UFRRJ

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA

TESE

Extensão Universitária na Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável da Pesca Artesanal em Territórios Fluminenses

Edmir Amanajás Celestino

2026

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA

EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL DA PESCA ARTESANAL EM TERRITÓRIOS FLUMINENSES

EDMIR AMANAJÁS CELESTINO

Sob a orientação do Professor
Lamounier Erthal Villela

e Coorientação dos Professores
Miguel Mancini e
Lúcia Helena Cunha dos Anjos

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária, Área de Concentração em Políticas Públicas Comparadas.

Seropédica, RJ
Março de 2026

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

C392e

Celestino, Edmir Amanajás, 1982-
Extensão universitária na gestão social e desenvolvimento territorial sustentável da pesca artesanal em territórios fluminenses / Edmir Amanajás Celestino. - Seropédica, 2026.
361 f.: il.

Orientador: Lamounier Erthal Villela.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária, 2026.

1. Pesca artesanal. 2. Inclusão socioprodutiva. 3. Gestão social. 4. Extensão universitária. 5. Desenvolvimento Territorial Sustentável. I. Villela, Lamounier Erthal, 1964-, orient. II Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária III. Título.

É permitida a cópia total ou parcial desta Tese, desde que seja citada a fonte

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Também teve o apoio da Fundação Carlos Chagas de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA

HOMOLOGAÇÃO DE TESE DE DOUTORADO Nº 6 / 2026 - PPGCTIA (12.28.01.84)

Nº do Protocolo: 23083.026026/2026-58

Seropédica-RJ, 05 de junho de 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM AGROPECUÁRIA

EDMIR AMANAJÁS CELESTINO

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor, no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária, área de concentração em Políticas Públicas Comparadas.

TESE APROVADA EM 31/03/2026

Lúcia Helena Cunha dos Anjos. Dra., UFRRJ

(Coorientadora)

Edna Ferreira Alencar. Dra., UFPA

Leonardo Rocha Vidal Ramos. Dr., UFRRJ

Juan Leandro Munt. Dr., UNRC

Rubia Cristina Wegner. Dra., UFRRJ

Mário Vasconcellos Sobrinho. Dr., UFPA

(Assinado digitalmente em 08/06/2026 09:29)
LEONARDO ROCHA VIDAL RAMOS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DPA (12.28.01.00.00.00.00.63)
Matrícula: 2376201

(Assinado digitalmente em 18/06/2026 02:21)
LUCIA HELENA CUNHA DOS ANJOS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptS (12.28.01.00.00.00.33)
Matrícula: 387335

(Assinado digitalmente em 06/06/2026 13:21)
RUBIA CRISTINA WEGNER
CHEFE DE DEPARTAMENTO - TITULAR
DeptCEcon (12.28.01.00.00.00.00.09)
Matrícula: 2946873

(Assinado digitalmente em 07/06/2026 18:07)
EDNA FERREIRA ALENCAR
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 147.354.742-34

(Assinado digitalmente em 06/06/2026 08:39)
JUAN LEANDRO MUNT
ASSINANTE EXTERNO
Passaporte: AAB620317

(Assinado digitalmente em 25/07/2026 11:48)
MÁRIO VASCONCELLOS SOBRINHO
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 177.093.002-78

Visualize o documento original em **https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp** informando seu número: **6**, ano: **2026**, tipo: **HOMOLOGAÇÃO DE TESE DE DOUTORADO**, data de emissão: **05/06/2026** e o código de verificação: **49342e5d31**

AGRADECIMENTOS

A todas, todos e todes que me acompanharam e torceram por mim durante minha jornada acadêmica e de vida.

Ao meu orientador Lamounier Erthal Villela por todo o suporte, por me aguentar e por acreditar em mim.

A minha coorientadora Lucia Helena Cunha dos Anjos por ter topado entrar nesse barco, e não ter deixado a canoa virar quando eu mesmo me desacreditei.

A Edna Ferreira Alencar, Leonardo Rocha Vidal Ramos e Rubia Cristina Wegner, por toda a parceria e apoio incondicional e por me impulsionarem como pesquisador e me acolherem como amigo.

A Renata Gomes de Souza e a Matildes das Dores de Oliveira Carneiro pelo apoio técnico e por toda a paciência e dedicação no suporte às atividades realizadas no PPGCTIA e no PEPEDT.

Aos amigos e amigas que fiz em Seropédica, Beatriz Mahon Melo, Dinaldo Goulart e Mônica Goulart, por todo o suporte e acolhimento na jornada nessa cidade.

A todos e todas companheiros e companheiras do PEPEDT e do Pescantar, professoras e professores e do PPGCTIA e de outros departamentos da UFRRJ, pela parceria e pela jornada coletiva no ensino, pesquisa e extensão universitária.

A todos e todas que vivem os territórios fluminenses e que construíram coletivamente esta tese em prol de melhorias na qualidade de vida, do trabalho digno, da justiça social e ambiental, em torno do ideal do bem viver.

A todos e todas camaradas comunistas do PcdoB que vivem o ideal político do bem comum e me acolheram pelos laços de um ideal de bem comum compartilhado, em especial a Vanessa Rochstroks de Souza e dona Gloria Rochstroks de Souza que foram minha segunda família em Seropédica, junto com a dona mana tia Vilma.

Ao amigo Ramon de Paula Neves, que me trouxe para o Rio de janeiro e é o grande responsável pelo início da minha jornada em solo fluminense.

Ao meu marido e companheiro de caminhada Rafael Telles de Mello, por tudo que representa "estar junto" nos momentos bons e não tão bons também, pela resiliência de construir com muito amor um projeto de vida em que se pode contar um com o outro.

A minha mãe e pessoa mais importante pra minha vida existir e pra minha chegada até aqui Denise Valéria Amanajás Celestino e para minha falecida avó que me criou e que cuida de mim do outro lado Mariana Cardoso Amanajás.

A todos, todas e todes que me concederam um pouco do seu tempo e valioso conhecimento e que de alguma forma contribuíram para a execução deste trabalho, e foram muitos, para que este trabalho pudesse ser aqui apresentado, meus sinceros agradecimentos.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe Denise Valéria Amanajás Celestino, por acreditar e contribuir com a formação do primeiro Doutor da família.

O desenvolvimento é uma "luta" de opostos.
(Vladimir Ilyich Ulianov “Lenin”, vol. XIII das Obras Completas, p. 301, 1906).

RESUMO

CELESTINO, Edmir Amanajás. **Extensão universitária na gestão social e desenvolvimento territorial sustentável da pesca artesanal em territórios fluminenses**. 2026. 361f. Tese (Doutorado em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária). Pró- Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2026.

A tese investiga o papel da universidade, especialmente por meio da extensão universitária com base na Gestão Social como ferramenta prática na formulação, planejamento, implementação e continuidade de políticas públicas voltadas ao Desenvolvimento Territorial Sustentável, com foco na pesca artesanal em territórios do estado do Rio de Janeiro. O estudo parte do entendimento de que a pesca artesanal tem grande importância para a segurança alimentar, geração de renda e manutenção dos modos de vida de comunidades tradicionais, mas enfrenta diversos desafios, como conflitos socioambientais, descontinuidade das políticas públicas, fragmentação institucional e baixa articulação entre governo e comunidades em espaços participativos. Do ponto de vista teórico, a pesquisa articula referências da Teoria Crítica, Teoria Decolonial, Sociologia Crítica, Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS). A tese compreende a extensão universitária como mediação sociotécnica e política entre sociedade, Estado e mercado. Nesse sentido, a universidade é vista como agente capaz de transformar demandas locais em diagnósticos, propostas e instrumentos de governança territorial. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, interdisciplinar, construtivista e participativa, orientada pelo materialismo histórico-dialético. O estudo foi desenvolvido a partir da análise documental e da sistematização de relatórios técnicos de projetos de extensão universitária vinculados ao Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas PEPEDT/UFRRJ. Foram analisados quatro casos principais: o Projeto PEPEDT, o projeto Retomada das Políticas de DTS, o projeto da Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama e o projeto Pescantar. A tese também propõe uma matriz analítica integrada entre categorias da Gestão Social e dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável, resultando na formulação de um Índice de Gestão Social e DTS. Os resultados mostram que a extensão universitária pode fortalecer processos participativos, qualificar demandas locais, apoiar a construção de pactos territoriais e contribuir para a formulação de políticas públicas mais aderentes às realidades locais. Nos casos estudados, a universidade atuou como mediadora entre comunidades, gestores públicos e diferentes escalas institucionais. Ao mesmo tempo, a tese reconhece que a extensão universitária não substitui o Estado, pois seus efeitos dependem da existência de políticas públicas permanentes, financiamento e institucionalização das ações. Como conclusão, o trabalho aponta o papel estratégico que a universidade pública tem na construção democrática de políticas territorializadas para a pesca artesanal. Sua principal contribuição está em fortalecer a governança participativa, valorizar saberes locais, apoiar a inclusão socioprodutiva e produzir bases empíricas e metodológicas para políticas mais justas, territorializadas e sustentáveis.

Palavras-chave: Pesca Artesanal; Inclusão Socioprodutiva; Gestão Social; Extensão Universitária; Desenvolvimento Territorial Sustentável.

ABSTRACT

CELESTINO, Edmir Amanajás. **University extension in social management and sustainable territorial development of small-scale fishery in territories of Rio de Janeiro state**. 2026. 361p. Thesis (Doctorate in Science, Technology and Innovation in Agriculture and Livestock) Pró- Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2026.

The thesis investigates the role of the university, especially through university extension based on Social Management as a practical tool in the formulation, planning, implementation, and continuity of public policies aimed at Sustainable Territorial Development, with a focus on small-scale fisheries in territories of the state of Rio de Janeiro. The study is based on the understanding that small-scale fishery is highly important for food security, income generation, and the maintenance of the ways of life of traditional communities, but they face several challenges, such as socio-environmental conflicts, the discontinuity of public policies, institutional fragmentation, and weak coordination between government and communities within participatory spaces. From a theoretical perspective, the research draws on Critical Theory, Decolonial Theory, Critical Sociology, Social Management, and Sustainable Territorial Development (STD). The thesis understands university extension as a sociotechnical and political mediation between society, the State, and the market. In this sense, the university is seen as an agent capable of transforming local demands into diagnoses, proposals, and instruments of territorial governance. Methodologically, the research adopts a qualitative, interdisciplinary, constructivist, and participatory approach, guided by historical-dialectical materialism. The study was developed through documentary analysis and the systematization of technical reports from university extension projects linked to the Teaching, Research, and Extension Program in Territorial Development and Public Policies (PEPEDT/UFRRJ). Four main cases were analyzed: the PEPEDT Project, the project Resumption of Sustainable Territorial Development Policies, the Araruama Lagoon Mullet Designation of Origin project, and the Pescantar project. The thesis also proposes an integrated analytical matrix combining categories of Social Management and dimensions of Sustainable Territorial Development, resulting in the formulation of a Social Management and STD Index. The results show that university extension can strengthen participatory processes, qualify local demands, support the construction of territorial pacts, and contribute to the formulation of public policies that are more closely aligned with local realities. In the cases studied, the university acted as a mediator between communities, public managers, and different institutional scales. At the same time, the thesis recognizes that university extension does not replace the State, since its effects depend on the existence of permanent public policies, funding, and the institutionalization of actions. In conclusion, the study highlights the strategic role of the public university in the democratic construction of territorialized policies for small-scale fishery. Its main contribution lies in strengthening participatory governance, valuing local knowledge, supporting socioproductive inclusion, and producing empirical and methodological foundations for fairer, more territorialized, and more sustainable policies.

Keywords: Small-Scale Fishery; Socioproductive Inclusion; Social Management; University Extension; Sustainable Territorial Development.

RESUMEN EXPANDIDO

CELESTINO, Edmir Amanajás. **Extensión universitaria em la gestión social y desarrollo territorial sostenible en los territorios de Río de Janeiro**. 2026. 361h. Tesis (Doctorado en Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria). Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2026.

1. Introducción

Esta tesis investiga el papel de la universidad, a través de la extensión universitaria, en la formulación, la planificación, la implementación y la continuidad de políticas públicas orientadas al Desarrollo Territorial Sostenible (DTS), con énfasis en la pesca artesanal en territorios fluminenses. El problema de investigación parte del reconocimiento de que la pesca artesanal, aunque cumple una función estratégica para la seguridad alimentaria, la generación de ingresos, la reproducción social de comunidades tradicionales y la sostenibilidad de los territorios costeros y lagunares, permanece inserta en un contexto de fragmentación normativa, discontinuidad de las políticas públicas, conflictos socioambientales y baja articulación entre escalas gubernamentales, actores locales e instrumentos participativos. La tesis muestra que este escenario se expresa de manera concreta en la superposición de usos territoriales, en la presión de actividades portuarias, industriales, energéticas, turísticas e inmobiliarias sobre los territorios pesqueros y en la dificultad de consolidar políticas estables de asistencia técnica, extensión pesquera y ordenamiento territorial orientadas a las especificidades de la pesca artesanal.

La investigación se desarrolla a partir de un recorrido teórico interdisciplinario que articula Teoría Crítica, Teoría Decolonial, Sociología Crítica, Gestión Social, Desarrollo Territorial Sostenible e Investigación-Acción, con el objetivo de comprender la extensión universitaria no solo como práctica académica complementaria, sino como mediación sociotécnica y política entre sociedad, Estado y mercado. En este recorrido, el territorio es comprendido como un espacio de disputas, pactos, identidades, conflictos distributivos y reproducción de modos de vida, mientras que la pesca artesanal es tratada simultáneamente como actividad productiva, forma de existencia territorializada y campo de disputa por reconocimiento político e institucional. La originalidad del estudio reside precisamente en proponer una lectura integrada entre Gestión Social y DTS para analizar proyectos de extensión universitaria, tomando a la universidad como actor que ayuda a traducir demandas locales en diagnósticos, instrumentos participativos, propuestas públicas y formas de gobernanza territorial.

La suposición central de la tesis es que la universidad, por medio de la extensión universitaria, puede actuar como agente contributivo en el diálogo entre sociedad, Estado y mercado, ayudando a establecer la gobernanza necesaria para la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Agenda 2030 y de las Directrices Voluntarias para Garantizar la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala (DIRECTRICES PPE). La pregunta orientadora busca comprender cuál es el papel de la universidad en la articulación de actores en torno al DTS de la pesca artesanal, especialmente en lo referente a la cualificación de las demandas locales, la mitigación de las dificultades de implementación de las políticas públicas y el fortalecimiento de la gobernanza participativa. El objetivo general, por lo tanto, fue investigar el papel de la universidad, por medio de la enseñanza, la investigación y la extensión, como mediadora del diálogo entre sociedad y Estado en proyectos académicos que contribuyen a la gobernanza de recursos y territorios pesqueros y a la planificación, implementación y continuidad de políticas públicas territorializadas.

La relevancia del estudio deriva de tres aspectos centrales. El primero es empírico y

político, pues la tesis trata de territorios marcados por intensas presiones socioambientales y por modos de vida tradicionales amenazados. El segundo es institucional, porque analiza experiencias concretas de la UFRRJ en articulación con políticas públicas y proyectos de extensión en los territorios de la Bahía de Ilha Grande, la Bahía de Sepetiba y la Laguna de Araruama. El tercero es teórico-metodológico, ya que propone y aplica una metodología integrada de análisis basada en categorías de la Gestión Social y del DTS, sistematizando un índice orientado a la evaluación cualitativa de proyectos de extensión universitaria y de sus efectos sobre procesos participativos, pactos territoriales, innovación social y sostenibilidad democrática.

2. Procedimientos Metodológicos

La investigación adopta un enfoque predominantemente cualitativo, interdisciplinario, constructivista y participativo, orientado por el materialismo histórico-dialéctico como perspectiva de interpretación de la realidad. En términos metodológicos, la tesis fue estructurada como un estudio de casos múltiples, construido a partir del análisis documental y de la sistematización de informes técnicos de proyectos de extensión universitaria desarrollados en el ámbito del Programa de Enseñanza, Investigación y Extensión en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas (PEPEDT/UFRRJ). Este diseño permitió aprehender la complejidad de los procesos analizados con menor énfasis en relaciones lineales de causa y efecto y mayor atención a la reconstrucción de contextos, conflictos, dinámicas institucionales y formas de participación social presentes en los territorios.

Los casos analizados fueron: el Proyecto PEPEDT (2022/2023), orientado a la Gestión Social y al Desarrollo Territorial Sostenible en el territorio de la Bahía de Ilha Grande; el proyecto Reanudación de las Políticas de Desarrollo Territorial Sostenible (2024/2026), desarrollado en asociación con el Ministerio de Desarrollo Agrario; el proyecto Denominación de Origen de la Lisa de la Laguna de Araruama (2023/2025), realizado en asociación con EMBRAPA; y el proyecto Pescantar: investigación-acción y extensión universitaria (2025/2027), realizado en asociación con el Ministerio de Pesca y Acuicultura. Estos proyectos fueron tomados como experiencias concretas de actuación de la universidad en procesos de gobernanza territorial, inclusión socioproductiva, valorización territorial de la pesca artesanal y apoyo a la formulación de políticas públicas.

El principal instrumento analítico de la tesis fue la construcción de una matriz integrada entre categorías de la Gestión Social y dimensiones del Desarrollo Territorial Sostenible, convertida en indicadores cualitativos capaces de orientar la evaluación comparativa de los proyectos. La propuesta articula, por un lado, referencias como ciudadanía deliberativa, participación, inclusión, pluralismo, autonomía y bien común; y, por otro, categorías vinculadas al DTS, como cohesión social, cohesión territorial, gobernabilidad, sostenibilidad, inclusión económica y bienestar. A partir de esta integración, la tesis organiza el análisis en niveles procesual, estructural y estratégico, haciendo posible examinar tanto la dinámica participativa de los proyectos como sus efectos sociopolíticos, territoriales e institucionales.

La recolección y el tratamiento de los datos se realizaron mediante el análisis de documentos, informes técnicos, registros institucionales, productos de los proyectos y sistematizaciones derivadas de las acciones extensionistas. La tesis aclara que se utilizaron datos referidos a los resultados alcanzados por los proyectos, sin movilización de datos personales o sensibles de los participantes, siendo el foco analítico el encuadre de la información en categorías teóricas y aplicadas. Además del análisis documental, la investigación incorpora la vivencia del autor en las actividades del PEPEDT, lo que confiere al estudio un carácter constructivista, ya que la propia definición del objeto, el refinamiento del recorte y la consolidación de la propuesta metodológica fueron construyéndose a lo largo del

doctorado y de las experiencias prácticas en campo.

De este modo, la metodología no se restringe a la descripción de resultados, sino que busca ofrecer una herramienta de análisis comparativo y longitudinal para proyectos de extensión vinculados a la pesca artesanal y al desarrollo territorial. Se trata de una propuesta que pretende ser replicable para otras experiencias, permitiendo identificar patrones de gobernanza, procesos de innovación institucional, niveles de participación y capacidad de permanencia de prácticas democráticas, al mismo tiempo que subsidia la formulación de políticas públicas y la evaluación de acciones extensionistas.

3. Resultados y Discusión

Los resultados de la tesis evidencian que la extensión universitaria, cuando se articula con la Gestión Social y el Desarrollo Territorial Sostenible, puede operar como mediación relevante entre demandas territoriales y políticas públicas, contribuyendo a la producción de diagnósticos, la cualificación de demandas, la construcción de pactos territoriales, el fortalecimiento de instancias participativas y la proposición de agendas públicas. En los proyectos analizados, la universidad no aparece solamente como ejecutora de actividades técnicas, sino como agente que organiza procesos de escucha, sistematización, traducción institucional y articulación entre sujetos colectivos, gestores públicos y diferentes escalas de decisión. Esta función de mediación es particularmente relevante en contextos de fragmentación estatal, baja continuidad de las políticas y superposición de conflictos territoriales.

En el campo de las políticas territoriales, los resultados muestran que los proyectos vinculados al PEPEDT contribuyeron a reactivar y fortalecer procesos participativos en el territorio de la Bahía de Ilha Grande y en su articulación con otras escalas regionales. La actuación extensionista favoreció la movilización de actores, el apoyo a colegiados, conferencias y foros, la sistematización de metodologías participativas y la territorialización de demandas sociales, productivas y ambientales. La tesis sostiene que tales experiencias refuerzan la dimensión político-participativa de la política territorial y demuestran que la universidad puede actuar como productora de inteligencia institucional y territorial, ofreciendo apoyo metodológico y técnico para la construcción de procesos colectivos más adheridos a la realidad local.

En lo que se refiere a la pesca artesanal, los resultados indican que los proyectos Denominación de Origen de la Lisa de la Laguna de Araruama y Pescantar evidencian el potencial de la extensión universitaria en la agregación de valor, la inclusión socioproductiva, la valorización de saberes tradicionales y el apoyo a la gobernanza territorial de la actividad pesquera. La tesis destaca que estos proyectos no se agotan en experiencias de apoyo técnico, sino que constituyen dispositivos de mediación socioproductiva y territorial por medio de los cuales la universidad ayuda a transformar conflictos ecológicos, cuellos de botella productivos y demandas comunitarias en diagnósticos compartidos, agendas públicas en construcción y pactos territoriales. En este sentido, la extensión universitaria aparece como tecnología institucional de convergencia entre saber local, valorización territorial y formulación de políticas públicas.

Otro resultado central se refiere a la dimensión político-participativa de las políticas para la pesca artesanal en América Latina, en Brasil y en el estado de Río de Janeiro. La tesis demuestra que el debate sobre políticas públicas para la pesca artesanal no puede reducirse a la simple existencia de marcos normativos, pues existe una diferencia decisiva entre el potencial normativo de directrices y leyes y su efectividad político-institucional en los procesos concretos de formulación, implementación y control social. Al analizar experiencias vinculadas a la Plenaria Nacional de la Pesca Artesanal, la Plenaria Regional Sudeste, la construcción de la

plenaria libre del estado de Río de Janeiro y las discusiones en torno al Plan Nacional de la Pesca Artesanal y al Programa Nacional de Extensión Pesquera Artesanal, el estudio evidencia que la universidad también puede contribuir como incubadora territorial de contenidos, métodos y agendas que retroalimentan la propia formulación nacional de políticas.

La discusión de los resultados, sin embargo, no es celebratoria ni lineal. La tesis reconoce que la actuación extensionista se desarrolla en medio de vacíos institucionales, restricciones presupuestarias y discontinuidades históricas que limitan la consolidación de procesos participativos y de políticas públicas duraderas. En este marco, la extensión universitaria asume en ocasiones una función de contención de los efectos de la fragilidad estatal, operando como una especie de "primeros auxilios institucionales". Tal constatación es analíticamente importante porque demuestra, al mismo tiempo, la centralidad y los límites de la universidad. Si, por un lado, la extensión puede ampliar capacidades colectivas, traducir demandas y articular actores, por otro, no sustituye políticas estructurantes de Estado ni resuelve por sí sola los déficits históricos de asistencia técnica, extensión pesquera e institucionalización de la gobernanza territorial.

En este sentido, uno de los principales resultados teórico-metodológicos de la tesis es la consolidación del Índice de Gestión Social y Desarrollo Territorial Sostenible como metodología de análisis de proyectos. Más que un instrumento clasificatorio, el índice funciona como dispositivo de lectura cualitativa capaz de integrar democracia, participación, cohesión socioterritorial, innovación social, bienestar territorial y sostenibilidad democrática. Al sistematizar categorías e indicadores aplicables a diferentes estudios de caso, la tesis ofrece una contribución metodológica original para la evaluación de proyectos de extensión universitaria y para el análisis de sus efectos en la formulación y territorialización de políticas públicas.

4. Conclusiones

La tesis concluye que la universidad, a través de la extensión universitaria, posee capacidad efectiva para articular actores locales y agentes institucionales en torno al Desarrollo Territorial Sostenible de la pesca artesanal, actuando como mediadora sociotécnica y política entre territorios, demandas sociales y políticas públicas. La respuesta a la pregunta orientadora, por lo tanto, es afirmativa: la extensión universitaria puede contribuir a la cualificación de demandas locales, al fortalecimiento de la gobernanza participativa y a la construcción de procesos territorializados de formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, esta contribución no debe interpretarse como sustitución del papel del Estado, sino como apoyo estratégico a la construcción de mediaciones, capacidades colectivas e inteligencias territoriales que favorezcan la efectividad de las políticas.

Las conclusiones también muestran que la suposición central de la tesis se confirma solo parcialmente. La universidad ayuda a llenar determinadas lagunas dejadas por la fragmentación normativa y la discontinuidad de las políticas públicas, especialmente en la traducción de demandas, la construcción de diagnósticos, la movilización de redes y el sostenimiento de prácticas participativas. Sin embargo, no es capaz, por sí sola, de llenar el vacío institucional derivado del deterioro o de la ausencia de políticas permanentes de asistencia técnica, extensión rural y extensión pesquera. Así, la efectividad de su actuación depende de la absorción e institucionalización de estas mediaciones por parte de políticas de Estado más duraderas, financieramente sostenidas y territorialmente adherentes.

En términos sustantivos, la tesis sostiene cuatro fundamentos principales. Primero, el territorio debe ser comprendido como una arena de conflictos, pactos, identidades y formas concretas de reproducción de la vida, y no como un simple recorte administrativo de aplicación de programas. Segundo, las políticas públicas para la pesca artesanal solo se vuelven efectivas cuando articulan reconocimiento normativo, adherencia territorial, participación social

sustantiva y capacidad institucional de continuidad. Tercero, la extensión universitaria revela mayor potencia precisamente en los contextos en que el arreglo estatal se muestra más frágil, lo que le confiere centralidad analítica, pero también expone la vulnerabilidad de los procesos participativos excesivamente dependientes de proyectos académicos. Cuarto, la articulación entre Gestión Social y Desarrollo Territorial Sostenible, materializada en el índice propuesto por la tesis, constituye una contribución teórico-metodológica relevante para el análisis de proyectos, para la evaluación de procesos de gobernanza y para la construcción de políticas territorializadas más democráticas.

Por último, la tesis concluye que la extensión universitaria, cuando está orientada por principios de participación, escucha, territorialización y compromiso con los modos de vida locales, no debe ser vista como una acción accesoria, sino como un componente estratégico de la construcción democrática de políticas públicas. En el caso de la pesca artesanal, su principal contribución radica en transformar demandas dispersas en contenidos políticos, fortalecer mecanismos de participación y control social, producir base empírica y metodológica para la planificación pública y favorecer la territorialización de agendas vinculadas a los ODS, a la Agenda 2030 y a las Directrices PPE. Con ello, la tesis reafirma el papel de la universidad pública como agente de mediación institucional comprometido con la justicia territorial, el reconocimiento de las comunidades tradicionales y la sostenibilidad democrática.

Palabras clave: Pesca Artesanal; Inclusión Socioproductiva; Gestión Social; Extensión Universitaria; Desarrollo Territorial Sostenible.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fluxograma com as principais contribuições teóricas. Fonte: Elaborado pelo Autor. 22

Figura 2. Linha do tempo do debate teórico (entre 1840 e 1960). Fonte: Elaborado pelo Autor. 23

Figura 3. Linha do tempo do debate teórico (entre 1970 e 2011). Fonte: Elaborado pelo Autor. 24

Figura 4. Área de atuação no estado do Rio de Janeiro. Fonte: Banco de dados do Projeto Pescantar 38

Figura 5. Convites para a 24ª 25ª e 26ª Reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj) 77

Figura 6. Convites para a 27ª 28ª e 29ª Reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj). 78

Figura 7. Convites para a 30ª Reunião do Colegiado BIG e XII ENAPEGS. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj) 79

Figura 8. Convites para a 32ª a 33ª Reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 80

Figura 9. Convite para a 34ª Reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 81

Figura 10. Fórum de Políticas Compensatórias e Socioambientais da Baía da Ilha Grande e Baía de Sepetiba. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj). 83

Figura 11. Destaques do início das oficinas do Pacto pela BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 85

Figura 12. Agenda das oficinas do Pacto pela BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 86

Figura 13. Convite para a XII ENAPEGS na prática 2023. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 87

Figura 14. Agenda de datas para a XII ENAPEGS na prática 2023. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj) 88

Figura 15. Participantes e locais da XII ENAPEGS na prática 2023. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj) 89

Figura 16. Oficina de Gestão Social na Pesca Artesanal. Fonte: Youtube do PEPEDT (https://www.youtube.com/playlist?list=PLX4FL_ChidXwU5Qb1Q9kDnLf-m9CROxnU) 90

Figura 17. Fórum de Gestão Social do Turismo na Ilha Grande – Divulgação e participações. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj) 94

Figura 18. Pré-conferência municipal da pesca artesanal de Itaguaí. Fonte: Acervo do PEPEDT 96

Figura 19. Fotos de reuniões da câmara técnica de pesca artesanal do COMAPSI. Fonte: Acervo do PEPEDT 97

Figura 20. Reunião do PEPEDT com a Rede Alegrias e atores da Economia Solidária em Paraty. Fonte: Acervo do PEPEDT..... 99

Figura 21. 1º Seminário Estadual Territórios Rurais – RJ. Fonte: Acervo do PEPEDT 105

Figura 22. 1ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Território da Baia da Ilha Grande**.** Fonte: Acervo do PEPEDT..... 107

Figura 23. 3ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Fonte: Instagram do SFDA-RJ (https://www.instagram.com/mdagov.rj) 108

Figura 24. 3ª Conferência Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baixada Litorânea. Fonte: Instagram da SFDA - RJ (https://www.instagram.com/mdagov.rj)..... 109

Figura 25. 32ª Reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 111

Figura 26. Convites para as 33ª e 34ª reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 112

Figura 27. Dvulgação e atividades da I Conferência Intermunicipal de Economia Popular e Solidária da Região da Costa Verde (2024). Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 113

Figura 28. Convite para a Agenda de Campo para Articulação do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande (2024) + participantes e atividades. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 114

Figura 29. Intensa participação e atividades na Agenda de Campo para Articulação do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 115

Figura 30. Mais atividades e participação na Agenda de Campo para Articulação do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 116

Figura 31. Convite para a 36ª reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 117

Figura 32. Informes para a 37ª reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 117

Figura 33. Convite para a 38ª reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 118

Figura 34. Informes sobre a 37ª Oficina Territorial do MDA em parceria com o PEPEDT. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 118

Figura 35. Reunião de recriação do Conselho Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 119

Figura 36. Reuniões com pescadoras e pescadores da Baia da Ilha Grande. Fonte: Acervo do PEPEDT..... 119

Figura 37. 1ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baia da Ilha Grande. Fonte: Instagram do PEPEDT. (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 120

Figura 38. Anais analíticos do XII ENAPEGS. Fonte: Instagram do PEPEDT. (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj)..... 122

Figura 39. Participação do PEPEDT em reunião do CODEMAI em Itaguaí. Fonte: Instagram da SMACBA (https://www.instagram.com/ambiente.itaguai) 126

Figura 40. Divulgação do lançamento do Plano SAFRA da Agricultura Familiar. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj) 131

Figura 41. Registro da apresentação do projeto na câmara técnica de pesca do CBH Lagos São João.Fonte: Acervo do PEPEDT..... 175

Figura 42. Registros da realização das oficinas de cartografia socioprodutiva na Lagoa de Araruama Fonte: Acervo do PEPEDT..... 176

Figura 43. Registros da oficina de validação de dados. Fonte: Acervo do PEPEDT 179

Figura 44. Registro da filmagem do documentário O renascimento e os desafios da Lagoa de Araruama. Fonte: https://redeglobo.globo.com/rpc/noticia/globo-reporter-o-renascimento-e-os-desafios-da-lagoa-de-araruama.ghtml. 179

Figura 45. Registro da segunda oficina de validação. Fonte: Acervo do PEPEDT..... 184

Figura 46. Registro da apresentação de devolutiva e validação. Fonte: Acervo do PEPEDT. 184

Figura 47. Apresentação da proposta de criação da entidade gestora da IG. Fonte: Acervo do PEPEDT..... 186

Figura 48. Registros da oficina de mapeamento da cadeia de valor. Fonte: Acervo do PEPEDT. 189

Figura 49. Registro dos mapas produzidos nas oficinas. Fonte: Acervo do PEPEDT 192

Figura 50. Mapa de setores da Lagoa de Araruama. Fonte: Retirado de Abreu et al., 2021. 194

Figura 51. Calendário de pesca evidenciando a pluriatividade não associada a pesca artesanal. Fonte: Acervo do PEPEDT..... 199

Figura 52. Participação de representantes da pesca artesanal na reunião da Câmara Técnica de Saneamento do CBH Lagos São João denunciando a contaminação da Lagoa de Araruama. Fonte: Acervo do PEPEDT..... 202

Figura 53. Lançamento do Projeto Pescantar na UFRRJ. Fonte: Instagram do Pescantar (https://www.instagram.com/pescantarrj)..... 208

Figura 54. Reuniões de apresentação do Pescantar e alinhamento com as comunidades pesqueiras nos territórios de Paraty (Ilha das Cobras e Ilha do Araújo) e Mangaratiba (Quilombo da Marambaia). Fonte: Acervo do PEPEDT 210

Figura 55. Reunião de validação do ordenamento pesqueiro das Lagoas de Araruama e Saquarema. Fonte: Acervo do PEPEDT 211

Figura 56. Divulgação do Pescantar. Fonte: Instagram do Pescantar (https://www.instagram.com/pescantarrj)..... 215

Figura 57. Oficina de diagnóstico da pesca artesanal em Itaguaí. Fonte: Acervo do PEPEDT. 218

Figura 58. Oficina de Diagnóstico da Pesca Artesanal nas comunidades da Praia da Pitória, Praia da Baleia, Canerum e Baixo Grande em São Pedro da Aldeia. Fonte: Acervo do PEPEDT 219

Figura 59. Oficina de Diagnóstico da Pesca Artesanal nas comunidades da Praia do Sono, Praia da Ponta Negra e Ilha do Araujo em Paraty. Fonte: Acervo do PEPEDT 220

Figura 60. Reuniões de apresentação do Pescantar e alinhamento com as comunidades pesqueiras nos territórios de Paraty (Trindade, Praia do Sono, Praia da Ponta Negra, Calhaus e Pouso da Cajaíba) e Angra dos Reis (Aventureiro, Vila do Abraão, Saco do Céu, Praia da Longa e Bananal) – Mosaico 1. Fonte: Acervo do PEPEDT 225

Figura 61. Reuniões de apresentação do Pescantar e alinhamento com as comunidades pesqueiras nos territórios de Paraty (Trindade, Praia do Sono, Praia da Ponta Negra, Calhaus e Pouso da Cajaíba) e Angra dos Reis (Aventureiro, Vila do Abraão, Saco do Céu, Praia da Longa e Bananal) – Mosaico 2. Fonte: Acervo do PEPEDT 226

Figura 62. Reunião nas secretarias municipais de pesca de São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande. Fonte: Acervo do PEPEDT 227

Figura 63. Pressão de outros setores econômicos sobre a pesca artesanal na zona costeira e marinha da América Latina. Fonte: Elaborado por Cioffi e Sansolo (2022, p. 27) 277

Figura 64. 1ª Conferência Municipal da Pesca Artesanal de Itaguaí. Fonte: Acervo do PEPEDT. 302

Figura 65. Registros da Plenária Regional Sudeste da Pesca Artesanal. Fonte: Site do MPA (https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/noticias/plenaria-sudeste-inicia-a-construcao-do-plano-nacional-da-pesca-artesanal) 303

Figura 66. Registros da Plenária Livre da Pesca Artesanal do Estado do Rio de Janeiro. Fonte: Acervo do PEPEDT 307

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Contextualização de gestão estratégica e gestão social sob a mesma dimensão de categorias 9

Quadro 2. Categorias teóricas utilizadas na abordagem da gestão social..... 11

Quadro 3. Síntese comparativa entre os conceitos de desenvolvimento local, desenvolvimento territorial, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento territorial sustentável..... 15

Quadro 4. Relação entre características da dominação e dimensões da resistência em estudos decoloniais 29

Quadro 5. Comparação teórica: marxismo, teoria crítica e teoria decolonial..... 31

Quadro 6. Características dos projetos analisados..... 39

Quadro 7. Etapas, ferramentas e tipos de informação gerados na cartografia socioprodutiva participativa..... 44

Quadro 8. Correlação dos conceitos de desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa na produção de indicadores..... 46

Quadro 9. Proposta de categorias integradas para análise e avaliação de processos que associam Gestão Social e DTS na formulação de políticas públicas..... 48

Quadro 10. Política nacional de desenvolvimento territorial antes e depois da resolução nº 16/2024. 67

Quadro 11. Indicadores da categoria "governança participativa" – projeto 1..... 76

Quadro 12. Indicadores da categoria "cidadania deliberativa" – projeto 1. 84

Quadro 13. Indicadores da categoria "coesão socioinstitucional" – projeto 1. 91

Quadro 14. Indicadores da categoria "inovação social" – projeto 1. 93

Quadro 15. Indicadores da categoria "Bem-estar Territorial" – Projeto 1. 98

Quadro 16. Indicadores da categoria "Sustentabilidade Democrática" – Projeto 1. 101

Quadro 17. Indicadores da categoria "Governança Participativa" – Projeto 2. 111

Quadro 18. Indicadores da categoria "Cidadania Deliberativa" – Projeto 2..... 122

Quadro 19. Indicadores da categoria "Coesão Socioinstitucional" – Projeto 2. 125

Quadro 20. Indicadores da categoria "Inovação Social" – Projeto 2 128

Quadro 21. Indicadores da categoria "Bem-Estar Territorial" – Projeto 2. 130

Quadro 22. Indicadores da categoria "Sustentabilidade Democrática" – Projeto 2. 134

Quadro 23. Indicadores da categoria "Governança Participativa" – Projeto 3. 174

Quadro 24. Indicadores de Cidadania Deliberativa – Projeto 3 180

Quadro 25. Indicadores de Coesão Socioinstitucional – Projeto 3 186

Quadro 26. Indicadores de Inovação Social – Projeto 3. 192

Quadro 27. Indicadores de Bem-Estar Territorial – Projeto 3..... 197

Quadro 28. Indicadores da categoria Sustentabilidade Democrática – Projeto 3..... 202

Quadro 29. Indicadores de Governança Participativa – Projeto 4..... 209
Quadro 30. Indicadores de Cidadania Deliberativa – Projeto 4 217
Quadro 31. Indicadores de Coesão Socioinstitucional – Projeto 4 229
Quadro 32. Indicadores de Inovação Social – Projeto 4. 235
Quadro 33. Desafios, tecnologias sociais do projeto e futuras ações 241
Quadro 34. Indicadores de Bem-Estar Territorial – Projeto 4..... 245
Quadro 35. Indicadores de Sustentabilidade Democrática – Projeto 4. 253
Quadro 36. Matriz comparativa de conceitos da Economia Ecológica e Gestão Social e aplicação de abordagem integrada na contribuição para implementação das Diretrizes PPE. 273
Quadro 37. Quadro comparativo entre normativas e demandas de movimentos sociais internacionais 282
Quadro 38. Característica das plenárias oficiais e formalizadas no processo de construção do PNPA. 298
Quadro 39. Sistematização de propostas da Plenária Livre da pesca artesanal do Estado do Rio de Janeiro por eixo do PNPA..... 311

LISTA DE SIGLAS

AMEXCID - Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AGCT - Aliança Global de Comunidades Territoriais
AMAAQ - Associação de Mulheres, Agricultores e Amigos do Quilombo Santa Justina e Santa Izabel
APLIM - Associação de Pescadores e Lavradores da Ilha da Madeira
APA - Área de Proteção Ambiental
ARQUISABRA - Associação de Remanescentes de Quilombo Santa Rita do Bracuí
ANP - Articulação Nacional das Pescadoras
ALERJ - Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
ATER - Assistência Tecnica Rural
AMPIA - Associação de Moradores e Pescadores da Ilha do Araujo
APESCA - Associação de Pescadores Artesanais Galpão dos Pescadores Waldemiro Joaquim Coelho
APEITA - Associação de Pescadores de Itaguaí
APG Rural - Associação dos Pós-Graduandos da UFRRJ
CPG - Banco Técnico-Científico e Comitês Permanentes de Gestão da Pesca
CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CASTE - Casa da Agricultura, Sustentabilidade, Educação Popular
CBH BIG - Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía da Ilha Grande
CBH BIG - Comitê de Bacia Hidrográfica do Baia da Ilha Grande
CBH Guandu - Comitê de Bacia Hidrográfica do Guandu
CEEMAR - Centro de Estudos em Economia do Mar
CIPAR - Centros Integrados da Pesca Artesanal
CTI - Ciência, Tecnologia e Inovação
Colegiado BIG - Colegiado Desenvolvimento Territorial da Baia da Ilha Grande
CPI - Colônia de Pesca de Itaguaí
Z-18 - Colônia de Pescadores de Paraty
CONFREM - Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos e Comunidades Tradicionais Costeiros e Marinhos
COE - Comissão Organizadora Estadual
COFI - Comitê de Pesca da FAO
CIP - Comitê Internacional de Planejamento da Soberania Alimentar
CONAPACH - Confederación de Pescadores Artesanales de Chile
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CEDRSS - Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
CEES - Conferência Estadual de Economia Social e Solidária
CIDRSSBL - Conferência Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baixada Litorânea
CTDRSSBIG - Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baia da Ilha Grande
COMAPSI - Conselho de Municipal de Agricultura e Pesca Sustentável de Itaguaí
COMPAP - Conselho de Municipal de Políticas Agrárias e Pesqueiras de Paraty
CONSECT - Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia
CEDRUS - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado do Rio de Janeiro
CEDIND - Conselho Estadual de Direitos Indígenas
CONEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONSEA - Conselho Estadual de Segurança Alimentar

CITI - Conselho Internacional de Tratados Indios
CODEMAI - Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itaguaí
CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNDR - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
CPP - Conselho Pastoral dos Pescadores
CODETER - Conselhos de Desenvolvimento Territoriais
CMDRS - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CCDRU - Contrato de Concessão e Direito Real de Uso
OIT 169 - Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho
COOPAFIT - Cooperativa de Agricultores Familiares de Itaguaí
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Década do Oceano - Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável
DEPAQ - Departamento de Pesca e Aquicultura
DPA - Departamento de Produção Animal
DCTR - Desenvolvimento Científico e Tecnológico Regional do Estado do Rio de Janeiro
DTS - Desenvolvimento Territorial Sustentável
GTZ - Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
Diretrizes PPE - Diretrizes Voluntárias para Garantir a Sustentabilidade da Pesca de Pequena Escala
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENCOGERCO - Encontro Brasileiro de Gerenciamento Costeiro
EACH-USP - Escola de Arte, Ciências e Humanidades da USP
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations
WFF - Fórum Mundial de Pescadores e Trabalhadores da Pesca
WFFP - Fórum Mundial dos Povos Pescadores
FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FIPERJ - Fundação Instituto da Pesca do Estado do Rio de Janeiro
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GAM-SE - Grupo de Mobilização da Região Sudeste na Década do Oceano
HOB - Horizonte Oceanográfico Brasileiro
IHH - Illuminating Hidden Harvests
IG - Indicação Geográfica
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IVS - Índices de Vulnerabilidade Social
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO - Instituto Chico Mendes
INEA - Instituto Estadual de Ambiente
INIDEP - Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero
INTA - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
ICSF - International Collective in Support of Fishworkers
IPSA - International Political Science Association World Congress
IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte
IV SLACTIA - IV Simpósio Latino Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária

LPDT - Laboratório de Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MEC - Ministério da Educação
MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MPP - Movimento das Pescadoras e Pescadores da Pesca Artesanal
MST - Movimento dos Sem Terra
NEDET - Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial
ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OT-BIG - Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande
ONU - Organização das Nações Unidades
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ONG - Organizações Não Governamentais
Pacto pela BIG - Pacto pela Sustentabilidade da Baía da Ilha Grande
PARLATINO - Parlamento Latino-Americano e Caribenho
PEC - Parque Estadual Cunhambebe
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PEA - Programa de Educação Ambiental
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento
PCAP - Plano de Compensação da Atividade Pesqueira
PLIERJ - Plano de Investimentos do Estado do Rio de Janeiro
PMPA - Plano Mais Pesca e Aquicultura
PNDRSS - Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PPA - Plano Plurianual
PNE - Planos Nacionais de Educação
PTDRS - Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTDS - Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável
PDBR - Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente
PNDSAP - Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca
PTM-BS - Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba
PIB - Produto Interno Bruto
PROINF - Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PPGCTIA - Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação
PEPEDT - Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas
PMAP - Programa de Monitoramento da Pesca
PPGA - Programa de Pós-Graduação em Antropologia
PPGE - Programa de Pós-Graduação em Economia
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário
PRONAT - Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável
PNEPA - Programa Nacional de Extensão Pesqueira Artesanal
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PCT - Programa Territórios da Cidadania
PMDP - Projeto de Monitoramento do Desembarque Pesqueiro
RGS - Rede de pesquisadores em Gestão Social
RedeCT - Rede internacional de pesquisadores em Comunidades Tradicionais
RELACTIR - Rede Latino-
Americana de Ciência, Tecnologia e Inovação Rural
Pesqueirisa - Rede Nacional de Pescadoras e Pescadores, Pesquisadores, Extensionistas e Ambientalistas da Pesca Artesanal
REDUC - Refinaria Duque de Caxias
RDSM - Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá
RESEX - Reservas Extrativistas
RESEX-MAR - Reservas Extrativistas Marinhas
SAP - Secretaria de Aquicultura e Pesca
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAPPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento do Rio de Janeiro
SEDEERI - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Relações Institucionais
SEDEICS - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços
SEENEMAR - Secretaria de Estado de Energia e Economia do Mar
SEAP - Secretaria Especial de Pesca
SMAP - Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Itaguaí
SMAMCBA - Secretaria Municipal de Ambiente, Mudanças do Clima e Bem-Estar Animal de Itaguaí
SNPA - Secretaria Nacional de Pesca Artesanal
SEGAT - Setor de Gestão Ambiental e Territorial
SIT - Sistema de Informações Territoriais
SUDEPE - Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SFRJ/MDA - Superintendência Federal do MDA no estado do Rio de Janeiro
TAC Docas - Termo de Ajuste de Conduta da Companhia Docas do Rio de Janeiro
TED - Termo de Execução Descentralizada
TBC - Turismo de Base Comunitária
UNACOOP - União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30
ULAPA - União Latno-Americana da Pesca Artesanal
UC - Unidades de Conservação
UNEMI - Universidad Estatal de Milagro do Ecuador
USB - Universidad Simón Bolivar
UEZO - Universidade Estadual da Zona Oeste
UENF - Universidade Estadual do Norte Fluminense
UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFPA - Universidade Federal do Pará
UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
XII ENAPEGS - XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 1
2. REFERENCIAL TEÓRICO 8
2.1 Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável 8
2.2 Extensão Universitária 16
2.3 Escolhas Teóricas 21
2.4 Teoria Marxista, Teoria Crítica, Teoria Decolonial e Sociologia Crítica 24
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 36
3.1 Cartografia Socioprodutiva Participativa 40
3.2 Análise Matricial e Apresentação do Índice de Gestão Social e DTS 45
3.3 Considerações Metodológicas 51
4. ATUAÇÃO DO PEPEDT NA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL 53
4.1 Histórico das Políticas Territoriais 53
4.2. Criação do PEPEDT e o suporte às atividades do Colegiado BIG 61
4.3. Recondução da Política de Territórios e a Homologação pelo MDA 65
4.3.1. Territorialização das vulnerabilidades sociais, produtivas e ambientais 69
4.4. Análise do Projeto PEPEDT 74
4.4.1. Análise de categorias integradas na avaliação do projeto PEPEDT 75
4.5. Análise do Projeto Retomada das Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável 104
4.5.1. Análise de categorias integradas na avaliação do projeto retomada das políticas de desenvolvimento territorial sustentável 110
4.6 Considerações sobre a seção 136
5. EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA AGREGAÇÃO DE VALOR E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA DA PESCA ARTESANAL 143
5.1. Panorama das Políticas Públicas para a Pesca Artesanal 144
5.2. Políticas de Desenvolvimento e o Impacto sobre a Pesca Artesanal 146
5.3. Gestão de Recursos Pesqueiros, Governança Territorial e Extensão Pesqueira Artesanal 155
5.4. Perspectivas Atuais sobre Políticas Públicas para a Pesca Artesanal 165
5.5. Análise do Projeto Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama 171
5.5.1. Análise de categorias integradas na avaliação do projeto denominação de origem da Tainha da Lagoa de Araruama 173
5.6. Análise do Projeto Pescantar: Pesquisa-Ação e Extensão Universitária 204
2.6.1. Análise de categorias integradas na avaliação do projeto pescantar 207

5.7 Considerações sobre a seção 262
6. PESCA ARTESANAL E A DIMENSÃO POLÍTICO-PARTICIPATIVA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA, NO BRASIL E NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 268
6.1. Abordagens Sobre Desenvolvimento e o Contexto da Pesca Artesanal 270
6.1.1. Desafios globais para a governança na pesca artesanal 276
6.1.2. Dimensão político-participativa sobre o DTS da pesca artesanal na América Latina 279
6.2. Participação e Controle Social nas etapas da Plenária Nacional da Pesca Artesanal e o Papel da Extensão Universitária 295
6.2.1. 1ª Conferência de pesca do município de Itaguaí 300
6.2.2. Plenária regional sudeste da pesca artesanal 303
6.2.3. A construção da plenária livre da pesca artesanal do estado Rio de Janeiro 306
6.3. Participação e Controle Social no Planejamento de Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Pesca Artesanal 314
6.4 Considerações sobre a seção 318
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS 324
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 335

1. INTRODUÇÃO

Esta tese propõe investigar o papel da universidade em projetos de extensão universitária que visam contribuir para o planejamento e implementação de políticas públicas direcionadas para a pesca artesanal. A investigação se pauta no arcabouço da Teoria Crítica, da Teoria Decolonial, nos aportes do campo da Gestão Social e dos estudos sobre o Desenvolvimento Territorial Sustentável. Os projetos de extensão universitária analisados como estudo de casos múltiplos foram implementados pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) através do Laboratório de Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (LPDT) da UFRRJ, sobre coordenação do Programa de Ensino, Pesquisa e Extensão em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PEPEDT), com aporte de recursos de editais de chamadas públicas para financiamento de projetos, de apoios e convênios institucionais, sendo eles: "Projeto PEPEDT" (2022/2023) de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável do território da Baía da Ilha Grande, financiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ); Projeto "Retomada das Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável" (2024/2026) realizado pelo PEPEDT em parceria com o MDA e financiado pela FAPERJ; Projeto "Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama" (2023/2025), realizado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e pelo PEPEDT, financiado pela FAPERJ; Projeto "Pescantar: pesquisa-ação e extensão universitária" (2025/2027), realizado pelo PEPEDT/UFRRJ em parceria com o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) com financiamento do ministério através do Termo de Execução Descentralizada.

Segundo o relatório *State of World fisheries and aquaculture* elaborado pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO, 2024), a pesca de pequena escala no âmbito global, oficializada no Brasil com o nome de pesca artesanal, desempenha um importante papel no fornecimento de alimentos, nutrição e geração de renda, representando 40% da produção pesqueira por captura[1]. Isto corresponde a produção de cerca de 36 milhões de toneladas de pescados, englobando aproximadamente 500 milhões de pessoas que dependem da pesca artesanal para seu sustento, das quais 40% são mulheres (FAO, 2024). Entre estes, 53 milhões dependem da pesca para a subsistência, dos quais 45% são mulheres (FAO, 2024).

A diversidade de usos de recursos naturais no ambiente costeiro e marinho do litoral fluminense tem impulsionado um aumento progressivo de conflitos socioambientais, decorrentes das variadas formas de apropriação e exploração destes recursos, como extração de petróleo, expansão portuária, turismo de massa, turismo náutico e especulação imobiliária (FIPERJ, 2013). Essas atividades impactam grupos de populações tradicionais, incluindo caiçaras, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas, cuja identidade cultural sofre transformações profundas em razão da coexistência conflituosa com interesses econômicos dominantes.

No estado do Rio de Janeiro, territórios pesqueiros como o da Baía de Guanabara exemplificam essa dinâmica, onde a interação desordenada entre comunidades pesqueiras e as atividades de outros setores econômicos gera conflitos e tensões fundiárias, turísticas e ambientais, frequentemente resultando em degradação de recursos e perda de soberania territorial (FIPERJ, 2013). O avanço urbano-industrial na Baía de Guanabara provoca superposição de atividades sobre territórios pesqueiros, levando a impactos negativos na pesca artesanal, incluindo contaminação por metais pesados e redução de estoques pesqueiros, o que

[1] Entende-se por produção pesqueira por captura, o extrativismo de recursos pesqueiros através da realização de atividade de pesca, neste caso, em específico da atividade de pesca artesanal.

compromete a sustentabilidade e a identidade das comunidades (FREITAS; RODRIGUES, 2014).

Nesse contexto, a pesca artesanal emerge como uma atividade historicamente imersa em processos crescentes de conflitos, que demonstram que essa prática tem cedido espaço ou coexistido precariamente com outras atividades, como o turismo. Isto contribui para um abandono gradual da atividade, motivado por baixa rentabilidade e pressões externas (GALLARDO et al., 2021; HÜBNER et al, 2020). Contudo, apesar das ameaças à sua sustentabilidade, a pesca artesanal persiste, com dezenas de comunidades artesanais mantendo-se resilientes por meio de conhecimentos tradicionais e organizações locais, como colônias de pesca e associações (BEGOSSI et al., 2004).

Reflexões adicionais, baseadas em dados recentes, destacam vulnerabilidades socioambientais agravadas por mudanças climáticas, como elevação do nível do mar e acidificação oceânica, que afetam diretamente os territórios pesqueiros no Rio de Janeiro, reduzindo a produtividade e intensificando conflitos por recursos escassos (FARACO et al., 2016). Além disso, processos de desterritorialização observados em comunidades pesqueiras artesanais envolvem a perda de acesso a áreas de pesca devido a políticas de conservação inadequadas e expansão industrial, mas também geram resistências comunitárias, como protestos e articulações políticas para reafirmar direitos territoriais (REIS; WALTER; TIMÓTEO, 2024).

A pesca artesanal tem potencial socioeconômico para o desenvolvimento sustentável local, especialmente em função da sua relevância para a segurança alimentar e o sustento de milhares de famílias em todo o mundo (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021). A FAO (2024) considera a necessidade de fortalecer o reconhecimento e a governança da pesca artesanal por meio de abordagens de gestão compartilhada, participativa e continua, para garantir a exploração sustentável, o desenvolvimento socioeconômico equitativo e oportunidades iguais para todos.

Para contextualizar a relevância do tema desta proposta, buscou-se identificar as principais questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável da pesca artesanal a partir da revisão de literatura sobre o tema. Assim, evidenciou-se como questões chave para esta discussão: a complexidade da governança da pesca artesanal no Brasil; a fragmentação e descontinuidade das políticas públicas relacionadas à pesca artesanal; a falta de integração entre as políticas de desenvolvimento econômico, as políticas sociais e as políticas ambientais em torno da pesca artesanal; a falta ou defasagem no ordenamento territorial e ordenamento da atividade pesqueira; a burocratização e dificuldade de acesso aos processos regulatórios da atividade pesqueira artesanal; os conflitos com outras atividades econômicas; a falta de fiscalização de atividades concorrentes e da proteção de territórios da pesca artesanal; a falta de capacitação e formação de profissionais que atuem na assistência técnica e extensão pesqueira.

Neste sentido, a relevância desta proposta também se dá pela necessidade do debate sobre a horizontalidade e a interdependência entre ensino, pesquisa, extensão e inovação no atendimento à descentralização de competências do poder executivo federal e às demandas de atores locais. Assim, busca-se analisar a atuação acadêmica, através de projetos de extensão, na proposição de soluções para demandas locais e no auxílio ao planejamento e execução de políticas públicas que contribuam para o DTS da pesca artesanal.

As questões apresentadas nesta introdução contextualizam o cenário em que se estabelece a problemática identificada nesta tese. As discussões em torno da fragmentação normativa e descontinuidade das políticas públicas relacionadas à pesca artesanal no Brasil se acentuaram ao longo das últimas duas décadas (AZEVEDO, 2012; CARVALHO; CALLOU, 2008; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; GOULARTI FILHO, 2017; ISHISAKI; PRATES, 2021; MIRANDA; MARQUES; VERBICARO SOARES, 2021; SAMPAIO, 2006). O mesmo contexto é verificado em diversos outros territórios ao redor do mundo, em que os

Estados nacionais se apresentam sem um plano de longo prazo, sem uma governança estabelecida e sem um marco regulatório (JENTOFT; CHUENPAGDEE, 2017), que contemple as diretrizes da FAO (2024) ou uma abordagem de DTS para a pesca artesanal.

Este cenário evidenciou dificuldades e desafios enfrentadas por pescadoras e pescadores artesanais, pautadas em políticas setoriais que se sobrepõem e não se interagem entre si, apresentando uma baixa articulação entre os diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal) e os beneficiários destas políticas. A fragmentação, caracterizada pela falta de centralidade na gestão da pesca artesanal e pela falta de integração de competências relacionadas a pesca artesanal entre diferentes pastas na esfera pública, dificultou a criação de estratégias abrangentes que contemplem as diversas necessidades e demandas das comunidades pesqueiras artesanais. Isto resultou em ações pontuais e de curto alcance, que não se sustentam a longo prazo, o que demonstra um outro aspecto comumente observado, a descontinuidade das políticas públicas.

A desconexão entre estas políticas leva a impasses quanto a ações de licenciamento ambiental de empreendimentos econômicos; a conservação e preservação ambiental de ecossistemas costeiro e marinhos; e as necessidades socioeconômicas de subsistência e geração de renda de pecadoras e pescadores. Essa fragmentação normativa é expressão de uma racionalidade instrumental que trata os territórios apenas como espaço de exploração econômica, descolada dos modos de vida que os sustentam, o que remete a uma invisibilização da totalidade da vida nas comunidades pesqueiras (HABERMAS, [1987] 2012; HORKHEIMER, [1937] 1975).

Quanto a normatização da atividade pesqueira artesanal, a legislação que a regula é complexa, e, em alguns casos, contraditória. O ordenamento pesqueiro se sobrepõe a outras normativas, criando um conflito de prioridades. Um exemplo são as normas sobre Unidades de Conservação (UC), que por vezes buscam mitigar impactos de grandes empreendimentos ao mesmo tempo que trazem entraves para a continuidade do modo de vida da pesca artesanal. Há uma multiplicidade de normas que tratam desde a delimitação de áreas de pesca até a utilização de determinadas técnicas ou artes de pesca em locais específicos. Isto gera confusão e dificuldades para que pescadoras e pescadores artesanais se mantenham em conformidade com a lei (AZEVEDO, 2012; ISHISAKI; PRATES, 2021; SAMPAIO, 2006; VIEIRA; SANTOS; SEIXAS, 2015).

Estes fatos se refletem em constantes conflitos em que a realização de atividades extrativistas, de pesca e de lavoura realizadas por comunidades da pesca artesanal, são coibidas por órgãos ambientais; quando interesses de outros segmentos econômicos, como o portuário e o energético, levam a exclusão de áreas antes ocupadas pela atividade de pesca artesanal; pela competição por territórios pesqueiros invadidos pela pesca industrial e pela aquicultura; ou em processos de desterritorialização de espaços costeiros frente a especulação imobiliária e da indústria do turismo (AZEVEDO, 2012; ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; ISHISAKI; PRATES, 2021; VIEIRA; SANTOS; SEIXAS, 2015). Estes conflitos de uso e sobreposição territorial podem ser analisados como manifestação da lógica de acumulação que prioriza portos, turismo, petróleo, etc., sobre modos de vida tradicionais.

Os aspectos apresentados refletem a complexidade da governança da pesca artesanal, que envolve além das diversas esferas governamentais, também instituições públicas, privadas e do terceiro setor que atuam em seguimentos distintos sobrepostos no mesmo território em que se encontra a pesca artesanal. Esta complexidade também dificulta a aplicação eficaz das políticas públicas, como a dificuldade de integrar a assistência técnica às demandas locais dos pescadores artesanais, haja visto a falta de articulação entre os saberes locais e as práticas extensionistas, que desde o século passado visavam aumento de produção dentro de uma lógica de modernização e não de manutenção de modos de vida (CALLOU, 2002, 2003a, 2003b;

SILVA, 2001; SILVA, 2003; SIRY, 2003). Isto explicita um cenário de dominação sistêmica sobre o modo de vida da pesca artesanal em que a fragmentação normativa é expressão de uma racionalidade instrumental que trata os territórios apenas como espaço de exploração econômica, descolada dos modos de vida que os sustentam (HABERMAS, [1987] 2012; HORKHEIMER, [1937] 1975).

No intuito de aprofundar a busca de referências que relacionem atuação universitária com o tema da pesca artesanal no contexto das políticas de desenvolvimento territorial e de extensão pesqueira, realizou-se um levantamento bibliográfico preliminar sobre estas temáticas para contextualizar a problemática desta tese. O retorno de resultados mostrou-se escasso, haja visto que estas políticas de desenvolvimento territorial possuíam um direcionamento mais alinhado à atividade agrícola e à reforma agrária, mesmo que a pesca artesanal se encontre incluída na perspectiva da agricultura familiar. Da mesma forma, identificou-se que poucos estudos se direcionam sobre o papel institucional das universidades em relação ao ensino, pesquisa, extensão e inovação, direcionados à assistência técnica e extensão pesqueira, ou ainda, associadas ao contexto das políticas de inclusão socioprodutiva na pesca artesanal. Entre as referências encontradas, destacam-se trabalhos realizados predominantemente na região Nordeste, em especial, ligados à Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Seja no cenário atual ou em momentos anteriores, não há uma investigação clara quanto ao papel da universidade em ações de ensino, pesquisa, extensão e inovação que relacionem a extensão universitária e o seu papel como mediadora de processos participativos, de assistência técnica e extensão pesqueira que contribuam com o planejamento, a implementação, a avaliação e a continuidade de políticas públicas para a pesca artesanal. A falta de dados oficiais que reúnam informações de diferentes setores que entrecortam a gestão da pesca artesanal, dificulta a análise sobre o Desenvolvimento Territorial Sustentável da atividade.

Considera-se ainda o potencial papel da universidade como facilitadora da inclusão socioprodutiva e da sustentabilidade social, econômica, ambiental e cultural na pesca artesanal, ao dar suporte à iniciativas que: fomentam a organização social; embasam tecnicamente as demandas de grupos locais pela de garantia de direitos, geração de renda e manutenção de modos de vida; capacitam agentes locais na representação em instrumentos de participação social para planejamento, execução e fiscalização de políticas públicas; deem suporte para o funcionamento destes instrumentos junto aos governos locais; fortalecem a institucionalidade de ações que garantam governança e ação coletiva, mas que a falta de mecanismos de financiamento específicos para o fomento a extensão universitária dificultam a continuidade de atividades, podendo elas estarem limitadas a ações pontuais de governo e não instituídas como políticas de Estado.

Pautando-se nas informações apresentadas, chegou-se as seguintes premissas:

i) As normativas e propostas de políticas públicas de fomento para a pesca artesanal apresentam dificuldades de serem implementadas e não abrangeram demandas diretas das comunidades pesqueiras artesanais;
ii) A vivência proporcionada pela extensão pesqueira auxilia na tradução das demandas locais em propostas com embasamento técnico para o planejamento e implementação de políticas públicas que fomentam o Desenvolvimento Territorial Sustentável da pesca artesanal; e
iii) O cenário atual de retomada de políticas públicas, gestão compartilhada e ações integradas relacionadas a pesca artesanal na esfera federal, inclui à descentralização de competências ministeriais a nível local através da atuação das universidades.

Partindo destas premissas, definiu-se a seguinte pergunta norteadora: Qual o papel da universidade na articulação de atores em torno do Desenvolvimento Territorial Sustentável da pesca artesanal? Em especial, em relação aos reflexos da extensão universitária para a qualificação das demandas locais; da mitigação das dificuldades de implementação das políticas públicas; e da contribuição da extensão universitária para se estabelecer a governança participativa da atividade produtiva.

Como resposta as perguntas, supõe-se nesta tese que a universidade através da extensão universitária pode ser um agente contributivo no diálogo entre sociedade, Estado e mercado, auxiliando no estabelecimento da governança necessária para o desenvolvimento local, para a implementação dos ODS, da Agenda 2030 e das Diretrizes PPE, tanto no desenvolvimento de políticas públicas para a pesca artesanal quanto na sua manutenção.

A suposição se sustenta na perspectiva de que a universidade, por sua capilaridade territorial e ação local baseada na extensão universitária, pode preencher algumas das lacunas deixadas pelas normativas fragmentadas e pela descontinuidade de políticas públicas de governo que não se estabelecem como políticas de Estado. Para averiguar esta suposição, buscou-se analisar os resultados dos projetos de extensão universitária da UFRRJ em atividades ligadas: a assistência técnica e extensão pesqueira; a estruturação de ações que atendem as demandas locais; a implementação de tecnologias sociais, sustentáveis e solidárias; e a mobilização de atores locais, agentes institucionais e o poder público através de articulação de redes que fortaleçam a institucionalidade e permanência de políticas públicas através da governança participativa.

O objetivo geral foi investigar o papel da universidade através do ensino, pesquisa e extensão universitária, enquanto agente contributivo na mediação do diálogo entre sociedade e Estado em projetos acadêmicos que contribuem com o estabelecimento da governança sobre recursos e territórios pesqueiros e o impacto destas ações no planejamento, implementação e continuidade de políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável da pesca artesanal.

Os objetivos intermediários orientam o desenvolvimento das seções da tese e buscam: i) Identificar os aportes teóricos para desenvolver uma abordagem teórico-metodológica que embase a discussão conceitual do campo da Gestão Social e do DTS sobre a pesquisa-ação as ações da extensão universitária; ii) Analisar as contribuições da extensão universitária para as dinâmicas de governança nos territórios da Costa Verde proporcionadas pelo "Projeto PEPEDT" e projeto "Retomada das Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável"; iii) Analisar as contribuições da extensão universitária para o diagnóstico da socioeconomia e organização socioprodutiva da atividade pesqueira artesanal no projeto "Indicação Geográfica da Tainha da Lagoa de Araruama"; iv) Analisar as contribuições da extensão universitária para o diagnóstico e qualificação de demandas da pesca artesanal no planejamento de políticas públicas de inclusão socioprodutiva proporcionadas pelo projeto "Pescantar: pesquisa-ação e extensão universitária"; e v) Analisar as propostas de normativas e políticas nacionais propostas por organismos internacionais pautados nos ODS e na Agenda 2030 que incidem sobre o contexto da pesca artesanal e sua aplicação na América Latina e no Brasil e seus potenciais na orientação de políticas públicas e extensão universitária.

O referencial teórico delineia um arcabouço interdisciplinar que sustenta a análise da Gestão Social sobre o DTS a partir da extensão universitária, enfatizando a necessidade de superar modelos econômicos racionalistas para enfrentar desafios socioambientais, territoriais e democráticos contemporâneos, com base na reflexão sobre a Agenda 2030 e os ODS. A discussão teórica aponta a necessidade de tratar a noção de desenvolvimento a partir do estabelecimento de uma governança participativa e multiescalar sobre o território, com a extensão universitária atuando como mediadora entre Estado, sociedade civil e mercado para territorializar as metas globais em ações concretas e inclusivas.

Como base principal, adota-se a Gestão Social e os aportes da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, inspirada no Marxismo, e complementarmente, integra-se a Teoria Decolonial e a Sociologia Crítica como contribuições as análises. Critica-se o modelo neoclássico de desenvolvimento e defende-se uma abordagem bottom-up participativa para equidade e sustentabilidade, pautada na abordagem dialógica que analisa relações de trabalho, culturais e produtivas no contexto de luta pela manutenção de dinâmicas econômicas locais e valorização de modos de vida tradicionais, rejeitando o determinismo econômico e enfatizando a crítica à razão instrumental e a adoção da razão substantiva, no fomento a emancipação de comunidades locais e a negação de posições subalternizadas, priorizando epistemologias pautadas nos saberes locais. Neste contexto, a pesquisa-ação e a extensão universitária são posicionadas como práticas transformadoras, integrando ensino, pesquisa e extensão para produzir conhecimento dialógico e socialmente relevante, com ênfase na reciprocidade entre saberes científicos e locais.

Os procedimentos metodológicos apresentam uma abordagem de pesquisa predominantemente qualitativa e interdisciplinar, com caráter construtivista e participativo, para analisar a extensão universitária em contextos de contribuição da universidade para o desenvolvimento local. A abordagem é centrada na Gestão Social e no DTS, construída a partir de vivências no PEPEDT-UFRRJ e suas características incluem: pesquisa-ação com metodologias participativas, baseadas na escuta ativa, planejamento coletivo, tecnologias sociais; estudo de casos múltiplos, na análise de relatórios de projetos de extensão universitária; e análise matricial, com triangulação de dados secundários.

Propõe uma síntese inovadora entre categorias da Gestão Social e indicadores de DTS, ao gerar uma matriz de correlação que integra categorias analíticas, estruturada em três níveis: processual (participação e deliberação), estrutural (impactos territoriais) e estratégico (democracia e sustentabilidade). Cada categoria é operacionalizada por indicadores qualitativos, permitindo a avaliação sistemática dos projetos, com replicabilidade para análises comparativas e orientação de políticas públicas e de ações extensionistas.

Além desta introdução, a tese está organizada em três seções. A primeira, "Atuação do PEPEDT na Extensão Universitária para o Desenvolvimento Territorial Sustentável" analisa o "Projeto PEPEDT" e o projeto "Retomada das Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável". Apresenta o histórico das políticas de desenvolvimento territorial que orientaram a criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial e dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial, destacando a formação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Baía da Ilha Grande e do PEPEDT. A seção examina as contribuições da extensão universitária para as dinâmicas de governança territorial, para a retomada da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial e para a realização de processos participativos, como conferências territoriais e de economia solidária.

A segunda seção intitulada "Extensão universitária na agregação de valor e inclusão socioprodutiva da pesca artesanal", analisa os resultados dos projetos "Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama" e "Pescantar: pesquisa-ação e extensão universitária". A seção aborda o mapeamento socioeconômico e socioprodutivo da pesca da tainha, a adaptação de metodologias de cartografia social, a organização da entidade gestora da Indicação Geográfica e a construção de um pacto territorial entre colônias e associações. Também examina as atividades participativas realizadas com comunidades da Baía da Ilha Grande, da Baía de Sepetiba e da Lagoa de Araruama, bem como a contribuição do PEPEDT para a realização de etapas da Plenária Nacional da Pesca Artesanal, relacionadas à construção do Plano Nacional da Pesca Artesanal e do Programa Nacional de Extensão Pesqueira Artesanal.

A última seção discute as normativas e políticas públicas relacionadas à pesca artesanal a partir do debate internacional e da realidade brasileira sobre a gestão dos recursos pesqueiros. A seção articula contribuições da Teoria Crítica, da Teoria Decolonial, da Teoria dos Recursos

Comuns, da Economia Ecológica e da Gestão Social para analisar o DTS da pesca artesanal. Também aborda os diferentes modelos de desenvolvimento que orientaram a gestão pública do setor, as demandas dos movimentos sociais, as orientações da Organização das Nações Unidas e do Parlamento Latino-Americano e Caribenho e a participação da extensão universitária na construção de políticas públicas para a pesca artesanal no Brasil.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico se baseia em um encadeamento de conceitos e abordagens teórico-metodológicas que servem como sustentação desta tese, justificando a escolha do tema e delimitando o problema a ser investigado. Apresenta-se como conceitos centrais a Gestão Social, o Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e a extensão universitária, mobilizados na análise sobre a pesca artesanal e a extensão pesqueira. Assim, a tese se centra na visão da universidade como agente institucional e na sua atuação através de um de seus pilares, a extensão universitária, esta como atividade fundamental em processos de DTS, para isso, se utilizando dos princípios da Gestão Social.

2.1 Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável

A Gestão Social, como campo teórico gestado no Brasil e ampliado para a América Latina, é um campo também metodológico, uma prática e uma filosofia de gestão, possuindo várias dimensões. A construção deste campo utiliza-se de aportes da Teoria Marxista, da Teoria Crítica e da Sociologia Crítica, contribuições debatidas abaixo e dimensionadas na abordagem sobre o DTS quanto a reflexão contemporânea sobre o desenvolvimento e suas múltiplas dimensões em contraposição aos modelos centrados exclusivamente na racionalidade econômica, que não dão conta de explicar, nem de solucionar, os desafios socioambientais, territoriais e democráticos que marcam as sociedades do século XXI. Assim, a tese abordou a Gestão Social como filosofia de gestão aplicada na prática nos territórios, a análise da tese se pauta na prática desses princípios filosóficos, sendo a universidade, através da extensão universitária, o agente dialógico entre sociedade, Estado e mercado.

A literatura sobre Gestão Social tem suas origens nos debates sobre a participação social e democracia deliberativa no contexto da teoria organizacional aplicada a gestão pública, configurando-se como uma alternativa às formas tradicionais de gestão estratégica e tecnocrática. Segundo Tenório (2005, 2008b), a Gestão Social se configura como um processo gerencial participativo em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, fundamentando-se nos princípios da inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum. Essa concepção desloca o eixo da racionalidade instrumental para uma racionalidade comunicativa, inspirada em Habermas ([1981] 2012), em que o consenso emerge do diálogo e da argumentação, e não da imposição de autoridade.

A Teoria Crítica, especialmente na formulação de Habermas, oferece um arcabouço teórico para a Gestão Social por meio da teoria do agir comunicativo e da racionalidade comunicativa. Assim, a construção do campo de estudo da Gestão Social se baseia em pressupostos teórico-epistemológicos que dialogam com a Teoria Crítica e se configura como um campo de pensamento que discute o paradigma da gestão pública a partir do entendimento de um interesse bem compreendido sobre o bom viver da população (TENÓRIO, 1998, 2008a).

Nobre (2013) discute as contribuições da primeira e a segunda geração da Escola de Frankfurt, enfatizando a transição para a racionalidade comunicativa. O autor analisa o contexto nacional, argumentando que a democracia brasileira enfrenta um bloqueio estrutural devido à hegemonia neoliberal. A Teoria Crítica distingue-se então por sua orientação prática, que busca transformar a realidade e não apenas teorizá-la ou descrevê-la, para isto, enfatiza a emancipação humana como meio de contornar o bloqueio estrutural que o capitalismo impetra através da cultura de massa sobre a racionalidade quanto ao que é e o que deveria ser.

As questões debatidas pela Teoria Crítica no contexto brasileiro são aprofundadas numa abordagem participativa de administração pública, a partir de uma orientação emancipatória que busca transformar estruturas sociais opressivas por meio da participação, do diálogo e da crítica às formas de dominação. Estes fatores influenciaram na formação do campo da Gestão

Social no Brasil, principalmente no que tange à oposição entre os conceitos de gestão estratégica e Gestão Social, em que se percebe mais claramente o debate crítico deste campo.

A Gestão Social tem como principal viés os meios de participação e controle social, a partir do que se qualifica como cidadania deliberativa, na qual a emancipação da sociedade é um fator chave frente aos desafios impostos pelo viés da gestão estratégica. Essa se pauta na tradição positivista e numa racionalidade instrumental que domina o pensamento administrativo e de gestão baseado na lógica e nos métodos neoliberais (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015; CARMO; PEREIRA; REZENDE, 2024).

A visão de gestão estratégica submete a gestão pública a uma burocracia onde predomina a racionalidade econômica, direcionada por setores conservadores e neoliberais (BORGES, 2000). A principal divergência entre os processos decisórios encadeados pela ótica da Gestão Social e da gestão estratégica se acentuam no desequilíbrio do atendimento aos interesses de mercado em detrimento aos interesses sociais, no planejamento e execução das políticas públicas. Assim, Cançado, Pereira e Tenório (2015) definem a Gestão Social em contraposição ao conceito de gestão estratégica.

> Dessa maneira, tanto a gestão social como a gestão estratégica são forças produtivas na medida em que são distintas formas de gerenciar, de organizar, o processo de trabalho e sua regulação. Apesar da dominância da gestão estratégica, o conceito de gestão social surge pela incompatibilidade do conceito hegemônico, gestão monológica, com uma sociedade que exigia, segundo os preceitos constitucionais de 1988, uma sociedade mais justa e sob o controle social da cidadania, portanto, de uma gestão dialógica em todos os âmbitos da sociedade (PEREIRA; CANÇADO; TENÓRIO, 2023, p.9).

A partir destes conceitos, é possível caracterizar a contraposição entre os princípios da Gestão Social quanto a forma de se pensar políticas públicas, e o modelo gerencial em que estas são praticadas a partir do viés de gestão estratégica, que incorpora as práticas da governança corporativa pautada em princípios mercadológicos (MARIANI, 2014). Abaixo é apresentado um quadro comparativo entre a Gestão Social e a gestão estratégica (Quadro 1).

Quadro 1. Contextualização de gestão estratégica e gestão social sob a mesma dimensão de categorias.

Análise comparativa entre gestão estratégica e gestão social		
Dimensão	**Gestão Estratégica**	**Gestão Social**
Ponto de Partida	Melhoria de Desempenho	Participação/ Bem viver
Racionalidade	Utilitária/ Formal/ Instrumental/ Monológica	Comunicativa/ Dialógica
Tomada de Decisão	Baseada em planejamento e num sistema de alinhamento organizacional a partir dos objetivos da organização	Tomada de decisão coletiva, balizada pelo interesse bem compreendido/ bem comum
Transparência	Informações constantes nos relatórios técnicos e nas avaliações sistemáticas com acesso limitado	Informações disponíveis, baseadas na intersubjetividade, tornando possível a dialogicidade
Espaço	Esfera privada	Esfera pública

Continua...

Continuação do **Quadro 1.**

Análise comparativa entre gestão estratégica e gestão social		
Dimensão	**Gestão Estratégica**	**Gestão Social**
Finalidade da Gestão	Minimização de custos e maximização de resultados (Minimax)	Interesse bem compreendido/ bem comum
Método	Positivismo lógico	Teoria crítica
Concepção de Estrutura Organizacional	Hierarquia/ Heterogestão	Heterarquia
Premissas Teóricas	Individualismo metodológico	Socialização
Modus Operandi	Competitividade	Cooperação
Benefícios	Lucros e resultados empresariais	Melhoria na qualidade de vida
Dimensão Temporal	Preferencialmente curto prazo; médio e longo prazos baseados em lançamento	Sustentabilidade — longo prazo
Amplitude da Ação	Preocupação apenas com o que lhe é concernente	Preocupação geral com o contexto
Visão	Linear/ Objetiva	Complexidade/ intersubjetividade
Foco	Mercadocêntrico	Sociocêntrico
Consequências	Reificação	Emancipação
Relação	Mundo do trabalho	Mundo da vida

Fonte: Extraído de Cançado, Sausen e Villela (2013, p.85).

Tenório (2008a) aponta que é na cidadania deliberativa habermasiana que se encontra o cerne da aplicação do conceito de Gestão Social, ao se considerar que a "legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum", na qual o processo participativo na tomada de decisões se estabelece com base no entendimento entre as partes (TENÓRIO, 2008a, p.160), o que pressupõe o estabelecimento de processos gerencias diferenciados no estabelecimento da governança.

A governança pode ser mais eficaz quando baseada em regras negociadas localmente, que respeitem as dinâmicas sociais e ecológicas específicas de cada localidade, promovendo a gestão sustentável de recursos comuns (OSTROM, 1990). Para se alcançar uma governança participativa, faz-se necessário que as estruturas institucionais permitam a representação equitativa de comunidades marginalizadas para superar desigualdades de poder (PINKERTON, 2011). Desta forma, a cidadania deliberativa implica na legitimidade das decisões políticas através de processos inclusivos, de comunicações plurais, de igualdade participativa, promoção da autonomia e primazia do bem comum.

Fischer (1992) complementa essa perspectiva ao contextualizar a Gestão Social como gestão do desenvolvimento social que reconhece o poder local, no contexto de espaços que reúnem o conjunto de relações socialmente construídas e de poder territorialmente localizadas. Into configura um espaço em que atuam redes sociais que se articulam e se sobrepõem em relações de cooperação ou conflito, em tomo de interesses, recursos e valores. França Filho (2008) reforça esse entendimento ao definir a Gestão Social como uma forma de gestão típica das organizações da sociedade civil, atuando em um circuito que não é nem o do Estado nem o do mercado, mas sim o de uma esfera pública não estatal, onde a ação coletiva e a cooperação social constituem os fundamentos da legitimidade das decisões. Essa concepção converge com

a noção de território como espaço socialmente construído, onde se desenrolam relações de poder, identidades e práticas culturais específicas (VILLELA; VIANA, 2017).

A Gestão Social promove um gerenciamento participativo e dialógico, com decisões intersubjetivas que envolvem os sujeitos interessados, em que "a hegemonia das ações possui caráter intersubjetivo. Isto é, onde os interessados na decisão, na ação de interesse público, são participantes do processo decisório" (TENÓRIO; SARAIVA, 2006, p. 128). Assim, ela figura como "uma ação gerencial dialógica típica das sociedades democráticas contemporâneas", na qual a cidadania deliberativa esta intrinsecamente relacionada a "expressão da emancipação da Sociedade em relação ao Estado e ao Mercado" (PEREIRA; CANÇADO; TENÓRIO, 2023, p.84), denotando o estabelecimento de um modelo de desenvolvimento que inclui a participação e o controle social.

A Gestão Social, portanto, reúne um conjunto de mecanismos capazes de mediar essas disputas, criando arenas de diálogo e deliberação que permitem a construção de consensos e o fortalecimento do capital social a partir de uma razão substantiva. Abaixo busca-se sintetizar um quadro de categorias teóricas e sua importância para a abordagem da Gestão Social (Quadro 2).

Quadro 2. Categorias teóricas utilizadas na abordagem da gestão social.

Categoria	Abordagem na Gestão Social
Bem Comum	Orienta a Gestão Social para decisões que priorizem o interesse coletivo, fomentando maior equidade, justiça social e sustentabilidade. É a base para práticas que buscam benefícios compartilhados, superando interesses individuais em prol do desenvolvimento coletivo.
Dialogicidade	Sustenta a construção de decisões por meio do diálogo aberto e horizontal, valorizando a pluralidade de vozes. É essencial para criar soluções coletivas que respeitem a diversidade e promovam entendimento mútuo.
Interesse Bem Compreendido	Fundamenta decisões coletivas baseadas no entendimento das questões em debate, bem informadas, através do diálogo e do consenso, evitando coerção. Propõe que as ações reflitam as necessidades reais da comunidade, buscando a emancipação e justiça social.
Participação Social	Promove o envolvimento ativo das comunidades na formulação e execução de políticas públicas, fortalecendo a cidadania e a autonomia com base na participação. É a base para a legitimidade das ações de gestão social.
Controle Social	Garante a fiscalização coletiva das políticas públicas, promovendo transparência. Capacita comunidades a monitorarem e influenciarem decisões, assegurando equidade.
Intersubjetividade	Enfatiza a construção coletiva de significados por meio de interações entre indivíduos, promovendo consenso e entendimento mútuo. É crucial para a coesão social e legitimidade das decisões.
Interdisciplinaridade	Integra diferentes áreas do conhecimento para enfrentar desafios complexos, enriquecendo a gestão social com abordagens holísticas que respeitam a diversidade de saberes.
Territorialidade	Contextualiza a gestão social às especificidades locais, valorizando saberes e práticas tradicionais. Promove políticas públicas adaptadas às realidades territoriais, fortalecendo o desenvolvimento local.

Continua...

Continuação do **Quadro 2.**

Categoria	Abordagem na Gestão Social
Governança Participativa	Estrutura processos decisórios inclusivos, com ampla participação comunitária, para garantir legitimidade e eficácia das políticas públicas.
Democracia Deliberativa	Promove espaços de deliberação coletiva, onde decisões são tomadas por meio de diálogo racional e inclusivo, fortalecendo a cidadania e a legitimidade das políticas.
Esfera Pública	Espaço de interação onde atores sociais debatem questões de interesse comum, promovendo transparência e deliberação. É essencial para a construção de políticas públicas democráticas.

Fonte: Elaborado a partir de Cançado, Sausen e Villela (2013).

Nesse cenário, o debate em torno de conceitos como da Gestão Social e do DTS no campo das Ciências Sociais Aplicadas, das políticas públicas e da economia emergem como categorias-chave para compreender novas formas de ação pública baseadas na ação coletiva, nas quais o diálogo, a participação social e a cidadania deliberativa constituem os eixos estruturantes dos processos decisórios. A efetividade da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) depende, de modo decisivo, da capacidade dos territórios de construir arranjos participativos e multiescalares de governança, capazes de traduzir metas globais em ações locais concretas. No entanto, a fragilidade dos mecanismos de participação social e a ausência de processos deliberativos estruturados constituem entraves para o avanço dessas metas. Em muitos contextos, a execução dos ODS é conduzida de forma verticalizada, sem a incorporação dos sujeitos sociais, que deveriam ser protagonistas da transformação.

A história do pensamento sobre desenvolvimento é marcada por disputas conceituais que refletem tanto diferentes projetos políticos quanto interesses econômicos em disputa. O conceito clássico de desenvolvimento, que emergiu no pós-segunda guerra mundial, esteve atrelado ao crescimento econômico, ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e à modernização tecnológica, como defendido pela teoria da modernização e pela economia neoclássica. Entretanto, já nas últimas décadas do século XX, diante das evidências crescentes de degradação ambiental, injustiça social e colapso climático, essa visão passou a ser questionada.

O debate em torno do desenvolvimento sustentável tornou-se, ao longo das últimas décadas, um dos discursos hegemônicos mais amplamente aceitos tanto por organismos multilaterais quanto por governos, empresas e até mesmo por parte dos movimentos sociais. A economia neoclássica, com sua ênfase ao crescimento econômico ilimitado num contexto de recursos naturais limitados, prioriza a maximização de lucros e influencia a noção de desenvolvimento sustentável através da formulação de diferentes abordagens que tentam compatibilizar economia e meio ambiente num contexto de maximização de resultados, que não rompem com a lógica central de exploração dos recursos naturais.

Sachs (2004) já alertava para a necessidade de um desenvolvimento inclusivo e que respeitasse a integridade dos ecossistemas como alternativa ao modelo hegemônico, defendendo que o desenvolvimento deveria respeitar a diversidade ecológica e cultural dos territórios e partir de políticas socioambientais integradas, construídas em diálogo com as populações locais. Sachs (2005, 2007) critica a priorização do lucro sobre a equidade social, defendendo um modelo de desenvolvimento que integre valores das relações locais que configuram o território. Para Raffestin (1993) o conceito de territorialidade é tido como "um valor bem particular, pois reflete a multidimensionalidade do 'vivido' territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral" (RAFFESTIN, 1993, p.158). Essa perspectiva, define o território como um campo de forças produzido pelas relações de poder e resistência

(RAFFESTIN, 1993), que estabelece o território como um espaço de luta, onde identidades coletivas se formam em oposição a projetos hegemonicamente impostos (SOUZA, 2006).

Na Geografia, Santos (1996) define o território como o espaço vivido, apropriado e transformado pelas relações sociais, resultado da interação entre a natureza e os agentes sociais, com suas técnicas de planejamento e alteração do espaço (SANTOS, 1996). Para Santos, o território não é apenas um suporte físico, mas um sistema dinâmico de relações sociais e culturais que refletem desigualdades e resistências. O autor critica o desenvolvimento globalizado, afirmando que a lógica capitalista fragmenta territórios, marginalizando comunidades locais (SANTOS, 2000). Ele destaca a globalização como um processo que reconfigura territórios, criando "espaços de fluxos" que coexistem com lugares de identidade local (SANTOS, 2000, p. 89) onde a territorialidade emerge como a expressão das práticas sociais que conferem sentido ao espaço.

Haesbaert (2004) complementa Santos argumentando que a territorialidade é o "exercício de poder e pertencimento, articulando múltiplas escalas" (HAESBAERT, 2010, p. 67). Ao destacar a multiescalaridade do território, o autor indica a territorialidade como o exercício do poder e da identidade em diferentes escalas, do local ao global. Também enfatiza a integração entre território, identidade e ambiente, ao argumentar que a territorialidade reflete tanto a apropriação material quanto simbólica do espaço, como nas práticas de comunidades tradicionais que vinculam sua identidade cultural à terra. O território, nesse contexto, não é uma unidade geográfica estática, mas um campo de forças, conforme propõem Fligstein (2001) e Bourdieu (2000), em que diferentes atores disputam a orientação do desenvolvimento local.

Segundo Perico (2009) o território é a unidade fundamental para a gestão de políticas públicas, definido como uma construção social diversificada que determina o potencial de desenvolvimento dos atores locais. Para o autor, o desenvolvimento territorial articula dimensões econômico-produtivas, ambientais, sociais, culturais, identitárias e institucionais, exigindo a participação ampla e igualitária de múltiplos atores sociais (PERICO, 2010). Esse processo prioriza uma abordagem *bottom-up*, centrada no local, com caráter participativo, destacando a importância da organização e empoderamento de atores locais para a gestão do território (PERICO, 2010).

A partir destas reflexões teóricas sobre desenvolvimento e território, faz-se importante distinguir os conceitos de desenvolvimento local, desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável porque, embora esses conceitos dialoguem entre si, eles partem de ênfases analíticas diferentes. No debate sobre desenvolvimento local, autores como Buarque (2008) e Boisier (2004) destacam a valorização das potencialidades endógenas, da mobilização dos atores e das capacidades construídas em recortes espaciais mais próximos, como municípios, comunidades ou arranjos locais. Nessa perspectiva, o local não é apenas uma escala reduzida de intervenção, mas um espaço de articulação social e institucional em que se buscam dinamismo econômico e melhoria da qualidade de vida com base nas especificidades do lugar a partir de suas vocações econômicas endógenas.

Já o desenvolvimento territorial supõe um deslocamento conceitual do conceito de local, ele não se refere apenas ao desenvolvimento "em um lugar", mas ao desenvolvimento pensado a partir do território como construção social, política e relacional daqueles que o ocupam. Para compreender isso, é necessário distinguir espaço e território. Em Santos (1996), o espaço geográfico é entendido como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações; em Raffestin (1993), o território aparece como resultado de relações de poder projetadas sobre o espaço; e, em Saquet (2007; 2011), o território é tratado como processo histórico e relacional, atravessado por identidades, apropriações, conflitos e territorialidades. Assim, o desenvolvimento territorial incorpora a dimensão política do uso do espaço e enfatiza governança, pactos socioterritoriais e disputas entre atores, o que o diferencia de abordagens mais estritas ao conceito de local.

Essa distinção também é reforçada por autores como Haesbaert (2004), ao mostrar que o território não pode ser reduzido a uma base física ou administrativa, pois envolve processos de pertencimento, controle, uso e múltiplas territorialidades. Desse modo, enquanto o desenvolvimento local costuma privilegiar a ativação de recursos e capacidades em escala próxima, o desenvolvimento territorial amplia essa leitura ao considerar o território como produto de relações sociais e de poder, o que o torna particularmente relevante para análises sobre políticas públicas, desigualdades e conflitos de uso do espaço.

Por sua vez, o desenvolvimento sustentável não define prioritariamente uma escala espacial, mas um horizonte normativo para o próprio desenvolvimento a partir de uma visão ambiental relacionada a disponibilidade de recursos. Desde o Relatório Brundtland em 1987, a ideia central em torno do desenvolvimento sustentável foi a de compatibilizar a satisfação das necessidades do presente com a preservação das possibilidades das gerações futuras. Para Sachs (2004; 2007), essa noção é aprofundada pela articulação entre dimensões sociais, econômicas, ecológicas, espaciais e culturais do desenvolvimento. O desenvolvimento pensado de forma multidimensional pelo autor, aproxima sua visão à abordagem de Ostrom (1990) ao reconhecer que a sustentabilidade depende de arranjos institucionais capazes de regular, de forma coletiva e contextualizada, o uso dos recursos comuns.

Nesse sentido, a contribuição de Ostrom (1990) reforça a ideia de que o desenvolvimento não pode ser reduzido nem ao mercado nem ao controle estatal centralizado, pois comunidades locais podem construir regras, mecanismos de monitoramento e formas de cooperação para gerir bens comuns de modo eficiente e duradouro. Ao mesmo tempo, essa leitura se contrapõe a interpretações mais simplificadas, especialmente à formulação clássica da tragédia dos comuns de Hardin (1968), que associa o uso coletivo à tendência inevitável de degradação dos recursos. Assim, enquanto Sachs enfatiza um desenvolvimento orientado pela sustentabilidade e pela equidade, Ostrom (2010) oferece base empírica e institucional para mostrar que a gestão coletiva pode ser parte dessa construção, em contraste com visões que tratam os comuns apenas como espaços de uso desordenado e inevitável esgotamento.

Partindo dessas considerações, o pode-se inferir que o desenvolvimento sustentável qualifica o modo como o desenvolvimento deve ocorrer, enquanto o desenvolvimento local e o desenvolvimento territorial remetem mais diretamente ao recorte espacial, à forma de organização e às relações sociais que sustentam esse processo. As três visões podem ser articuladas da seguinte forma: o desenvolvimento local enfatiza a mobilização de capacidades endógenas e a ação dos atores próximos; o desenvolvimento territorial amplia essa leitura ao compreender o território como construção social e política, isto é, como espaço de relações, conflitos, identidades e pactos; e o desenvolvimento sustentável introduz o horizonte normativo da prudência ecológica, da equidade social e da viabilidade econômica de longo prazo.

A partir da convergência entre esses conceitos sobre desenvolvimento, quando o debate sobre sustentabilidade é transposto para o campo territorial, autores como Perico (2009; 2010) defendem que o território não é mero recorte administrativo, mas base social do desenvolvimento, construída por sujeitos, instituições, identidades e estratégias, o que exige uma abordagem multidimensional e integrada. Na mesma direção, o debate da Gestão Social sustenta que processos de desenvolvimento precisam estar ancorados em participação plural, dialogicidade, esfera pública, deliberação e emancipação. Assim, entende-se o território como espaço das relações sociais e de construção de arranjos de governança, a partir da dialogicidade e da construção compartilhada de decisões, como propõem Tenório (1998; 2005; 2016), Villela (2012) e Cançado, Pereira e Tenório (2015).

Os ODS ao proporem uma agenda integrada de erradicação da pobreza, proteção ambiental, inclusão social e fortalecimento institucional até 2030, pressupõem uma abordagem de desenvolvimento que articule dimensões econômicas, sociais, ambientais e políticas de forma territorialmente situada. Sob a ótica da Gestão Social, os ODS só ganham efetividade

concreta quando territorializados por meio de arranjos participativos e deliberativos locais, que dependem de processos de decisão baseados em participação, pluralismo, inclusão, autonomia e bem comum, elementos centrais da cidadania deliberativa em Tenório (1998; 2016). Villela (2012) contribui com esta reflexão ao discutir o território entendido como espaço de construção democrática de pactos e mediação de interesses locais, capazes de transformar metas globais em processos socialmente construídos e territorializados de desenvolvimento, o que aproxima os ODS e a Agenda 2030 de uma concepção de desenvolvimento fundada na governança democrática dos territórios, que oriente as ações voltadas para o desenvolvimento local.

A partir da abordagem dos ODS, as discussões sobre desenvolvimento local, desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável no campo da Gestão Social, tem convergido para definir o conceito de Desenvolvimento Territorial Sustentável como um processo de transformação socialmente construído em territórios concretos, orientado pela participação social e cidadania deliberativa dos atores locais, assim como, pela mediação democrática de conflitos, pela valorização das identidades e capacidades territoriais e pela articulação equilibrada entre dimensões sociais, econômicas, político-institucionais, culturais e ambientais, tendo como finalidade não apenas o crescimento, mas a reprodução ampliada da vida, da justiça social e da sustentabilidade dos bens e modos de vida comuns. O quadro abaixo (Quadro 3) sintetiza as dimensões de desenvolvimento apresentadas, apontando suas principais características e distinções.

Quadro 3. Síntese comparativa entre os conceitos de desenvolvimento local, desenvolvimento territorial, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento territorial sustentável.

Conceito	Foco Principal	Escala / Base de Análise	Elemento central	Diferença Principal
Desenvolvimento Local	Dinamização de capacidades e recursos de uma localidade	Localidade, município, comunidade	Potencialidades endógenas, atores locais e iniciativas de base próxima	Enfatiza o "local" como espaço de mobilização e ação mais imediata
Desenvolvimento Territorial	Transformação de um território a partir de suas relações sociais, políticas e econômicas	Território como construção social e política	Governança, identidade, relações de poder, cooperação e conflito	Vai além da escala local e entende o território como espaço vivido, disputado e organizado socialmente
Desenvolvimento Sustentável	Compatibilização entre crescimento, justiça social e preservação ambiental	Não se restringe a uma escala específica	Equilíbrio entre dimensões econômica, social e ambiental no longo prazo	Define a qualidade e a orientação do desenvolvimento, e não propriamente sua base espacial
Desenvolvimento Territorial Sustentável	Articulação entre território, participação social e sustentabilidade	Território concreto, com atores, instituições e recursos	Governança territorial, inclusão, sustentabilidade e mediação democrática	Integra a dimensão política do território com o horizonte normativo da sustentabilidade

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Villela e Viana (2017) alinham a Gestão Social à Teoria Crítica, enfatizando a governança local e a participação comunitária como pilares do DTS, destacando exemplos como cooperativas agrícolas no Brasil, que integram produção econômica, inclusão social e preservação ambiental, promovendo o desenvolvimento multidimensional. Eles discutem territórios como espaços ocupados por atores sociais que estabelecem relações de poder, compartilhando identidades, linguagens, hábitos, culturas e valores. Esses espaços refletem a convivência de grupos sociais diversos, como políticos, famílias, empresários ou comunidades religiosas, entre outros, que moldam o uso e a dinâmica do território.

Os autores também observam relações verticais e autoritárias, como no exemplo do "coronel" do início do século XX, um proprietário fundiário que dominava o espaço e impunha regras para manter seu poder, criando territórios autoritários onde a democracia é frágil. Eles discutem um modelo de desenvolvimento territorial que integra dimensões econômica, social, ambiental e cultural, em que o desenvolvimento deve priorizar a qualidade de vida e a equidade. Eles debatem de forma critica as abordagens unidimensionais focadas exclusivamente no crescimento econômico, defendendo a utilização de indicadores de DTS com base em aspectos multidimensionais que reforçam a necessidade de políticas públicas que considerem as especificidades territoriais (VILLELA; VIANA, 2017).

Nesses contextos, práticas como clientelismo, nepotismo e patrimonialismo predominam, com gestores públicos utilizando recursos para beneficiar aliados, empregando familiares sem qualificação ou tratando bens públicos como privados. Essas ações afastam os cidadãos do poder, gerando desterritorialização, perda de pertencimento e apatia, o que perpetua circuitos viciosos que dificultam o DTS (VILLELA; VIANA, 2017). Neste sentido, a cidadania deliberativa, marcada pela participação ativa nas decisões locais, é essencial para romper esses ciclos, promovendo inclusão e bem comum.

O DTS depende da construção de redes interorganizacionais que promovam a participação cidadã e a governança democrática, superando práticas autoritárias (VILLELA et al, 2014). Dessa forma, destaca-se a necessidade de "encarar os territórios como campos em que se defrontam protagonistas com interesses diversos e trabalhar pela Gestão social desses interesses, ainda que com fortes limitações" (VILLELA et al, 2014, p.30). Assim, a Gestão Social, com base na cidadania deliberativa, ao articular atores locais em processos participativos, fortalece a identidade territorial e combate desigualdades, promovendo indicadores de desenvolvimento como acesso à educação, saúde e infraestrutura, que estariam imbricados com aqueles desenvolvidos na perspectiva do DTS (VILLELA; VIANA, 2017).

A extensão universitária assume então um papel estratégico neste cenário, ao promover a interlocução entre Estado, sociedade civil e comunidades locais, transformando a universidade em agente de mediação cognitiva e política que traduz os ODS para a realidade dos territórios. O DTS ao articular as dimensões social, ambiental, econômica e institucional, oferece um caminho metodológico para a territorialização dos ODS, convertendo metas abstratas em indicadores operacionais enraizados nas práticas locais. Assim, o DTS torna-se não apenas um desdobramento da Agenda 2030, mas seu campo prático de aplicação, no qual a participação social e a ação extensionista se combinam para produzir inteligência institucional e governança participativa voltadas à sustentabilidade e à justiça territorial.

2.2 Extensão Universitária

A prática de Extensão Universitária no Brasil remonta ao início do século XX, com marcos como os cursos de extensão na Universidade de São Paulo em 1911 e os serviços da Escola Superior de Agricultura e Veterinária de Viçosa nos anos 1920. Nos finais dos anos 1950 e início dos anos 1960, a UNE liderou movimentos estudantis que, embora importantes para a formação de lideranças e com forte compromisso social, tiveram impacto limitado na institucionalização da Extensão Universitária (PAULA, 2013).

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, no contexto da luta pela redemocratização e reconstrução das instituições políticas e sociais, houve uma redefinição da concepção de Universidade Pública, uma revisão das práticas de Ensino, Pesquisa e Extensão, e uma crítica à visão assistencialista das ações extensionistas (PAULA, 2013). A partir desse momento, a Extensão Universitária foi reconhecida como um processo que integra o Ensino e a Pesquisa, estabelecendo conexões com os emergentes movimentos sociais. Assim, Paula (2013, p. 21) aponta que o papel da Extensão Universitária ultrapassa o caráter de ensino e

pesquisa e indica como princípios que regem a extensão universitária: I) a indissossiabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; II) a interação dialógica com a sociedade; III) a inter e a transdisciplinaridade como princípios organizadores das ações de extensão; IV) a busca do maior impacto e da maior eficácia social das ações; V) a afirmação dos compromissos éticos e sociais da universidade. O autor define como tarefa da Extensão Universitária:

> É tarefa da universidade para a sociedade, dialogar com ela, tentar responder às suas demandas e expectativas, reconhecer a sociedade, em sua diversidade, tanto como sujeito de direitos e deveres, quanto como portadora de valores e culturas tão legítimos quanto aqueles derivados do saber erudito. É tarefa da extensão construir a relação de compartilhamento entre o conhecimento científico e tecnológico produzido na universidade e os conhecimentos de que são titulares as comunidades tradicionais. É tarefa da extensão a promoção da interação dialógica, da abertura para alteridade, para a diversidade como condição para a autodeterminação, para a liberdade, para a emancipação (PAULA, 2013, p. 20).

Apesar de inicialmente limitada à dimensão processual, a ênfase passou a ser a institucionalização da extensão universitária. O principal desafio de sua incorporação está na compreensão de que esse processo deveria abranger toda a estrutura da Universidade Pública. Dessa forma, destaca-se a relevância da extensão universitária considerando seus marcos legais que delineiam sua evolução conceitual:

- O artigo 207 da Constituição Nacional (BRASIL, 1988) ressalta a autonomia das universidades, enfatizando a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão;
- A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/1996) (BRASIL, 1996) estabelece a promoção da extensão como uma das finalidades da educação superior;
- Os Planos Nacionais de Educação (PNE) de 2001 a 2010 (BRASIL, 2001) propõem a implantação do Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária.
- O PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) define a elevação das taxas de matrícula na Educação Superior e destaca a estratégia 12.7, que reserva 10% dos créditos curriculares para ações de extensão com foco em áreas socialmente relevantes.
- A Resolução MEC/CNE/CES nº 07/2018 regulamenta a meta 12.7 do PNE 2014-2024.

Segundo Nogueira (2013) a educação deve ser considerada como um bem público da qual o Estado deve assegurar a democratização do acesso, fazendo com que o ensino superior seja tangível ao conjunto da população. A autora comenta ainda que para a educação figurar como ferramenta de desenvolvimento social e econômico do país, é necessário que a "produção e a transmissão do conhecimento estejam alicerçadas na liberdade de pensamento", buscando a formação para a cidadania e a solução de problemas sociais, tecnológicos e econômicos" relevantes, sejam os "locais e regionais, sejam os nacionais.

Para Nogueira (2013, p.18) a extensão universitária pode se caracterizar como: a) instrumento de transferência de conhecimento; b) instrumento de produção de conhecimento; c) instrumento de desenvolvimento econômico-político-social-cultural. Tomando esta tipologia como chave analítica, a extensão universitária no Brasil pode ser lida como um campo em que convivem, às vezes no mesmo projeto, estas três orientações principais. Essa leitura é compatível com o marco institucional mais consolidado da área a Política Nacional de Extensão Universitária do FORPROEX define a extensão como processo educativo, cultural e científico orientado por interação dialógica, indissociabilidade com ensino e pesquisa e impacto social.

> A Extensão Universitária, sob o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, é um processo interdisciplinar educativo, cultural, científico e político que promove a interação transformadora entre universidade e outros setores da sociedade (FORPROEX, 2012, p. 42).

Já a Resolução MEC/CNE/CES nº 07/2018 a define como processo interdisciplinar, político-educacional, cultural, científico e tecnológico que promove interação transformadora com a sociedade e integra ensino, pesquisa e currículo. Em outras palavras, a própria normatização brasileira admite que a extensão pode variar de um modelo mais difusor para outro mais coprodutivo e socialmente transformador (FORPROEX, 2012).

No primeiro eixo, a extensão como instrumento de transferência de conhecimento é percebida em projetos de prestação de serviços, cursos, oficinas, clínicas-escola, núcleos de práticas jurídicas, assessorias técnicas, escritórios-modelo, entre outras ações de difusão científica e tecnológica. Esse modelo costuma operar com a universidade como principal polo de formulação e a comunidade como destinatária do conhecimento, o que o torna eficiente para ampliar acesso a serviços especializados, disseminar técnicas e responder a demandas imediatas. Ao mesmo tempo, quando esse formato domina a concepção do projeto, ele pode reproduzir uma lógica unilateral de "entrega" de saberes, enfraquecendo a troca efetiva com os públicos envolvidos. É justamente nesse ponto que Fraga (2017) chama atenção para as "armadilhas" da transferência de conhecimento, debatendo como a linguagem da inovação e da difusão pode reduzir a extensão universitária a circulação de soluções prontas, sem incorporar a complexidade social dos contextos em que atua.

Esse perfil transferencista continua presente em muitas universidades brasileiras, sobretudo em áreas com forte tradição profissional, como saúde, direito, engenharia, agrárias e arquitetura. Clínicas-escola e serviços vinculados ao SUS, por exemplo, costumam combinar a aprendizagem discente com a ampliação do acesso da população a atendimentos e orientações que o sistema público não consegue absorver integralmente (MARTINS et al., 2016; ZILLI et al., 2017). Da mesma forma, programas de oficinas técnicas tendem a mobilizar a extensão universitária como ação voltada a atender necessidades técnicas de comunidades e municípios (BORGES, et al. 2021; FANTIN, 2011). Trata-se de um modelo importante e socialmente relevante, mas cuja qualidade extensionista depende do quanto consegue ir além do atendimento pontual e abrir espaço para interlocução real com os sujeitos atendidos.

> O compromisso da universidade deve ser com o futuro da sociedade e a inserção institucional se dá mediante a Extensão Universitária, ensinando, aprendendo e criando uma expressão acadêmica sobre a cultura, desenvolvendo projetos e criando laços formais e afetivos com as pessoas envolvidas. Como afirma Saviani (1980), a Extensão não deve ser assistencialista e nem apenas captadora de recursos, mas deve se comportar como uma outra forma de fazer ciência, de construir conhecimentos em novas bases, com fontes originais, em um país que tem as tradições populares como o Brasil (ARAÚJO et al., 2011, p. 8).

No segundo eixo, a extensão como instrumento de produção de conhecimento, desloca-se o foco da simples difusão para a construção compartilhada de saberes. Aqui, os projetos deixam de tratar a comunidade apenas como receptora e passam a reconhecê-la como coparticipante na definição de problemas, na experimentação metodológica e na geração de conhecimento socialmente situado (ALMEIDA, 2015). A Resolução MEC/CNE/CES nº 07/2018 reforça essa concepção ao afirmar que a extensão articula produção e aplicação do conhecimento em interação transformadora com a sociedade. A literatura recente sobre epistemologia e metodologia da extensão segue a mesma direção, enfatizando que a atividade extensionista ganha densidade acadêmica quando produz aprendizagem institucional, reelabora

currículos e retroalimenta pesquisa e ensino (ARAÚJO et al., 2011; FRAGA, 2017; KOCHHANN, 2021).

> A Extensão Universitária promove uma troca de saberes entre a Universidade e a sociedade, uma vez que busca nessa sociedade os problemas eminentes e as soluções que a população emprega diante deles e ao retornar à Universidade deve promover sua retroalimentação para novos conhecimentos e pesquisas, com vistas a colaborar na solução das dificuldades, participando efetivamente da realidade social (ARAÚJO et al., 2011, p. 7).

Projetos orientados por este conceito buscam articular ensino, pesquisa e extensão em experiências curriculares desenvolvidas com comunidades e outros setores sociais, favorecendo intercâmbio de saberes, reelaboração de conteúdos e aprendizagem situada (ALMEIDA, 2015; FARIA; ALMEIDA, 2025). Nesse tipo de projeto, a extensão universitária se difere como dispositivo pedagógico e cognitivo, num contexto em que o território, o grupo social ou a instituição parceira participam do processo formativo não apenas como campo de atuação, mas como parte da própria produção universitária de conhecimento (FIOCRUZ, 2025). Esse modelo tem se tornado visível com a curricularização da extensão, modelo em implementação nas IES brasileiras e que busca criar componentes disciplinares e projetos integrados com maior potencial de diálogo com problemas concretos (FARIA; ALMEIDA, 2025).

No terceiro eixo, a extensão como instrumento de desenvolvimento econômico-político-social-cultural, se situam projetos que visam transformar capacidades coletivas, fortalecer organizações, dinamizar economias locais, ampliar direitos, valorizar culturas e apoiar políticas públicas (ARAÚJO et al., 2011). Nesse campo se encontram experiências como incubadoras tecnológicas de cooperativas populares, programas de economia solidária, projetos comunitários em cultura e educação, ações de saúde territorial, assessorias a movimentos e iniciativas voltadas à gestão social do desenvolvimento local.

> A Extensão Universitária se credencia junto à sociedade como espaço privilegiado de produção de conhecimento significativo para a redução das desigualdades sociais, fazendo-se necessária pela redução dessas diferenças, das garantias de liberdade e da emancipação humana as quais ainda não se consolidaram em nosso país e ainda porque as demais áreas de conhecimento – ensino e pesquisa cumprem parcialmente suas verdadeiras funções (Fagundes, 1986). Como o Estado também se afasta de suas funções públicas, o déficit social aumenta e a universidade é chamada a responder por demandas variadas sendo a Extensão Universitária o que melhor se coloca nesta perspectiva (ARAÚJO et al., 2011, p. 6-7).

A Política Nacional de Extensão Universitária já apontava explicitamente o compromisso da universidade pública com justiça, solidariedade e democracia, enquanto a Resolução MEC/CNE/CES nº 07/2018 aponta a necessidade de compromisso social, interculturalidade e contribuição para o desenvolvimento social, equitativo e sustentável. Ou seja, aqui a extensão é entendida como ação universitária voltada não só a ensinar ou conhecer, mas a incidir sobre condições coletivas de vida.

As incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs) são um bom exemplo desse modelo. Estudos sobre experiências na UNEB, na UFRJ e em outras universidades mostram que esses projetos articulam assessoria técnica, formação, pesquisa aplicada e fortalecimento organizativo de empreendimentos solidários, produzindo efeitos que vão além da capacitação pontual. Neles, a extensão se apresenta como mediação para geração de renda, organização coletiva, autogestão e inserção econômica, ao mesmo tempo em que cria novos objetos de pesquisa e aprendizagem para a universidade. O mesmo pode ser dito de parte dos projetos em saúde coletiva, cultura comunitária, educação popular e desenvolvimento

territorial, nos quais a universidade passa a atuar como parceira de processos sociais mais amplos, e não apenas como provedora de soluções técnicas.

> A Extensão Universitária possui grande potencial de colaboração com o processo de empoderamento das classes populares. Ainda que permeada pelas inúmeras contradições e adversidades impostas pelo sistema capitalista, a execução de práticas extensionistas que visem ampliar a informação, conhecimento sobre direitos, compreensão política e seus desdobramentos, direitos políticos, representatividade, dentre outros, podem impactar na forma como as classes populares poderão exigir a efetivação dos seus direitos previstos em lei, bem como articularem-se para que não haja violação de nenhum direito (FERNANDES; SIQUEIRA, 2024, p. 10).

É importante notar que esses três modelos raramente se estabelecem em estado puro nos projetos de extensão universitária. Os projetos podem ser híbridos, começar como uma prestação de serviços ou cursos, evoluir para pesquisa aplicada e, em alguns casos, passar a apoiar processos de organização social e desenvolvimento local. Podem se apresentar em vertentes mais difusionistas, assistencialistas, profissionalizantes e, de outro lado, perspectivas mais dialógicas e emancipatórias. Por isso, a análise dos modelos de extensão não deve se limitar à modalidade formal do projeto, mas observar quem define a agenda, como circula o conhecimento, que tipo de vínculo se estabelece com os públicos externos e que efeitos acadêmicos e sociais a ação produz a partir da vivência, do trabalho de campo e das interrelações que se estabelecem entre os representantes da academia e o público externo à universidade.

Em síntese, a tipologia de Nogueira (2013) ajuda a organizar o panorama contemporâneo da extensão no Brasil auxiliando na identificação de projetos predominantemente voltados à difusão e aplicação de saberes; projetos orientados à coprodução de conhecimento e serviços; e projetos voltados ao desenvolvimento social e econômico, com incidência em organização coletiva, políticas públicas e capacidades territoriais. A tendência normativa mais recente do sistema brasileiro caminha para valorizar formatos que integrem essas três dimensões, desde que preservem a interação dialógica, a formação estudantil e o compromisso social. Na prática, isso significa que a discussão atual sobre modelos de extensão já não gira apenas em torno de levar conhecimento à sociedade, mas também de como a universidade aprende, produz saber e atua junto à comunidade em processos de transformação.

Desta forma, a extensão universitária figura como uma importante ferramenta de potencialização de políticas públicas, seja na mobilização político-institucional, seja no desenvolvimento de programas específicos a partir de capacidades e competências instaladas na Universidade. Entende-se que o conhecimento na dimensão tácita está ligado às experiências vivenciadas pelos indivíduos e pode ser relacionado aos aspectos cognitivos e afetivos nas relações humanas que se estabelecem a partir da extensão universitária.

Alguns conhecimentos podem alcançar hegemonia temporária, enquanto outros estão principalmente envolvidos nas demandas concretas e vitais do cotidiano. Em Freire (1996) encontramos a dimensão humana do conhecimento quando este aponta que o conhecimento surge quando o sujeito assimila o aprendizado e o transforma numa relação dialógica e entrelaçada. Sales (1999), ao trabalhar a perspectiva da educação popular, diferencia conhecimento de saber e destaca que o saber possui uma dimensão macro, e o conhecimento é uma de suas estruturas que atua no campo intelectual, incorporando dimensões afetivas e práticas. Sales, Ferro e Carvalho (1987) ao trabalhar metodologias de ensino e aprendizagem participativas junto a comunidades de agricultores familiares, destacam que o saber, como cultura, é dinâmico, transitório e depende das experiências (in)formativas de cada indivíduo, sendo o ato de ensinar e aprender na geração de conhecimento constantemente reelaborado no processo de educação.

Na Pedagogia, os conhecimentos são instrumentos de intercâmbio que se transformam mutuamente, formando um saber (SALES; FERRO; CARVALHO, 1987). Isso sugere a emergência de uma Pedagogia do entrelaço de saberes a partir das ações de extensão universitária acadêmica. Conforme Jezine (2006, p. 254-255), ao se considerar que todas as ações discentes são acadêmicas, a extensão universitária é abordada como uma função acadêmica, indicando que sua finalidade deve convergir para "ênfase à socialização do conhecimento produzido nas várias instâncias sociais" a fim de promover uma relação recíproca entre universidade e sociedade, articulando o conhecimento científico às demandas e realidades sociais de forma mutuamente transformadora.

> Assim, o caminho não é unilateral da universidade para a sociedade, mas há a preocupação em auscultar as expectativas produzidas pela sociedade, bem como em valorizar o contexto em que as atividades se inserem. Busca-se uma relação de reciprocidade, mutuamente transformadora, em que o saber científico possa se associar à realidade social (JEZINE, 2006, p. 254-255).

A extensão universitária é um conceito muito amplo e não pode ser entendida apenas como um caminho de suporte para ocupar um espaço deixado vazio pelo Estado, ela é, mas não se reduz apenas a isto. Na tese, a análise sobre a extensão universitária foi centrada no seu potencial papel de suporte para a políticas públicas, operacionalizada pelos princípios da Gestão Social, mas nem todas as inciativas de extensão universitária se pautam nestes princípios.

2.3 Escolhas Teóricas

Escolheu-se como principal arcabouço teórico desta tese a Teoria Crítica, desenvolvida pela Escola de Frankfurt e a Teoria Decolonial, utilizadas a partir do viés da Gestão Social. Ambas as teorias possuem uma abordagem interdisciplinar que debate conceitos do marxismo, da sociologia, da psicanálise e da filosofia para analisar e propor transformações nas estruturas sociais. Essas teorias têm sua gênese na Teoria Marxista, influenciadas pela análise das relações sociais a partir das condições materiais de produção, mas também apresentam críticas quanto a forma de interpretação dos processos sociais pela ótica marxista. Elas têm em comum a crítica à dominação sistêmica e surgem no contexto das crises do capitalismo, como resposta à crise da sociedade burguesa e à colonialidade do poder.

A Teoria Crítica tem sua gênese e ruptura com a Teoria Marxista a partir da crítica ao capitalismo em meio à crise da sociedade burguesa no contexto da ascensão do nazismo na Alemanha e da controvérsia do socialismo real, em contrastes com as premissas iniciais deste modelo. Assim, busca compreender a realidade social e promover a emancipação da sociedade, desafiando sistemas de dominação. Já a Teoria Decolonial se estabelece a partir da ruptura do horizonte eurocêntrico, a partir da crítica a formas anteriores de pensamento, especialmente o pós-colonialismo e o marxismo, buscando deslocar-se de categorias de história e progresso, e da universalidade do conhecimento produzido pela modernidade europeia, denunciando a colonialidade do poder e a violência colonial.

O referencial teórico da tese é apresentado a partir das contribuições de diferentes escolas de pensamento na elaboração de marcos teóricos e delimitação de conceitos que serão utilizados como base para a aplicação de métodos e análise dos dados no desenvolvimento da tese. Abaixo é apresentado um fluxograma (Figura 1) com as principais contribuições teóricas que serão debatidos e o encadeamento dos conceitos utilizados, com as principais contribuições de cada escola utilizadas no desenvolvimento da tese.

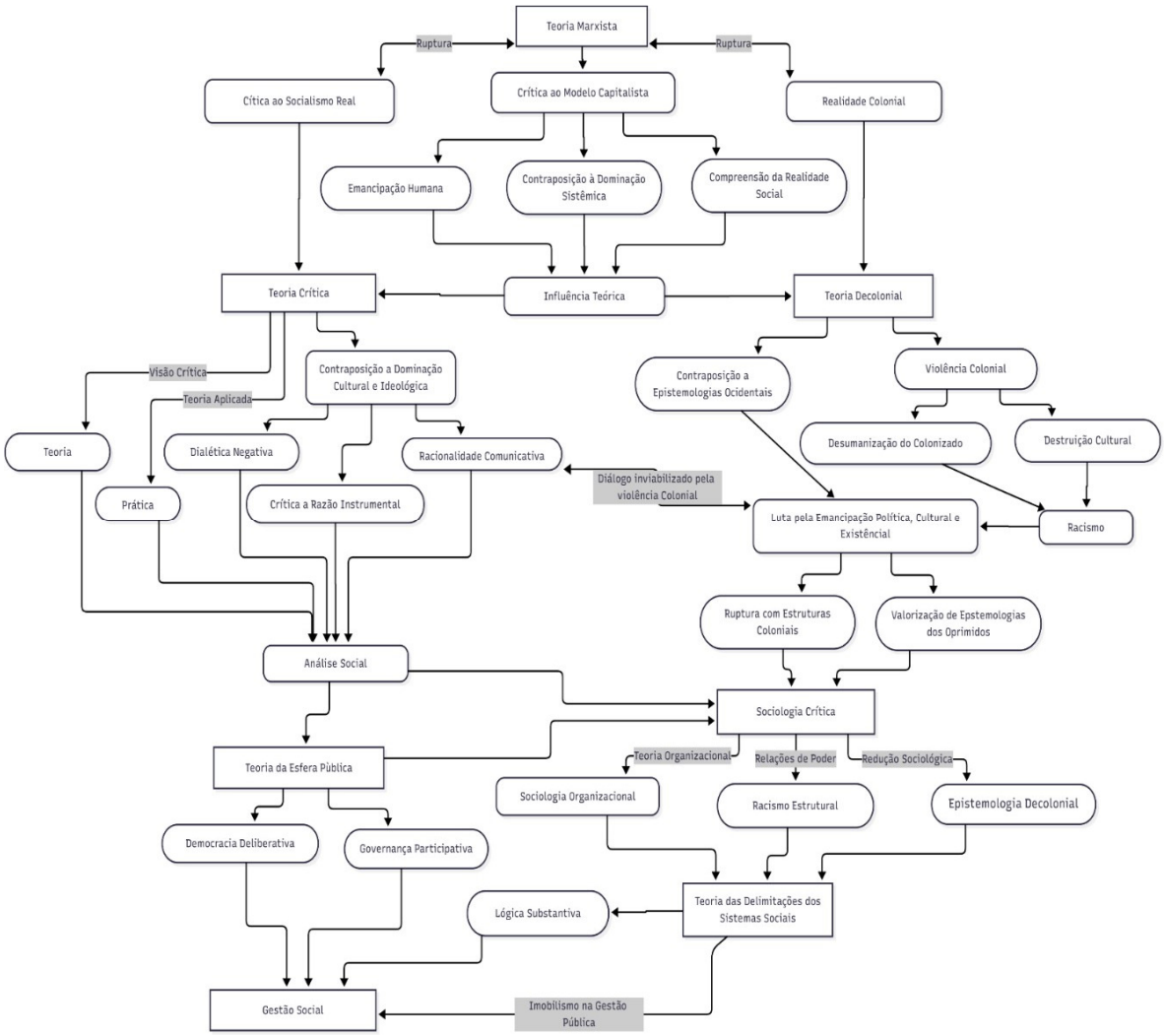


Figura 1. Fluxograma com as principais contribuições teóricas. Fonte: Elaborado pelo Autor.

A partir da Teoria Crítica, buscou-se discutir a abordagem dialógica, construída de forma coletiva, no contexto da relação de trabalho e da relação produtiva, que envolve a cultura caiçara e pescadora no território, e a luta pela valorização e manutenção de seus modos de vida. A Teoria Decolonial é utilizada para se contextualizar a emancipação a partir da negação da posição subalternizada em que povos e comunidades tradicionais são tratados, e na concepção de ações que buscam contribuir para a criação de instrumentos que valorizem o saber local e agreguem valor econômico às práticas tradicionais.

Na Gestão Social, a construção teórica do conceito de emancipação é debatido por Pinheiro e Cançado (2013) que discutem o conceito de emancipação como o derradeiro objetivo da Gestão Social. Porém, a discussão sobre a emancipação se dá a partir da teorização da emancipação do sujeito "quando o indivíduo se percebe como ser político, quando se liberta das forças de opressão e se coloca como cidadão participante da vida em sociedade" (PINHEIRO; CANÇADO, 2013, p. 75). O texto dos autores traz como principais aportes leituras de Marx, Engels, Paulo Freire, Horkheimer e Adorno, e trata a emancipação do sujeito, como indivíduo, anterior a emancipação como conceito coletivo e social, como geralmente é abordado pelo pensamento marxista no contexto da emancipação social.

Cançado, Tenório e Pereira (2011) compreendendo a Gestão Social como razão comunicativa, define-a como um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no Interesse Bem Compreendido, e que tem por finalidade a Emancipação do

homem. Pautado nestas e em outras leituras do campo da Gestão Social (CANÇADO et al., 2012; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; PINHEIRO; CANÇADO, 2013), pode-se inferir que há uma interpretação sobre emancipação que se baseia na emancipação social debatida em textos marxistas, mas que perpassa pelo conceito de emancipação do indivíduo, para então tratar da emancipação do homem em sociedade.

Outra contribuição para a construção desta tese está na redução sociológica proposta pela Sociologia Critica, considerando que "a redução sociológica é um método destinado a habilitar o estudioso a praticar a transposição de conhecimentos e de experiências de uma perspectiva para outra" (RAMOS, [1958]1996, p. 42) a partir de uma assimilação crítica na busca por uma construção teórico-metodológica que se paute na realidade e no agir local, ou seja, “uma adequação de procedimentos estrangeiros a realidades locais” (VILLELA, 2012, p. 36). A redução sociológica foi utilizada como base para a definição de pressupostos teóricos e propostas metodológicas que se constrói nesta tese, a partir da utilização daquilo que se adequa à discussão e à aplicação de métodos, na busca do entendimento das realidades locais. Assim, considera-se a redução como a subtração de tudo aquilo que é acessório e secundário para se realizar a análise, utilizando-se aquilo que se adequa e que responde bem a busca e sistematização de dados (RAMOS, [1958]1996).

A seguir são aprofundadas as contribuições do pensamento marxista como base da discussão teórica que pauta a abordagem da escola de Frankfurt e sua Teoria Crítica, assim como a abordagem do pensamento decolonial, da Sociologia Crítica e da Gestão Social, considerando suas contribuições para o debate do DTS (Figuras 2 e 3). As contribuições teóricas trazidas abaixo fundamentam alguns dos conceitos que transversalizam as discussões e análises realizadas na tese, mas não buscam esgotar os apontamentos teóricos ou examinar as especificidades da evolução do debate sobre as mesmas, e sim, demonstrar a linha de raciocínio que se utilizou na tese.

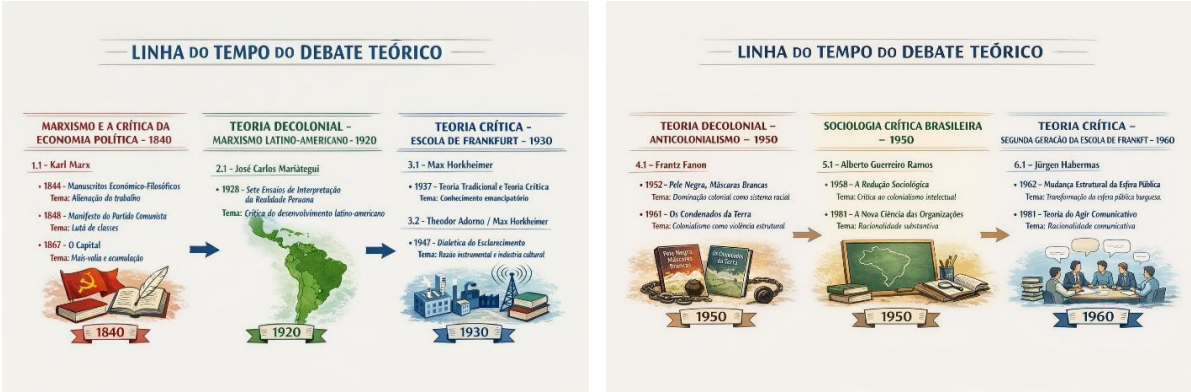


Figura 2. Linha do tempo do debate teórico (entre 1840 e 1960). Fonte: Elaborado pelo Autor.



Figura 3. Linha do tempo do debate teórico (entre 1970 e 2011). Fonte: Elaborado pelo Autor.

2.4 Teoria Marxista, Teoria Crítica, Teoria Decolonial e Sociologia Crítica

Nesta tese, a Teoria Marxista indica o percurso basilar da investigação, direcionada para se pesquisar o desenvolvimento local, as políticas públicas, a inclusão socioprodutiva e o papel da universidade a partir da emancipação do sujeito, neste caso, pescadoras e pescadores artesanais. A Teoria Marxista pauta sua crítica ao modelo capitalista a partir de uma aprofundada compreensão da realidade social. A alienação, conceito central discutido por Karl Marx em "Manuscritos Econômico-Filosóficos", descreve como os trabalhadores são desumanizados pelo capitalismo, ao se desconectar do produto de seu trabalho, do processo produtivo, de sua própria essência e da sociedade. O objeto criado pelo trabalhador, ao invés de refletir sua criatividade e humanidade, torna-se uma entidade estranha, apropriada pelo capitalista burguês, transformado em riqueza para o empregador e sem conexão ou controle de seu criador, o trabalhador (MARX, [1844] 2004).

O trabalho, que deveria ser uma expressão livre da capacidade humana, reduz-se a uma tarefa mecânica e opressiva, realizada sob coerção para mera sobrevivência, desprovida de realização pessoal. Esse estranhamento se estende às relações com outros trabalhadores e à sociedade, onde o indivíduo se percebe como um instrumento em um sistema que o desvaloriza e o submete. Assim, a alienação, segundo Marx, é intrínseca à organização capitalista do trabalho, que subverte a essência humana, transformando o ato criativo em uma força de opressão (MARX, [1844] 2004).

Marx ([1867] 2013), em "O Capital", argumentou a base de sua teoria a partir do contexto da luta de classes, destacando que a ideologia dominante reflete os interesses de uma classe dominante, perpetuando a exploração. Marx e Engels ([1848] 2007), no "Manifesto Comunista", definem a luta de classes como a base da discussão sobre a emancipação humana, a partir da análise sobre a relação entre a burguesia e o proletariado.

> Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre, ou por uma transformação revolucionária da sociedade inteira, ou pela destruição das suas classes em conflito (MARX; ENGELS, [1848] 2007, p.40).

A Teoria Crítica, conforme formulada por Max Horkheimer ([1937] 1975), se apropriou dos conceitos relacionados a análise marxista sobre as relações de trabalho e a luta de classe contra a dominação sistêmica, entretanto, rejeitou o determinismo econômico do marxismo ortodoxo, que previa o colapso inevitável do capitalismo, incorporando influências de Hegel, Freud e Weber. Em "Teoria Tradicional e Teoria Crítica", Horkheimer ([1937] 1975, p. 164) aponta que "a teoria crítica não almeja de forma alguma apenas uma mera ampliação do saber, ela intenciona emancipar o homem de uma situação escravizadora." Essa abordagem ampliou a crítica à alienação e à reificação de Marx, incluindo a análise da cultura e da subjetividade.

Fundado em 1923, o Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, conhecido como Escola de Frankfurt, reuniu intelectuais como Max Horkheimer, Theodor Adorno, Herbert Marcuse, Erich Fromm e Walter Benjamin. O Instituto foi inspirado pela Primeira Semana de Trabalho Marxista em 1922, que buscava revitalizar o marxismo frente às crises do século XX (WIGGERSHAUS, 1994). A Escola desenvolveu a Teoria Crítica como uma ferramenta interdisciplinar, combinando sociologia, filosofia, psicanálise e economia política para criticar o capitalismo e o iluminismo.

Em "Dialética do Esclarecimento", Adorno e Horkheimer ([1947] 2014, p. 231) argumentaram que o iluminismo, ao buscar a libertação, tornou-se um instrumento de dominação, introduzindo o conceito de indústria cultural ao apontar que "a dominação não precisa mais de imagens luminosas, ela as produz industrialmente e penetra através delas com uma segurança ainda maior nos homens". Esse conceito descreve como a cultura de massa, produzida em escala industrial, transforma a arte em mercadoria, neutralizando seu potencial crítico e promovendo conformismo através da dominação.

> Quando a dominação assume completamente a forma burguesa mediatizada pelo comércio e pelas comunicações e, sobretudo, quando surge a indústria, começa a se delinear uma mutação formal. A humanidade deixa-se escravizar, não mais pela espada, mas pela gigantesca aparelhagem que acaba, é verdade, por forjar de novo a espada (ADORNO; HORKHEIMER, [1947] 2014, p. 214).

Essa crítica destaca como os meios de comunicação, como Hollywood e a publicidade, criam uma "falsa consciência" que sustenta o capitalismo. Em "Dialética Negativa", Adorno propôs uma filosofia que rejeita sistemas totalizantes, enfatizando a negatividade como resistência à reificação: "A dialética negativa não oferece síntese, mas expõe contradições" (ADORNO, [1966] 1973, p. 5). Exilado nos Estados Unidos durante o nazismo, Adorno continuou suas reflexões sobre a sociedade capitalista, analisando como a cultura americana reforçava a alienação. Sua obra influenciou a sociologia cultural, os estudos de comunicação e a crítica estética, sendo referência para análises de fenômenos contemporâneos como as redes sociais e a cultura digital.

A primeira geração da Escola focou na crítica à razão instrumental, que reduz a racionalidade a meios técnicos, ignorando fins éticos. Walter Benjamin ([1936] 1985), em "A Obra de Arte na Era de sua Reprodutibilidade Técnica", analisou como a reprodução mecânica da arte altera sua aura, contribuindo para a massificação cultural. Herbert Marcuse destacou-se por sua análise da interseção entre capitalismo, sexualidade e emancipação. Em "A Ideologia da Sociedade Industrial" Marcuse ([1964] 1973) argumentou que a sociedade unidimensional

elimina a crítica ao integrar os indivíduos ao consumo. O autor propôs que a emancipação poderia ser alcançada por meio da arte, do prazer e da liberação sexual, desafiando a repressão capitalista.

Em "Eros e Civilização" (MARCUSE, [1955] 1975), ele combinou marxismo e psicanálise freudiana, sugerindo que a liberação do instinto pode subverter a ordem repressiva do capitalismo. Sua influência foi marcante nos movimentos estudantis e pacifistas dos anos 1960, como o maio de 1968, que adotou suas ideias de resistência cultural e política. Diferentemente de Adorno, Marcuse permaneceu nos Estados Unidos após 1948, criticando tanto o capitalismo quanto o comunismo soviético. Sua visão otimista sobre o potencial revolucionário contrastava com o pessimismo de Adorno, oferecendo uma perspectiva prática para a transformação social.

Segundo Martin Jay ([1973] 2008), a Escola de Frankfurt reinterpretou o marxismo para enfrentar as transformações do século XX, como a ascensão da burocracia, do totalitarismo e da cultura de massa. Além da crítica ao capitalismo, os frankfurtianos analisam a crise do marxismo após a Primeira Guerra Mundial com o fracasso das revoluções socialistas na Europa Ocidental, o que os levou à crítica ao socialismo real e a explorar como a dominação se perpetua além da esfera econômica, por meio de instituições culturais e ideológicas. A primeira geração da Escola focou na crítica à razão instrumental, que reduz a racionalidade a meios técnicos, ignorando fins éticos. Esse enfoque foi importante para entender fenômenos como a ascensão de regimes autoritários como o fascismo e nazismo, que combinavam repressão política com manipulação cultural, desafiando as previsões marxistas tradicionais.

Jürgen Habermas, liderou o movimento da segunda geração da Escola de Frankfurt, reformulou a Teoria Crítica a partir de sua obra "Teoria do Agir Comunicativo" (HABERMAS, [1981] 2012), em que aponta a racionalidade comunicativa como meio de alcançar consensos livres de dominação, destacando a relação entre racionalização e dominação. Essa abordagem enfatiza o diálogo como base para a emancipação, superando a razão instrumental criticada por Adorno e Horkheimer, aproximando-se do pragmatismo americano, mas mantendo uma epistemologia marxista. Sua teoria da esfera pública, desenvolvida em "Mudança Estrutural da Esfera Pública" (HABERMAS, [1962] 2014b), analisa como o espaço público democrático foi enfraquecido pelo capitalismo, estabelecendo o conceito de democracia deliberativa e governança participativa.

A escola frankfurtiana também inspirou estudos contemporâneos sobre mídia, democracia e desigualdade, especialmente em contextos de globalização e neoliberalismo. No Brasil, Marcos Nobre (2004) em "A Teoria Crítica" analisa o legado da escola de Frankfurt, destacando sua orientação prática e sua crítica à dominação capitalista, identificando obstáculos à emancipação social. O autor explora a indústria cultural e a psicanálise, conectando-as a questões contemporâneas como a globalização e a crise democrática.

Nobre (2013) também discute as tensões entre a primeira geração (Horkheimer, Adorno e outros) e a segunda (Habermas, Marcuse e outros), enfatizando a transição para a racionalidade comunicativa. Na obra "Imobilismo em Movimento", Nobre (2013) analisa o contexto nacional, argumentando que a democracia brasileira enfrenta um bloqueio estrutural devido à hegemonia neoliberal. Sua obra é relevante pois avança sobre as contribuições de Alberto Guerreiro Ramos para contextualizar a Teoria Crítica no Brasil, relacionando a noção de democracia à desigualdade e à participação social.

A Teoria Crítica distingue-se então por sua orientação prática, que busca transformar a realidade e não apenas teorizá-la ou descrevê-la, para isto, enfatiza a emancipação humana como meio de contornar o bloqueio estrutural que o capitalismo impetra através da cultura de massa sobre a racionalidade quanto ao que é e o que deveria ser. Assim, a abordagem brasileira da Teoria Crítica estabelece a ação comunicativa e a dialogicidade como forma de superar as desigualdades estruturais da sociedade, inspirando ações que promovem a justiça social.

Em relação a Teoria Decolonial, esta trata de problemas como a questão da construção das identidades nacionais, do nacionalismo, do racismo ou das minorias étnico-culturais no contexto de expansão capitalista, abordando uma visão sobre exploradores/explorados, havendo um compromisso ideológico com os oprimidos, especialmente os periféricos, contudo sem perder a visão da mundialização do sistema capitalista (AMADEO; ROJAS, 2011), emplacando um novo aporte teórico-metodológico, que se propõem à análise crítica das relações de conflito criadas pelo colonialismo e pela expansão mundial do modo de produção capitalista, a partir de perspectivas e interseções interdisciplinares, adotando um ponto de vista sobre a cultura a partir da formação das sociedades pós-coloniais e os efeitos simbólicos do intercâmbio cultural histórico com centros coloniais.

Said (1990) em sua reflexão sobre o "orientalismo" apresenta a distinção entre central e periférico através do conceito de ocidente e oriente, dentro de uma estrutura de dominação instituída para realizar a negociação entre o ocidente dominante e o oriente dominado, nesta relação o ocidente assume a autoridade sobre o oriente ao ponto de fazer declarações a respeito da cultura oriental, autorizando opiniões sobre ela, fazendo descrições, colonizando e governando o oriente. O autor descreve como o estilo ocidental se sobrepõe ao oriente numa relação de dominação, sendo o orientalismo uma distinção "epistemológica" (SAID, 1990, p. 30) e "ontológica" (SAID, 1990, p. 32), num processo de autoafirmação da cultura ocidental sobre o oriente, formando-se todo um conceito de diferença, criando-se desta forma um espaço geográfico idealizado que englobava a distinção cultural dentro do imaginário europeu, ocidental.

Isto demonstra como a cultura eurocêntrica ganhou força em sua formação de identidade, uma força que classifica, demonstra e domina algo menos potente, assumindo um aspecto de identidade civilizatória ao comparar-se com o oriente, impondo-se a ele como um modelo identitário a ser seguido, colonizando no sentido de expandir-se como uma identidade substituta, onde o oriente se caracterizava no papel do subalterno. Esta ideologia de dominação convencionou a denominação de Terceiro Mundo à diversos países e culturas, estendendo a relação de desigualdade cultural entre ocidente e oriente para outros elementos que independiam de posicionamento geográfico, mas que se enquadravam de alguma forma dentro dessa ótica de percepção orientalista de cultura subalterna ao padrão dominante. Sobre esta influência, Hofbauer (2009) identifica no desenvolvimento da perspectiva Pós-Colonial e posteriormente na formulação da Teoria Decolonial, uma radicalização das críticas às formas de representação que o Ocidente moderno desenvolveu:

> Uma grande preocupação dos pós-coloniais seria, portanto, denunciar como a articulação dos diversos binarismos criados pelo discurso colonial (nós-eles, colonizadores-colonizados, cidadão-súdito etc.) guia não somente a produção de conhecimento, mas justificou também intervenções políticas que incluíam, com frequência, o uso da violência. (HOFBAUER, 2009, p. 109).

Frantz Fanon, psiquiatra, filósofo e revolucionário martiniquês, contribuiu com a estruturação do pensamento crítico ao questionar a abordagem do marxismo e das teorias pós-marxistas europeias e propor que o marxismo deve ser estendido para abarcar a realidade colonial (FANON, [1961] 2007). Em sua obra, Fanon realiza uma análise profunda da violência colonial, da desumanização e da luta por emancipação, oferece uma perspectiva que complementa a crítica frankfurtiana à dominação, ao mesmo tempo que a expande para abordar as especificidades do colonialismo e do racismo. Em obras como "Pele Negra, Máscaras Brancas" (FANON, [1952] 2008) e "Os Condenados da Terra" (FANON, [1961] 2007), Fanon desenvolveu uma teoria da descolonização que integra ao pensamento marxista à sua análise do colonialismo, utilizando-o como ferramenta para compreender a exploração econômica e a

alienação social, enquanto reformula suas categorias para abordar a especificidade da opressão colonial e racial.

O marxismo, com sua ênfase na luta de classes e na crítica ao capitalismo, fornece a Fanon uma base para analisar a violência colonial como um sistema de exploração estrutural, desafiando as estruturas de poder globais e inspirando movimentos de libertação. Pode-se dentro de um paralelo à Teoria Marxista enquadrar a luta de classe como um aspecto central que ultrapassa fronteiras e se aplica muito além do contexto do valor do trabalho e da detenção dos meios de produção, assumindo-se esta como resistência dos subalternos à dominação ocidental ao se avaliar a tentativa de dominação do capitalismo sobre um mercado global. Desta forma, a expansão da estrutura econômica capitalista implica também numa dominação cultural que subverta os valores simbólicos dos colonizados para envolvê-los dentro da superestrutura capitalista.

Fanon ao apontar que o colonialismo é um sistema econômico que desumaniza o colonizado para sustentar a acumulação capitalista (FANON, [1961] 2007), se inspira em Marx e seu conceito de alienação como a perda da humanidade sob o capitalismo. Assim, o autor adapta a ideia de alienação do proletário (lumpemproletariado) à desumanização do sujeito colonizado, cuja identidade é negada pelo racismo estrutural. Sua análise da luta anticolonial como uma revolução emancipatória ecoa a visão marxista de transformação social, mas enfatiza a agência dos colonizados, como camponeses, em vez do proletariado industrial, que Marx via como protagonista (MARX; ENGELS, [1848] 2007).

Para Fanon, a violência colonial não se limita à coerção física, mas inclui a destruição cultural, a imposição de epistemologias ocidentais e a negação da humanidade do colonizado. O autor considera que a emancipação não é apenas política, mas cultural e existencial, exigindo a ruptura com as estruturas coloniais e a valorização das epistemologias dos oprimidos. Essa visão alinha-se em parte ao conceito de racionalidade comunicativa de Jürgen Habermas (HABERMAS, [1981] 2012), que defende o diálogo como base para consensos livres de dominação. No entanto, Fanon enfatiza a necessidade de ação revolucionária especialmente em contextos em que o diálogo é inviabilizado pela violência colonial.

No contexto latino-americano, autores como José Carlos Mariátegui já haviam abordado a necessidade de reformular o pensamento marxista a partir da crítica contemporânea à realidade dos sistemas de dominação e relações de poder, integrando a questão indígena à luta de classes (MARIÁTEGUI, 1975), uma influência que ressoa em Fanon. Walter Mignolo reforça que Fanon foi um pioneiro da decolonialidade ao conectar a luta anticolonial à crítica epistemológica (MIGNOLO, 2003), destacando a importância do marxismo para a teoria decolonial, mas também sua limitação em abordar a especificidade cultural e racial no contexto contemporâneo.

Amadeo e Rojas (2011, p. 37) denotam aos estudos pautados na Teoria Decolonial a necessidade de compreender como se criam universos de relações intersubjetivas decorrente do processo de dominação ocidental sobre as demais regiões e populações do mundo, às quais estavam sendo atribuídas novas identidades culturais resultantes desse processo. Ele pontua três características a serem observadas num estudo que envolva a Teoria Decolonial no que tange a dominação do centro sobre a periferia: 1 - Expropriação dos descobrimentos que resultavam mais aptos para o desenvolvimento do capitalismo em benefício da defesa dos meios de produção ocidentais; 2 - Repressão das formas de produção de conhecimento dos colonizados, seu universo simbólico e seus padrões de expressão e objetivação da subjetividade; 3 - Imposição da cultura ocidental sobre as culturas periféricas para garantir a reprodução da dominação, no campo da atividade material, tecnológica e subjetiva.

A resistência neste processo muitas vezes perpassa por conflitos judiciais, porem a estrutura jurídica mostra-se aparelhada dentro de conceitos herdados de interpretações imperialistas, que não integram a dimensão do reconhecimento cultural e do pertencimento no

território: 1 - a dimensão dos direitos; 2 - a dimensão dos interesses; e, 3 - a dimensão do reconhecimento. Enquanto as duas primeiras dimensões são diretamente enfrentadas pelo judiciário, a última remete a um direito de cidadania, associado a concepções de dignidade e de igualdade no mundo cívico (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010).

O Quadro 4 sintetiza algumas considerações sobre a relação entre dominação e resistência nos estudos decoloniais em relação a dimensão dos direitos, interesses e reconhecimento.

Quadro 4. Relação entre características da dominação e dimensões da resistência em estudos decoloniais.

Características da Dominação (AMADEO; ROJAS, 2011)	**Dimensões da Resistência (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010)**	**Relação Analítica**
Expropriação dos descobrimentos e recursos em favor do capitalismo ocidental	Dimensão dos Direitos	A expropriação material e territorial leva a resistência por meio da reivindicação de direitos coletivos e territoriais, questionando a estrutura legal que legitima a concentração de poder e recursos no centro hegemônico.
Repressão das formas de produção de conhecimento dos colonizados e de seus universos simbólicos	Dimensão dos Interesses	A resistência manifesta-se na defesa dos interesses socioculturais e epistêmicos dos povos subalternizados, buscando recuperar autonomia cognitiva e o reconhecimento de saberes locais frente à lógica utilitarista do sistema ocidental.
Imposição da cultura ocidental sobre as culturas periféricas para reprodução da dominação material e simbólica	Dimensão do Reconhecimento	A resistência se expressa na luta pelo reconhecimento das identidades culturais, modos de vida e territorialidades, vinculando-se a noções de dignidade, igualdade e pertencimento, ausentes na estrutura jurídica colonial.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A apresentação destes recortes teóricos visa reunir apontamentos e conceitos que, numa perspectiva de redução sociológica, influenciam o que está consolidado no campo da Gestão Social e, no caso da contribuição desta tese, reúnem novas perspectivas e abordagens na continua construção desse campo. Dessa forma, é importante esclarecer que há distinção e rupturas entre as teorias discutidas acima, que estão implícitas naquilo que já se consolidou no campo da Gestão Social, como a ruptura da teoria crítica com o pensamento marxista, e no caso do aporte da Teoria Decolonial proposto nesta tese, da ruptura entre o pensamento decolonial e o pensamento marxista e a oposição da Teoria Decolonial à Teoria Crítica pelo seu viés eurocentrado.

Neste sentido, é importante esclarecer que Marx ao teorizar o capital abre a possibilidade de crítica ao sistema capitalista, mas não critica diretamente o sistema capitalista, e sim, estabelece as bases conceituais sobre a interpretação crítica do capitalismo, questão fundante e comum a evolução das demais teorias e campos de estudos apresentados. Entre outros conceitos, o marxismo trata a materialidade histórica e a emancipação coletiva caracterizando uma teoria sobre a emancipação social cujos princípios posteriormente serão contrapostos pelas demais teorias, mas não completamente abandonados.

A Teoria Crítica nasce ligada a Marx, mas, ao longo do século XX, vai se distanciando do marxismo ortodoxo, sobretudo quanto aos princípios do materialismo histórico, apontado como um pressuposto metodológico determinista, e da centralidade sobre os conceitos da economia política e da luta de classes (SANJUAN, 2014). A crítica ao determinismo histórico e ao economicismo do marxismo-leninismo e de Engels levaram a discussões quanto aos apontamentos da teoria marxiana original e os postulados posteriores a Marx na evolução do

pensamento marxista, questionando-se a interpretação historicista da teoria do valor e a leitura linear de desenvolvimento histórico (DE SOUZA, 2024; SANJUAN, 2014). A Teoria Crítica desenvolve a crítica da economia política como decodificação estrutural do capitalismo, não como cronologia histórica ou orientação a um processo revolucionário, tido como desdobramento final do capitalismo (DE SOUZA, 2024).

Sob o impacto do nazismo, da emigração e do confronto com o marxismo soviético, os frankfurtianos vão se afastando tanto do materialismo histórico clássico quanto da linguagem marxista (VARKHOTOV, 2023). Autores marxistas como Gregory e Slater (1978) apontam que a Escola de Frankfurt, especialmente em sua segunda e terceira geração, enfraquece a análise de classe e da luta de classes, privilegiando crítica cultural, psicanálise social e formas de dominação simbólica. A passagem de uma Teoria Crítica ainda com forte influência marxista para uma concepção quase liberal-democrática, a partir da segunda geração da Escola de Frankfurt, é apontada pelo abandono de temas como a luta de classes, a dialética materialista e a economia política, substituindo-os por uma crítica sobretudo epistemológica, moral ou comunicativa (HORNETH, 1982; VARKHOTOV, 2023).

Essa perspectiva levaria a uma crise na teoria da revolução, em que a análise do capital e da economia política deixam de ser eixo suficiente para orientar uma crítica orientada à práxis (HORNETH, 1982). Assim, na Teoria Crítica o foco se desloca das categorias centrais do marxismo clássico, como teoria do valor e a luta de classes (ARITÜRK, 2025; VARKHOTOV, 2023), ainda que persistam leituras que tentam recuperar o núcleo radical da crítica da economia política como base para uma Teoria Crítica renovada (MASCARO, 2018; POSTONE, 2019; SANJUAN, 2014). O contexto de ruptura entre Teoria Crítica e Teoria Marxista não é um corte único, mas um processo em que, a partir de Marx, a Escola de Frankfurt critica o determinismo do materialismo histórico e reinterpreta a crítica da economia política. Assim, a Teoria Crítica mantém um vínculo com Marx, mas se afasta do marxismo ortodoxo e, em parte, do próprio vocabulário marxista clássico.

A Teoria Decolonial ao criticar formas anteriores de pensamento crítico, enfatiza as características da colonialidade epistêmica que permanece presa a um horizonte eurocêntrico. O contexto de ruptura com o marxismo clássico envolve, sobretudo, a recusa de seus pressupostos universalistas e economicistas, e a centralidade dada à epistemologia eurocentrada (NOTT, 2025). O campo de estudos decoloniais propõe a descolonização como projeto epistêmico, deslocando o foco de processos histórico-materiais como a exploração de classe e o imperialismo, para a colonialidade do saber, da racionalidade e da subjetividade (CISTELECAN, 2017; NAICKER, 2023; NOTT, 2025).

A crítica de autores marxistas como Cistelecan (2017) à Teoria Decolonial se dá em torno da concepção de um idealismo ahistórico, em que a opressão é reinterpretada como condição mental e epistêmica relativamente autônoma das estruturas materiais de exploração. O autor define estas características em três traços definidores e movimentos estratégicos: a) o idealismo de sua compreensão da condição colonial, causado pela mudança de ênfase da história material e das estruturas sociais do colonialismo para uma condição relativamente autônoma e subjetiva de (auto)colonização; b) o idealismo de sua compreensão da história do colonialismo, em que a ideia e a ideologia de um Ocidente presumidamente homogêneo parecem ser a força motriz de uma modernidade teleológica e abrangente; c) o idealismo e o voluntarismo de sua solução política, em que uma necessária revolução epistêmica e mudança de mentalidade são apresentadas como a única chance para um futuro mais digno.

Em sua concepção, o pensamento decolonial busca desvincular-se de concepções universais produzidas pela modernidade europeia, enquanto o marxismo e especialmente as correntes pós-marxistas tentariam reconstruir algum tipo de fundamento universal que continua preso a categorias europeias de história e progresso (NOTT, 2025; STROMBACK, 2021; TORNEL, 2022). Dessa forma, O pensamento decolonial enfatiza um pluralismo de saberes e

identidades subalternas como ponto de partida para a crítica e para a ação, relativizando projetos de libertação centrados na luta de classes e no Estado nacional (NDLOVU-GATSHENI, 2021; NOTT, 2025; STROMBACK, 2021).

O contexto de ruptura entre teoria decolonial e marxismo gira em torno da crítica decolonial ao universalismo e ao economicismo marxistas, propondo a colonialidade do saber como eixo central da dominação e da libertação. Alguns autores como Sinha e Varma (2015), Ndlovu-Gatsheni e Ndlovu (2021), Colpani (2022) e Tornel (2022) debatem sobre reaproximar o marxismo e os conceitos decoloniais, mantendo o debate aberto e recusando tanto a subordinação pura ao pensamento marxista quanto o rompimento total a que se propõe o pensamento decolonial. Nesse sentido, propostas de articulação entre a Teoria Marxista e a Teoria Decolonial tem se mostrado em aproximações realizadas em estudos que debatem imperialismo, racismo e capitalismo (DA ROSA MÜLLER, 2021; MLOTSHWA, 2021; NDLOVU-GATSHENI, 2021).

Quanto a relação entre a Teoria Crítica e a Teoria Decolonial, estas se confrontam e se transversalizam frequentemente, mediadas pelo debate com o marxismo, demonstrando ao mesmo tempo, críticas mútuas e rupturas, assim como, propostas de sinergia ou religação. Assim como em relação ao marxismo, a Teoria Decolonial aponta que em geral as tradições críticas europeias, como a Teoria Crítica se pautam sobre bases conceituais eurocentradas, que tendem a ignorar a violência colonial e invisibilizar as questões de raça e as experiências do Sul Global, além de reproduzir pretensões universalistas pautadas na modernidade ocidental (BHAMBRA, 2021; MIGNOLO, 2007; NAICKER, 2023; SIBANDA, 2021).

Comparando-se a Teoria Marxista, a Teoria Crítica e a Teoria Decolonial (Quadro 5), é possível reconhecer a mesma dimensão intrinsecamente crítica e política, ao analisar-se que a dominação de uma subjetividade colonizada por meio da imposição da cultura dominante é um objeto de análise comum. Mesmo os teóricos da Teoria Crítica e da Teoria Decolonial que não utilizam diretamente a Teoria Marxista clássica como referencial, acabam por se enquadrar dentro de uma proposta teórica próxima ao contexto marxista nas críticas contemporâneas. Amadeo e Rojas (2010; 2011) apontam como a perspectiva de dominação capitalista se pauta na concepção deste como primeiro sistema de conquista colonial a se estender de forma global.

Quadro 5. Comparação teórica: marxismo, teoria crítica e teoria decolonial.

Aspecto	Teoria Marxista	Teoria Crítica	Teoria Decolonial
Foco Principal	Luta de classes e dominação capitalista como base da exploração econômica.	Crítica à dominação capitalista, cultural e subjetiva; emancipação humana.	Colonialidade do poder; resistência epistemológica; crítica à hegemonia eurocêntrica e à subalternização.
Relações de Poder	Combate a hegemonia da classe dominante impondo interesses como universais (Marx, 1867).	Crítica a cultura de massa e razão instrumental e perpetua alienação (Adorno e Horkheimer, 1947).	Imposição cultural ocidental sobre periferias, negando saberes locais (Quijano, 2000).
Relação Centro-Periferia	Exploração econômica entre burguesia e proletariado.	Expansão cultural e ideológica do capitalismo global (Jay, 1973).	Centro domina periferia via colonialismo capitalista (AMADEO; ROJAS, 2010).
Perspectiva Dialética	Contradições materiais impulsionam transformação social (Marx e Engels, 1848).	Contradições culturais e subjetivas desafiam a dominação (Adorno, 1966).	Dialética entre colonizador e colonizado impossibilitada frente a violência colonial (Fanon, 1961).
Relevância para o Desenvolvimento Territorial Sustentável	Base para análise de desigualdades econômicas e luta por emancipação.	Integração interdisciplinar para promover governança participativa.	Valorização de saberes locais e emancipação cultural para sustentabilidade.

Fonte: Elaborado pelo Autor

As três teorias compartilham uma crítica política à dominação capitalista global, com a Teoria Marxista focando na luta de classes, a Teoria Crítica na cultura e subjetividade, e a Teoria Decolonial na colonialidade do poder. Elas oferecem uma base de análise robusta, articulando emancipação, participação e valorização de identidades locais. Acredita-se, portanto, que essas três visões teóricas podem ser bem utilizadas no que diz respeito às bases teóricas, políticas e acadêmicas no estudo do Desenvolvimento Territorial Sustentável.

Propostas de sinergia teórica entre a Teoria Crítica e a Teoria Decolonial tem sido aplicadas quanto ao uso categorias e ferramentas metodológicas da Teoria Crítica com foco em análises pautadas no pensamento decolonial, nas dimensões epistêmicas, raciais e coloniais da modernidade e em estudos na área da educação (BHAMBRA, 2021; MCARTHUR, 2021; ZEMBYLAS, 2025). Alguns autores pontuam a possibilidade de se manter em aberto o debate entre marxismo, teorias críticas e decoloniais, como ponto de observação que atenda a possíveis respostas aos estudos sobre a dominação sistêmica em vez de enfatizar uma ruptura total entre estas teorias (COLPANI, 2022; COLPANI; MASCAT; SMIET, 2022; DOMINGUES, 2024; TORMEL, 2022).

Outra questão que corrobora utilizar a Teoria Decolonial como aporte nas análises do campo da Gestão Social é o contexto da relação entre a produção de Guerreiro Ramos e o pensamento decolonial, quando se averigua o diálogo de sua obra com referências e contraposições ao pensamento marxista e pós-colonial. Estre essas, comparações com autores como Mariátegui e Fanon, entre outras referências latino-americanas contemporâneas ao próprio Guerreiro Ramos. Há inclusive trabalhos atuais do campo de estudos decoloniais que relacionam a obra de Guerreiro Ramos a estas influências e que reconhecem a redução sociológica como uma ferramenta de crítica à colonialidade epistemológica, passível de utilização em trabalhos pautados na Teoria Decolonial.

A discussão sobre a contribuição de Guerreiro Ramos na Teoria Decolonial já é abordada em trabalhos do campo de estudos decoloniais desde os anos 2000 em artigos como: "Por que não Guerreiro Ramos? Novos desafios a serem enfrentados pelas universidades públicas brasileiras" (FIGUEIREDO; GROSFOGUEL, 2007), "Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial" (FILGUEIRAS, 2012); "Teoria pós-colonial e pensamento brasileiro na obra de Guerreiro Ramos" (LYNCH, 2015), "Guerreiro Ramos: um pensamento brasileiro decolonial na década de 50-60 do século XX" (CARDOSO DA SILVA, 2017), "Decolonialidade, border thinking e organizações: as contribuições de Guerreiro Ramos e Celso Furtado" (BAUER; FARIA; WANDERLEY, 2019), "Repensando as bases da administração pública brasileira: contribuições de Guerreiro Ramos sob o olhar decolonial" (LOUREDO, 2019). Apesar dessas aproximações e da grande influência de Guerreiro Ramos nos estudos do campo da Gestão Social, a Teoria Decolonial ainda é pouco explorada em trabalhos que se pautam na Gestão Social.

Alberto Guerreiro Ramos, em sua obra, contribuiu para a construção de um pensamento crítico voltado à realidade nacional. Suas contribuições à Teoria Crítica e a Teoria Decolonial no Brasil, compartilham a orientação emancipatória e a crítica às estruturas de dominação, adaptadas ao contexto periférico brasileiro. Ramos desenvolveu uma sociologia crítica que desafiou a importação acrítica de modelos teóricos eurocêntricos, propondo uma epistemologia decolonial e uma abordagem organizacional inovadora, incluindo a redução sociológica, a crítica à colonialidade epistêmica, a sociologia organizacional e a teoria das delimitações dos sistemas sociais, destacando sua relevância para o pensamento crítico e o pensamento decolonial no Brasil (RAMOS, [1957]1995; [1958]1996; 1966; 1981), influenciando diretamente na concepção do campo da Gestão Social.

Ramos propôs uma sociologia que valorizasse a experiência brasileira, considerando as especificidades de sua formação social, como a questão racial e a dependência econômica. O

autor destacou a necessidade de repensar a condição do negro no Brasil em novas bases, identificando a patologia social do racismo estrutural. Essa análise conecta-se ao pensamento decolonial e à crítica frankfurtiana, adaptados ao contexto brasileiro, sobre a ideologia dominante que mascara relações de poder onde o racismo e a desigualdade social são heranças coloniais. Ele desafia a hegemonia do conhecimento produzido nos centros globais, argumentando que o colonialismo intelectual transforma as sociedades periféricas em meros receptáculos de teorias alheias, questionando a universalização de modelos que perpetuam a dominação.

Por meio de sua sociologia organizacional, o autor reformulou a teoria da administração no Brasil (RAMOS, [1957]1995; 1966; 1981). Em "A Nova Ciência das Organizações", ele desenvolveu a teoria das delimitações dos sistemas sociais, que distingue sistemas sociais formais (baseados na eficiência instrumental) e substantivos (orientados por valores humanos e comunitários) (RAMOS, 1981). O autor criticou o modelo de administração importado dos Estados Unidos, que priorizava a eficiência e o lucro, propondo uma abordagem contextualizada à realidade brasileira e argumentou que a administração deve transcender a lógica instrumental para promover o bem-estar humano a partir de uma racionalidade substantiva, princípios adotados em abordagens do campo da Gestão Social.

A sociologia organizacional influenciou os estudos críticos em administração no Brasil, promovendo uma visão que integra valores humanos à gestão, como a solidariedade e a participação. Essa visão crítica ressoa com a rejeição frankfurtiana à razão instrumental, que reduz a racionalidade a meios técnicos, ignorando fins éticos (ADORNO; HORKHEIMER, [1947] 2014). Em "Administração e Contexto Brasileiro" (RAMOS, 1983), ele introduziu o conceito de formalismo brasileiro, descrevendo a tendência de adotar estruturas organizacionais formais que não correspondem à realidade social do país. Esse conceito reflete a crítica à reificação, tema central na Teoria Crítica, ao expor como estruturas administrativas importadas perpetuam a alienação e a ineficiência das estruturas da administração pública no Brasil.

As questões debatidas pela Teoria Crítica no contexto brasileiro e aprofundadas em específico pela influência decolonial numa abordagem participativa de administração pública se mostram nos trabalhos de Alberto Guerreiro Ramos na formulação da Sociologia Crítica. Isso se dá a partir de uma orientação emancipatória que busca transformar estruturas sociais opressivas por meio da participação, do diálogo e da crítica às formas de dominação. Estes fatores também influenciaram na formação do campo da Gestão Social no Brasil, principalmente no que tange a oposição entre os conceitos de gestão estratégica e Gestão Social, em que se percebe mais claramente o debate crítico deste campo na orientação de atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Diante desse percurso, a utilização de apontamentos da Teoria Decolonial em estudos do campo da Gestão Social não deve ser compreendida como substituição dos fundamentos já consolidados pela Teoria Crítica, pela Sociologia Crítica ou pelos debates sobre democracia deliberativa, mas como ampliação do horizonte analítico da própria Gestão Social. Se a Gestão Social se constituiu como campo voltado à crítica da racionalidade instrumental, à valorização da participação social, à construção dialógica de decisões e à emancipação dos sujeitos coletivos, a Teoria Decolonial permite aprofundar a análise sobre as formas históricas de subalternização que atravessam esses mesmos sujeitos, especialmente quando se trata de povos e comunidades tradicionais, populações periféricas, trabalhadoras e trabalhadores rurais, pescadoras e pescadores artesanais e demais grupos historicamente situados à margem dos processos decisórios do Estado e do mercado.

Partindo-se dessas reflexões, a Teoria Decolonial contribui para tensionar questões centrais ao campo da Gestão Social como quem participa, em que condições participa e quais saberes são reconhecidos como legítimos nos processos de deliberação pública? A tradição da Gestão Social, especialmente a partir da cidadania deliberativa, afirma a importância da

inclusão, do pluralismo, da autonomia e do bem comum como fundamentos da decisão coletiva (TENÓRIO, 1998; 2008a; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015). Em adição a isso, a perspectiva decolonial permite observar que a simples abertura de arenas participativas não garante, por si só, a superação das assimetrias históricas de poder. Em contextos marcados pela colonialidade do poder, do saber e da subjetividade, determinados grupos sociais podem estar formalmente presentes nos espaços de participação, mas continuar sendo tratados como informantes, beneficiários ou objetos de intervenção, e não como sujeitos produtores de conhecimento, de interpretação territorial e de orientação política.

A aproximação entre Gestão Social e Teoria Decolonial torna-se, portanto, relevante porque desloca a análise da participação social para além da sua dimensão procedimental. Não se trata apenas de verificar se houve participação social, mas de compreender se os espaços participativos efetivamente reconhecem as experiências, os modos de vida, as territorialidades e os saberes dos sujeitos envolvidos. A Gestão Social, ao se opor à gestão estratégica e à racionalidade instrumental, já estabelece uma crítica à imposição de modelos gerenciais voltados à eficiência, ao controle e à maximização de resultados. A Teoria Decolonial aprofunda essa crítica ao demonstrar que muitos modelos de gestão, planejamento e desenvolvimento são também portadores de uma colonialidade epistemológica, pois universalizam categorias produzidas a partir de centros hegemônicos e as aplicam a realidades periféricas como se fossem neutras, técnicas e superiores.

É nesse ponto que a contribuição de Alberto Guerreiro Ramos adquire especial importância para justificar o diálogo entre Gestão Social e decolonialidade. Ao propor a redução sociológica, Ramos ([1958] 1996) oferece uma ferramenta de crítica à importação acrítica de teorias, métodos e modelos administrativos produzidos em contextos externos à realidade brasileira. Essa crítica guarda forte convergência com a perspectiva decolonial, na medida em que questiona o colonialismo intelectual e afirma a necessidade de produzir interpretações situadas, capazes de partir das condições históricas, culturais, econômicas e institucionais do próprio território. Assim, a redução sociológica pode ser lida como um antecedente fundamental para uma abordagem decolonial da Gestão Social, pois permite selecionar, adaptar e ressignificar categorias teóricas sem reproduzir a subordinação epistemológica às matrizes eurocêntricas ou norte-americanas da administração e das políticas públicas.

A utilização da Teoria Decolonial no campo da Gestão Social também contribui para ampliar o conceito de emancipação. Nos estudos da Gestão Social, a emancipação é frequentemente compreendida como capacidade do sujeito de reconhecer-se como ser político, participar da vida pública e libertar-se de formas de opressão que limitam sua autonomia (PINHEIRO; CANÇADO, 2013). A perspectiva decolonial agrega a essa leitura a dimensão epistêmica, cultural e territorial da emancipação, dando a ela um aspecto situacional. Em outras palavras, emancipar no sentido de também disputar os critérios pelos quais os problemas são definidos, como os saberes são validados, como as soluções são formuladas e como os territórios são interpretados. A emancipação, nesse horizonte, não significa apenas participar de decisões já estruturadas por instituições externas, envolve o reconhecimento de que os sujeitos subalternizados não são apenas destinatários de políticas públicas, mas agentes produtores de diagnósticos, metodologias, práticas econômicas, formas de governança e projetos de futuro.

No caso de povos e comunidades tradicionais, essa contribuição é ainda mais evidente. A Teoria Decolonial permite compreender que a subalternização dessas populações não se expressa apenas na precariedade econômica ou na exclusão institucional, mas também na desqualificação de seus conhecimentos, na invisibilização de suas territorialidades e na imposição de modelos de desenvolvimento que frequentemente tratam seus modos de vida como atrasados, improdutivos ou incompatíveis com a modernização. Fanon ([1952] 2008; [1961] 2007), ao discutir a violência colonial e a desumanização do colonizado, ajuda a

compreender que a dominação não se restringe à coerção material, pois envolve também a negação simbólica, cultural e subjetiva do sujeito colonizado. Essa leitura oferece um aporte importante para a Gestão Social, especialmente quando essa se volta à mediação de conflitos territoriais, à construção de políticas públicas participativas e à valorização de práticas socioprodutivas tradicionais.

A Teoria Decolonial, nesse sentido, contribui para que a Gestão Social analise os territórios não apenas como espaços de governança, mas como espaços de disputa entre racionalidades distintas. De um lado, encontram-se racionalidades estatais, mercadológicas e tecnocráticas, geralmente associadas à gestão estratégica, à padronização de procedimentos e à busca por resultados mensuráveis. De outro, encontram-se racionalidades territoriais, comunitárias, ecológicas e culturais, muitas vezes organizadas a partir de vínculos de pertencimento, reciprocidade, memória coletiva, uso comum dos recursos naturais e reprodução social da vida.

Ao se propor a Gestão Social como campo de investigação e de práticas que podem operar na mediação entre essas racionalidades, a perspectiva decolonial alerta que essa mediação precisa evitar a assimilação da participação em modelos previamente definidos, sob o risco de transformar a participação social em mera legitimação de decisões já tomadas, que excluem os saberes locais e limitam por onde deve se orientar a cidadania deliberativa. Ao mesmo tempo, a utilização da Teoria Decolonial no campo da Gestão Social exige alguns cuidados. Seu emprego não pode ocorrer de forma meramente retórica, como simples adição de um vocabulário crítico às análises já existentes. Também não deve resultar na idealização dos saberes locais, como se toda prática comunitária fosse automaticamente democrática, sustentável ou emancipatória.

O diálogo entre Gestão Social e o pensamento decolonial precisa manter uma perspectiva crítica sobre as contradições internas dos territórios, as relações de poder locais, as desigualdades de gênero, geração, raça e classe, bem como os conflitos entre grupos sociais que disputam recursos, reconhecimento e autoridade. Por isso, a Teoria Decolonial deve ser articulada à Teoria Crítica, à Sociologia Crítica e à tradição da Gestão Social, mantendo aberto o debate entre dominação econômica, dominação cultural, colonialidade epistemológica e formas concretas de participação social. Portanto, a utilização de referências da Teoria Decolonial em estudos do campo da Gestão Social se justifica porque permite compreender dimensões da dominação que não se esgotam na análise econômica, administrativa ou institucional.

A Teoria Decolonial amplia a leitura sobre os processos de exclusão, evidencia a persistência de hierarquias coloniais nos modos de produzir conhecimento e formular políticas públicas, e contribui para reposicionar os sujeitos territoriais como protagonistas da construção do Desenvolvimento Territorial Sustentável. No âmbito desta tese, esse aporte é especialmente relevante porque permite analisar a pesca artesanal, a extensão universitária e as políticas públicas não apenas como campos de intervenção técnica, mas como espaços de disputa por reconhecimento, autonomia, saberes, modos de vida e justiça territorial.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O materialismo histórico-dialético se configura como uma teoria de interpretação da realidade, um ponto de partida para a metodologia utilizada nesta tese. Ele se move do empírico (o dado aparente) ao concreto (uma compreensão mais profunda e teórica), utilizando a lógica formal como ferramenta, mas ultrapassando-a para alcançar uma interpretação mais ampla e integrada da realidade, conferindo atualidade e pertinência ao método a cada nova aplicação e contextualização.

A metodologia abrange a pesquisa documental e a sistematização de relatórios de projetos de extensão universitária do PEPEDT, que perpassam por múltiplas abordagens, para assim se estabelecer um processo investigativo pautado no materialismo histórico-dialético. A investigação proposta se define como uma pesquisa predominantemente qualitativa e se pauta na construção de estudado de casos múltiplos baseado em dados secundários, em que a proposta metodológica é mais aberta e engloba questões amplas, com um foco menor na relação causa-efeito e maior na reconstrução da complexidade das situações, considerando os destaques que os participantes dos projetos analisados consideraram mais relevante (FLICK, 2013).

Para Flick (2009, p. 20), as pesquisas qualitativas são justificadas ao se verificar que "a mudança social acelerada e a consequente diversificação das esferas da vida fazem com que, cada vez mais, os pesquisadores sociais enfrentem novos contextos e perspectivas sociais". Neste sentido, para chegar à definição do objeto de tese foi importante a atuação no PEPEDT, referência institucional pela qual se realizou os projetos investigados.

As discussões em torno da Pesquisa Aplicada, da Pesquisa-Ação, e de outros contextos de pesquisas cujos resultados podem ter aplicabilidade direta e indireta na resolução de problemas da sociedade vêm crescendo principalmente nos últimos anos em contextos de crises, como a crise ambiental, crise climática, crises econômicas, além de conturbações sociais e políticas. A pesquisa-ação é um método que combina intervenção prática, desenvolvimento teórico e resolução de um problema, envolvendo pesquisadores e participantes de forma cooperativa (VERGARA, 2005). Segundo Thiollent (2005), é uma pesquisa social de base empírica, estreitamente associada à ação ou resolução de problemas coletivos, realizada de maneira participativa. Embora muitas vezes seja tratada como sinônimo de pesquisa participante, a pesquisa-ação se distingue por sua ênfase em intervenções planejadas, que trazem respostas a demandas da sociedade.

A rapidez e o imediatismo na necessidade de respostas baseadas na ciência, frente à demora na aplicabilidade destas respostas tanto a nível técnico quanto em se tratando da gestão e da assimilação através de políticas públicas, gera na sociedade um sentimento de descrença e descredito na resposta da ciência para estas crises. Fato potencializado com a emergência de governos extremistas e de movimentos que contestam a ciência, configurando uma forte onda de negacionismo científico como a que se estabeleceu no Brasil no auge da Pandemia de Covid 19. Assim, torna-se relevante o entendimento das diversas relações econômicas, sociais, culturais e ambientais que abrangem os territórios e caracterizam a demanda de soluções aplicáveis e capazes de transformar realidades locais, regionais, nacionais e internacionais, através de uma política pública universitária que consiga ser efetiva na associação dos resultados de pesquisa aplicados a extensão.

Além disso, a extensão universitária pode desempenhar um papel importante na disseminação de boas práticas da atividade pesqueira e na introdução de tecnologias sociais que respeitem o contexto socioeconômico e ambiental das pescadoras e pescadores. Como observado na Teoria Ator-Rede, a interação entre humanos e não humanos cria redes heterogêneas que sustentam a complexidade das ações sociais, permitindo maior articulação para enfrentar desafios locais (LATOUR, 1994), contexto que se aplica aos procedimentos metodológicos utilizados. Ao se pautar numa perspectiva interdisciplinar, é possível fortalecer

as capacidades locais e promover a autogestão, uma vez que o conhecimento é construído em rede, considerando as interações e as dinâmicas dos atores envolvidos (CALLON, 1986; TONELLI, 2016).

Desta forma, as universidades e instituições de pesquisa e extensão, são reconhecidas como partícipe importante para a criação coletiva de uma base de conhecimento capaz de auxiliar as comunidades pesqueiras na organização e reivindicação de direitos e políticas que atendam de fato às suas demandas, integrando metodologias participativas que reconhecem a importância dos contextos locais e suas singularidades (VINUTO, 2014). O DTS da atividade pesqueira depende tanto da preservação dos ecossistemas quanto da valorização do saber tradicional e da inclusão produtiva destas comunidades, o que exige uma abordagem metodológica que compreenda as redes de interdependência entre os atores e os territórios (ANDRADE, [1963] 2006; MALVEZZI; NASCIMENTO, 2020).

Na utilização do método da pesquisa-ação, o problema de pesquisa não é definido previamente, mas emerge a partir dos dados coletados durante o diagnóstico e discussões com os envolvidos (VERGARA, 2005). O método requer dedicação significativa dos pesquisadores e participantes, com atenção especial à comunicação, utilizando uma linguagem acessível a todos (THIOLLENT, 2005). Além disso, a disseminação das informações entre os participantes é fundamental para garantir a participação efetiva e possibilitar a continuidade dos trabalhos. A percepção das aplicações científicas na mudança do cotidiano social, além de demonstrar respostas interdisciplinares, favorece o entendimento da pesquisa-ação e da transferência do conhecimento do ambiente universitário para a realidade prática da sociedade, principalmente aquela localizada em territórios rurais.

Os procedimentos metodológicos utilizados em todos os projetos foram adaptados do modelo de pesquisa-ação, que envolve a participação ativa das comunidades no desenvolvimento de soluções para as demandas locais. Isso permitiu que a universidade atuasse diretamente junto a sujeitos da agricultura familiar, pesca artesanal, economia solidária e comunidades tradicionais para identificar demandas locais, manter ações e iniciativas de agregação de valor e geração de renda. Além de criar materiais de capacitação adaptados às necessidades específicas das comunidades, no sentido de desenvolver projetos de extensão que incentivem a organização social e o controle social sobre os recursos naturais.

A pesquisa-ação se alinha às proposições da extensão universitária e possibilita adotar uma abordagem mais democrática, envolvendo ativamente os atores locais no processo de tomada de decisões e implementação de ações (VINUTO, 2014). Por meio dessa metodologia, as universidades podem atuar como agentes de transformação, promovendo uma integração mais efetiva entre o conhecimento científico e o saber tradicional, o que pode resultar em políticas públicas e práticas governamentais mais adequadas à realidade das comunidades pesqueiras. Nesse contexto, a interdisciplinaridade e articulação entre diferentes saberes permitiu construir respostas mais contextualizadas e inclusivas às demandas locais de desenvolvimento do território (MALVEZZI; NASCIMENTO, 2020).

Compor a equipe que executou os projetos possibilitou a participação em atividades como a representação da universidade em fóruns e conselhos nacionais, regionais e locais; como membro de equipe na realização de atividades de campo; e como oficineiro em capacitações e oficinas de apoio à organização social e apoio ao desenvolvimento local junto ao público interno e externo a UFRRJ. Isso permitiu reunir essas experiências e vivências na prática, como um diferencial para a realização das análises dos relatórios dos projetos.

Para organizar a pesquisa qualitativa realizada utilizou-se as três abordagens principais propostas por Flick (2013):

a) compreender o significado subjetivo das questões na perspectiva dos participantes;

b) explorar significados latentes e conflitos subjacentes, e

c) descrever práticas sociais, modos de vida e ambientes onde vivem os envolvidos.

No decorrer do processo de doutoramento, foi realizada uma revisão de literatura sobre iniciativas aplicadas na inclusão socioprodutiva através da pesquisa-ação, assistência técnica e extensão pesqueira, conduzidas por universidade e instituições de pesquisa e extensão. Foram realizados levantamentos sobre normativas, políticas, planos e programas públicos, que se enquadram no âmbito da extensão pesqueira e da inclusão socioprodutiva em comunidades da pesca artesanal. Também se levantou o histórico da fragmentação e descontinuidade das políticas públicas no contexto específico do estado do Rio de Janeiro a partir da bibliografia que versa sobre o tema. Buscou-se assim, subsídio para uma análise local, sobre como as políticas públicas atualmente são instituídas nos territórios analisados.

Os projetos de extensão realizados pelo PEPEDT se caracterizam pela utilização de metodologias participativas que se pautam de forma teórico-metodológica no campo de estudos da Gestão Social com base em aportes da Teoria Crítica e nos estudos do Desenvolvimento Territorial Sustentável. A incorporação da Teoria Decolonial aos estudos da Gestão Social também oferece possibilidades metodológicas importantes pois permite qualificar instrumentos participativos, como diagnósticos territoriais, oficinas, cartografias sociais, grupos focais e processos de planejamento coletivo, a partir de uma preocupação com a assimetria entre saber técnico e saber vivido. Características que embasam academicamente tanto os projetos em análise, quanto a proposta desta tese.

Estes projetos têm como foco no Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS), na inclusão socioprodutiva, na agricultura familiar e na pesca artesanal na Baia da Ilha Grande e na Baia de Sepetiba, na região da Costa Verde, incluindo os municípios de Paraty, Angra dos Reis, Mangaratiba, Itaguaí, Rio Claro e Seropédica; e na Lagoa de Araruama, na Região dos Lagos, incluindo os municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, e Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro, sendo o foco desta tese nos municípios costeiros e lagunares (Figura 4).

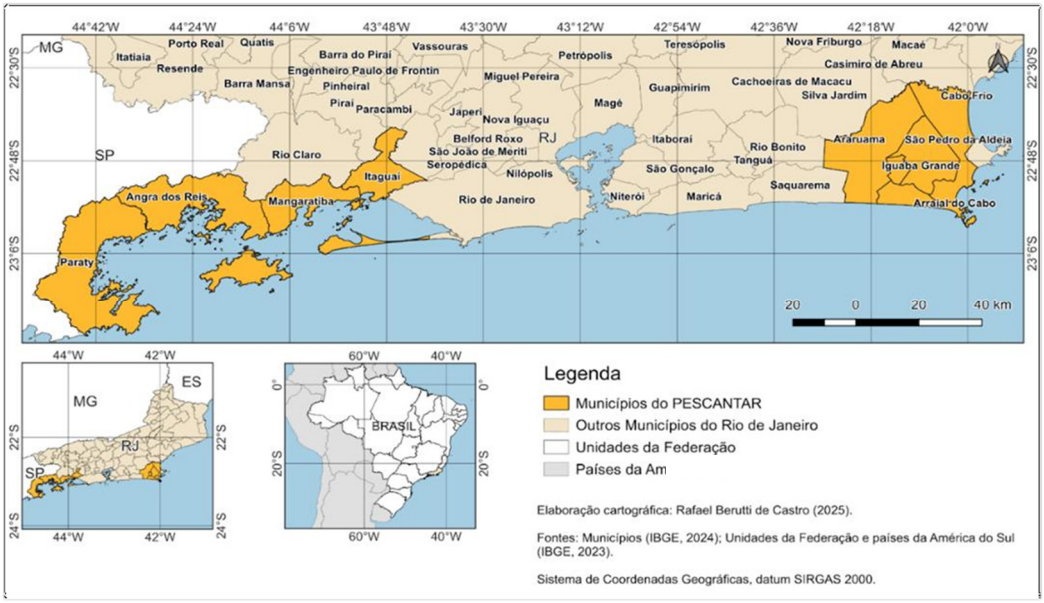


Figura 4. Área de atuação no estado do Rio de Janeiro. Fonte: Banco de dados do Projeto Pescantar.

Em uma perspectiva decolonial, tais instrumentos não devem servir apenas para coletar informações junto às comunidades, mas para reconhecer os sujeitos como intérpretes de sua própria realidade. Ao se reconhecer o processo participativo e coletivo de planejamento, implementação de ações e sistematização de resultados dos projetos analisados, considera-se

um aspecto de autoria coletiva das ações realizadas, algo que por vezes não é explicitado em projetos de teses e dissertações. Assim, os métodos participativos deixam de ser apenas técnicas de levantamento de dados e passam a compor processos de reconhecimento, negociação, validação coletiva e fortalecimento da autonomia territorial. Devido a isto, escolheu-se o método de estudo de casos múltiplos baseado na análise de relatórios parciais e finais dos projetos de extensão.

Os projetos de extensão universitária foram elaborados através de processos participativos de planejamento e partem da premissa de construção dialógica da troca de saberes entre pesquisadores e sujeitos de comunidades inseridas nos territórios estudados, desde sua concepção inicial até a realização das atividades de campo. Este processo de trocas, confiança e parceria se torna possível a partir da experiência contínua e ativa do PEPEDT em mais de 10 anos nos territórios em que atua. Eles têm no trabalho de campo o meio para desenvolver tecnologias sociais e práticas participativas em que predomina a escuta ativa de atores locais, a fim de fomentar uma pesquisa-ação focada no fortalecimento das organizações sociais, na participação e controle social, na coesão territorial e valorização de comunidades pesqueiras artesanais. Abaixo são delineadas algumas características de cada projeto (Quadro 6).

Quadro 6. Características dos projetos analisados.

Projeto	Foco de atuação	Abordagem Teórico / Metodológica	Fase
PEPEDT-UFRRJ: Ensino, Pesquisa e Extensão no Desenvolvimento Territorial Sustentável do Território da Baía da Ilha Grande-RJ	Desenvolvimento Territorial Sustentável na área de abrangência do Colegiado de Desenvolvimento Territorial Rural da Baía da Ilha Grande (Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty, Rio Claro e Seropédica); fortalecimento da governança local nos temas da agricultura familiar, pesca artesanal e comunidades tradicionais.	Fundamenta-se na Gestão Social e no Enfoque Territorial, com ênfase em pesquisa-ação, extensão universitária e metodologias participativas. Utiliza oficinas, diagnósticos territoriais, colegiados, observatórios e cartografias sociais para promover pactos territoriais e articulação de atores locais.	Concluído (2022/2023)
Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama – RJ	Valorização da pesca artesanal e tradicional da Lagoa de Araruama, promovendo o registro de Indicação Geográfica (IG) para a tainha e fortalecimento socioeconômico das comunidades pesqueiras.	Adota o enfoque ecossistêmico e territorial, com metodologia interdisciplinar que combina análises biológicas, químicas, sociais, econômicas e culturais. Baseia-se em pesquisa participativa e protocolos de certificação de IG.	A concluir (2023/2025)
Retomada das Políticas de Incentivo ao Desenvolvimento Rural e Regional a partir de perspectivas para o Território da Baía da Ilha Grande e Baía de Sepetiba	Retomada de políticas públicas de Desenvolvimento Territorial Sustentável e sistematização de tecnologias sociais voltadas ao desenvolvimento rural e regional; compilação de portfólio de metodologias e experiências práticas que servem de base para futuras políticas públicas de fomento ao desenvolvimento local.	Adota uma abordagem de Gestão Social aplicada ao Desenvolvimento Territorial Sustentável, com base nos princípios da participação social, descentralização e construção coletiva de políticas públicas. Utiliza metodologia de análise documental, criação de portfólio de tecnologias sociais e sistematização de práticas participativas.	Em curso (2024/2026)

Continua...

Continuação do **Quadro 6.**

Projeto	Foco de atuação	Abordagem Teórico / Metodológica	Fase
Projeto Pescantar – Pesquisa-Ação e Extensão Universitária	Valorização da pesca artesanal sustentável no estado do Rio de Janeiro, com ações integradas de Gestão Social, Extensão Universitária e Assistência Técnica voltadas a comunidades pesqueiras (Baía da Ilha Grande, Sepetiba e Lagoa de Araruama).	Baseia-se na Gestão Social e Economia Solidária. Utiliza metodologia de pesquisa-ação, planejamento participativo de políticas públicas, oficinas participativas, processos educativos diferenciados e extensão pesqueira.	Em início (2025/2027)

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Para realização desta tese foi solicitada a autorização para utilização dos dados de relatórios gerados pelo PEPEDT, formalizada através de declaração do coordenador dos projetos e orientador desta tese. Os dados utilizados são referentes aos relatórios técnicos e resultados alcançados pelos projetos de extensão. Para a investigação proposta, não foram utilizados dados pessoais ou informações sensíveis dos participantes de oficinas e atividades extensionistas realizadas. As análises realizadas na tese através do enquadramento de informações em categorias teóricas e categorias aplicadas são focadas na síntese de indicadores e se dão sobre projetos que se enquadram em um modelo específico de ação extensionista pautada na Gestão Social.

3.1 Cartografia Socioprodutiva Participativa

A cartografia, em seu sentido clássico e contemporâneo, pode ser entendida como o campo de conhecimento voltado à concepção, produção, disseminação e estudo de mapas, envolvendo simultaneamente dimensões científicas, técnicas e também comunicacionais da representação espacial (IBGE, 1999). No plano metodológico, isso significa que o mapa não é uma reprodução neutra da realidade, mas sim, o resultado de um processo de seleção, redução, projeção, simbolização e organização de informações espaciais sobre uma superfície de representação cartográfica, que por vezes necessita de uma abordagem interdisciplinar para sua realização. O manual do IBGE (1999) destaca que carta ou mapa cartográfico corresponde à representação convencional ou digital da superfície topográfica, exigindo a redução proporcional dos elementos representados por meio da escala e o uso de símbolos cartográficos para tornar visíveis objetos, fenômenos e relações que não poderiam ser transpostos ao plano em tamanho real. A definição debatida no âmbito da Associação Cartográfica Internacional (ICA) reforça que a cartografia acompanha as transformações tecnológicas e epistemológicas dos mapas, abrangendo hoje desde suportes analógicos até mapas digitais, multimídia e tridimensionais (LAPAINE et al., 2021). Desse modo, o método cartográfico pode ser descrito como o conjunto de procedimentos utilizados para transformar aspectos do espaço em linguagem gráfica inteligível, permitindo localizar, distinguir, comparar e interpretar fenômenos distribuídos territorialmente.

A geração de mapas envolve, portanto, decisões metodológicas sobre o que será mapeado, em que escala, com que base de referência, com quais critérios de generalização e por meio de quais convenções cartográficas. O mapa é, assim, uma forma de mediação entre observação empírica e representação gráfica, pois exige tanto levantamento e organização dos dados quanto sua tradução em uma linguagem visual capaz de comunicar atributos qualitativos e quantitativos do espaço (IBGE, 1999). Nessa perspectiva, a cartografia não se restringe a um procedimento técnico-operacional, mas constitui também um método de leitura e interpretação do espaço, na medida em que organiza visualmente relações espaciais e torna perceptíveis

estruturas, padrões, distâncias, usos e dinâmicas territoriais, numa perspectiva do lugar, ou também, numa perspectiva territorial mais ampla.

O litoral do estado do Rio de Janeiro, se caracteriza como uma das regiões costeiras mais diversificadas do Brasil e do Atlântico Sul Ocidental, estendendo-se por aproximadamente 1.150 km. Deste cerca de 650 km de litoral são expostos ao mar aberto e cerca de 500 km de litoral que abrangem reentrâncias e áreas abrigadas, como baías, enseadas e lagunas costeiras (MUEHE et al, 2018). A costa fluminense se estende por 35 municípios, desde São Francisco de Itabapoana, na divisa com o estado do Espírito Santo, até Paraty, na divisa com o estado de São Paulo (BRASIL, 1997), concentrando uma população que ultrapassa 10 milhões de habitantes.

A urbanização é densa, com 45,6% dos municípios costeiros apresentando ocupação urbana de 80-100%, gerando pressões como invasão de áreas protegidas, déficits de saneamento, erosão costeira e degradação de ecossistemas (BRITTO; QUINTSLR; PEREIRA, 2019). Estudos sobre a economia do mar no Rio de Janeiro divergem quanto a caracterização de categorias e a metodologia de desagregação de dados econômicos para avaliar a contribuição da economia do mar para o Produto Interno Bruto (PIB) estadual, apontando-se valores entre 27% e 44% (OCDE, 2024).

A geomorfologia do litoral fluminense é marcada por uma alternância de praias arenosas (70%), costões rochosos (29%), apresentando feições como falésias, dunas, restingas, manguezais, lagunas, deltas fluviais e escarpas cristalinas derivadas da Serra do Mar, influenciadas pela dinâmica de ondas, marés e correntes (MUEHE et al, 2018). A subdivisão geomorfológica do litoral inclui três macrocompartimentos: a Bacia de Campos, no Norte, com planícies deltaicas e dunas; os Cordões Litorâneos, no centro, com barreiras arenosas e lagunas; e as Escarpas Cristalinas, no Sul, com costa recortada por reentrâncias e ilhas (MUEHE, 2003; MUEHE et al, 2018).

A Baía da Ilha Grande, localizada no sudoeste fluminense (22°53’ a 23°25’ S, 44°43’ a 43°35’ W), integra uma bacia de drenagem de 5.472 km², abrangendo 18 municípios, cujos rios que desaguam na baia tem foz nos municípios de Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty (PEREIRA, 2024). Suas características físicas incluem uma costa recortada com enseadas arenosas, mais de 20 segmentos de praia na Ilha Grande, manguezais, costões rochosos e profundidades médias de 20m, influenciadas por massas d’água oceânicas oligotróficas com baixa concentração de nutrientes (CREED et al, 2007b). O regime hidrológico é torrencial, com rios como Mambucaba e Bracuí apresentando vazões sazonais de 14 m³/s no inverno a 38 m³/s no verão, contribuindo para sedimentação fina em áreas centrais (PEREIRA, 2024). A biodiversidade marinha é elevada, com espécies endêmicas em costões rochosos e adaptadas a gradientes ambientais (CREED et al, 2007a).

A Baía de Sepetiba, interconectada à Baía da Ilha Grande pelo Canal da Ilha Grande, possui área de 520 km² e bacia de drenagem de 2.711 km², abrangendo 12 municípios, cujos rios que desaguam na baia tem foz nos municípios de Itaguaí, Mangaratiba e Rio de Janeiro (SEMADS, 2001). Caracteriza-se por profundidades de 2 a 12 m (até 31 m em canais), marés semidiurnas, ondas internas de baixa amplitude (<0,75 m) e sedimentos argilo-siltosos (70% silte e argila), com salinidade variando de 20 a 34‰ (SEMADS, 2001). Abrange 55 praias continentais, 40 insulares e ilhas como Itacuruçá e Jaguanum, com ecossistemas de manguezais e restingas (SEMADS, 2001).

O litoral da Região dos Lagos, no centro-leste fluminense, caracterizado por praias oceânicas, dunas ativas e lagunas formadas por cordões litorâneos quaternários (MUEHE, 2003). A Lagoa de Araruama, a maior laguna hipersalina do mundo, possui área de 220 km², volume de 636 milhões m³, comprimento máximo de 37 km e largura de 13 km, com profundidades médias de 2-3 m (máximo de 19 m) (BIDEGAIN; BIZERRIL; SOFFIATI, 2002). Sua hipersalinidade média de 52‰ (variando de 35 a 77‰) resulta de baixa renovação

hídrica (84 dias para 50% do volume), alta evaporação e conexão restrita ao oceano pelo Canal de Itajuru (SEMADS, 2002). A laguna banha seis municípios, com bacia de drenagem de 404 km², sustentando ecossistemas como restingas, manguezais e dunas (BIDEGAIN; BIZERRIL; SOFFIATI, 2002; SCHUINDT et al., 2018).

O uso e ocupação da zona costeira tanto na Baía da Ilha Grande quanto na Baía de Sepetiba inclui além da pesca artesanal, empreendimentos como terminais marítimos e portuários, usinas nucleares, indústrias metalmecânicas e químicas, turismo de massa, náutico e pesca industrial, gerando impactos como contaminação por metais pesados e eutrofização, resultando em perda de biodiversidade e afetando a fauna marinha como na contaminação em peixes e impactos sobre o boto-cinza (PEREIRA, 2024; SEMADS, 2001; SIMÃO; POLETTO, 2002).

Na Lagoa de Araruama o uso e ocupação inclui o turismo de massa, turismo náutico, extração histórica de sal e de conchas (calcário) e pesca artesanal, com ocupação urbana intensificada desde os anos 1960 por segundas residências e especulação imobiliária, resultando em poluição por esgotos, eutrofização e mortalidade de peixes (BIDEGAIN; BIZERRIL; SOFFIATI, 2002; SCHUINDT et al., 2018). Elevadas concentrações de coliformes fecais e redução da salinidade para 52‰, devido a aportes artificiais de água doce, agravam a degradação ambiental. A percepção ambiental das comunidades locais, como na Praia do Siqueira, destaca a necessidade de políticas integradas para mitigar impactos (BERTUCCI et al., 2016).

Para fins metodológicos, a cartografia pode ser compreendida como um método de produção de conhecimento espacial por meio de mapas, apoiado em bases de referência, critérios de escala, convenções simbólicas e procedimentos de seleção e generalização da informação geográfica que expressão as características de um espaço pré-determinado que será mapeado (OLIVEIRA; PINTO; GOMES, 2024). Essa compreensão é importante porque permite situar, nos passos seguintes, a passagem da cartografia em seu sentido mais geral para formas específicas de mapeamento social e participativo, nas quais a produção cartográfica passa a incorporar os saberes, as percepções e as experiências dos sujeitos que vivem e produzem o território.

A partir dos conceitos iniciais sobre a produção de mapas, a cartografia social pode ser compreendida como uma vertente do fazer cartográfico que desloca o mapa de uma função exclusivamente técnica e representacional para uma função política, social e participativa, na qual os próprios sujeitos territoriais passam a produzir ou coproduzir as representações de seus espaços, usos, conflitos, pertencimentos e modos de vida. No escopo da Nova Cartografia Social, Almeida (2013a; 2013b; 2018) destaca que o mapa deixa de ser apenas um instrumento externo de localização e controle e passa a atuar como meio de visibilização de territorialidades específicas, de afirmação identitária e de fortalecimento e defesa de direitos de povos e comunidades tradicionais. Nessa perspectiva, a cartografia social não se reduz à produção de uma imagem cartográfica das características físicas do território, mas constitui um processo de explicitação de relações sociais, memórias, práticas produtivas, conflitos e formas de apropriação territorial que frequentemente permanecem invisibilizadas nas cartografias oficiais.

Acselrad (2010; 2013; 2015), entende a cartografia social no contexto das disputas territoriais e cartográficas, isto é, como prática contra-hegemônica que questiona a pretensa neutralidade dos mapas e permite o surgimento de novos sujeitos "cartografantes" capazes de representar seus próprios territórios e conflitos em mapas elaborados a partir de suas próprias interpretações e representações. Em trabalhos sobre cartografia social no Brasil e na América Latina, Acselrad e colaboradores ressaltam que esses mapeamentos participativos além de registrar informações espaciais, também produzem enquadramentos políticos sobre os sentidos do território, os impactos sofridos pelos grupos sociais e as formas de resistência que se

constroem diante de processos de expropriação, degradação ou invisibilização (ACSELRAD; COLI, 2008; ACSELRAD; SILVA, 2011; ACSELRAD; VIEGAS, 2013).

Sob essa ótica, a cartografia social distingue-se da cartografia convencional porque sua centralidade não está apenas na precisão métrica ou na padronização técnica da representação, mas na capacidade de incorporar saberes locais, experiências vividas, referências culturais, usos cotidianos do território e percepções coletivas sobre conflitos e direitos (BARGAS; CARDOSO, 2015; CELESTINO, 2015). Isso não significa abandono da dimensão cartográfica propriamente dita, mas sim sua reorientação metodológica. Dessa forma, o mapa passa a ser construído a partir da escuta, da memória, da narrativa e da participação dos sujeitos envolvidos, articulando discursos, linguagem gráfica e experiência social (CELESTINO, 2015).

A cartografia social pode ser definida como um método participativo de produção de mapas e de conhecimento territorial, por meio do qual grupos sociais representam seus espaços de vida e trabalho, explicitando territorialidades, conflitos, usos, redes e vínculos socioculturais que dão sentido ao território. Ela se consolida como prática de produção situada de conhecimento, articulando representação espacial, ação coletiva e disputa por reconhecimento. A partir deste conceito, propôs-se no âmbito desta tese uma adaptação metodológica nomeada como cartografia socioprodutiva participativa, a partir das experiências e atividades realizadas nos projetos de extensão universitária do PEPEDT.

A cartografia socioprodutiva participativa pode ser definida como um procedimento metodológico de produção de dados e mapas, de caráter participativo, voltado à identificação e à sistematização das relações entre território, modos de vida, organização socioprodutiva e atividade produtiva da agricultura familiar e pesca artesanal. Partindo dos fundamentos da cartografia social, a proposição desse método combina a representação espacial com a escuta qualificada dos sujeitos locais, buscando registrar não apenas localizações e referências geográficas, mas também práticas produtivas, formas de organização social, calendários de pesca, relações culturais, conflitos, pressões territoriais e elementos afetivos vinculados ao espaço vivido. Nesse sentido, trata-se de uma cartografia orientada não apenas para o "onde", mas também para o "como", o "quem", o "quando" e o "em que condições" a atividade produtiva se realiza no território.

No âmbito dos projetos de Indicação Geográfica da Tainha da Lagoa de Araruama e do Projeto Pescantar, a cartografia socioprodutiva participativa foi desenvolvida como um método de geração de mapas a partir das metodologias participativas utilizadas pelo PEPEDT, articulando oficinas coletivas, construção de mapas mentais e afetivos, uso de imagens de satélite, marcação de pontos sobre folhas de acetato e realização de entrevistas com atores locais. O método foi direcionado ao levantamento de características da organização socioprodutiva, das artes de pesca, dos locais de pesca, dos dados de produção, do calendário pesqueiro, das atividades associadas, das festividades, das histórias locais e dos conflitos e pressões que incidem sobre a atividade, integrando diferentes dimensões da vida territorial em uma mesma base cartográfica construída de forma participativa.

A cartografia socioprodutiva participativa pode ser compreendida como uma adaptação metodológica específica, formulada para apoiar projetos de extensão universitária voltados à agricultura familiar e a pesca artesanal, cujo objetivo foi o de traduzir, em linguagem cartográfica e analítica, os elementos centrais que estruturam a relação entre comunidade, trabalho, território e recursos naturais. Diferentemente de uma cartografia temática convencional, que tende a isolar variáveis previamente definidas, esse método partiu da interação com os participantes para construir uma leitura integrada do território, reunindo informações qualitativas e quantitativas, referências espaciais, percepções sociais, temporalidades produtivas e vínculos socioculturais que conformam a atividade pesqueira artesanal.

As informações levantadas nas oficinas, entrevistas e registros cartográficos foram posteriormente confrontadas, debatidas e validadas em oficinas de devolutiva e validação junto às pescadoras e pescadores, o que permitiu corrigir imprecisões, complementar lacunas e reafirmar a legitimidade das informações sistematizadas. Abaixo apresenta-se quadro síntese da metodologia de cartografia socioprodutiva participativa sistematizado para a utilização no projeto da IG da Tainha da Lagoa de Araruama e no projeto Pescantar (Quadro 7).

Quadro 7. Etapas, ferramentas e tipos de informação gerados na cartografia socioprodutiva participativa.

Etapa	Ferramenta / procedimento	Finalidade	Tipo de informação gerada
1. Apresentação e mobilização inicial	Apresentação do projeto, explicação da oficina e mediação em grupo	Introduzir a proposta metodológica, mobilizar os participantes e contextualizar os objetivos da atividade	Compreensão inicial da atividade, engajamento dos participantes e alinhamento coletivo
2. Construção de mapas mentais e afetivos	Cartolina, flipchart, canetas coloridas, mediação oral e registro em anotações	Levantar percepções gerais sobre a pesca, organização socioprodutiva, memória local, referências culturais e afetivas	Informações qualitativas sobre modos de vida, organização social, cultura, conflitos e percepções territoriais
3. Organização socioprodutiva	Perguntas orientadoras em grupo	Identificar quem participa da atividade, divisão de tarefas, associações, colônias, participação social, pluriatividade e geração de renda	Dados qualitativos sobre organização do trabalho, composição social da atividade e formas de representação
4. Artes de pesca, beneficiamento e venda	Debate orientado e registro coletivo	Caracterizar artes de pesca, logística, custos, beneficiamento, acondicionamento, comercialização e apresentação do pescado	Dados qualitativos e descritivos sobre cadeia socioprodutiva e especificidades técnicas da atividade
5. Calendário da pesca	Tabela de calendário, mapa e registro coletivo	Identificar sazonalidade, períodos de safra e defeso, espécies pescadas, variações produtivas e mudanças na organização do trabalho ao longo do ano	Dados qualitativos e quantitativos sobre temporalidade produtiva, sazonalidade e dinâmica anual da pesca
6. Festividades, cultura e memória local	Perguntas orientadoras, mapas mentais e anotações	Levantar festivais, celebrações, histórias, lendas, crenças e relações culturais ligadas à pesca	Informações qualitativas sobre patrimônio cultural, memória social e vínculos simbólicos com o território
7. Conflitos, dificuldades e pressões	Debate orientado, mediação e registro em mapas	Identificar conflitos territoriais, gargalos produtivos, pressões externas, exclusão de áreas de pesca e limitações de políticas públicas	Dados qualitativos sobre conflitos socioambientais, disputas territoriais e demandas coletivas

Continua...

Continuação do **Quadro 7.**

Etapa	Ferramenta / procedimento	Finalidade	Tipo de informação gerada
8. Uso de imagem de satélite	Imagens impressas de satélite, folhas de acetato, canetas e criação de legendas	Localizar espacialmente pesqueiros, pontos de desembarque, áreas de uso, referências culturais, locais de apoio à pesca e áreas de conflito	Dados espaciais e cartográficos sobre a relação entre atividade pesqueira e território
9. Travessia entre mapas mentais e imagem de satélite	Transposição de informações discutidas para a base cartográfica	Integrar percepções sociais e referências territoriais em um mesmo produto cartográfico	Sistematização espacial de dados qualitativos e construção do mapa socioprodutivo
10. Entrevistas com atores-chave	Gravador, celular e entrevista semiestruturada ou livre	Aprofundar temas emergentes da oficina e registrar informações específicas sobre práticas, trajetórias, conflitos e conhecimento local	Narrativas aprofundadas, dados qualitativos complementares e detalhamento de temas-chave
11. Sistematização dos dados	Organização de anotações, áudios, mapas e tabelas	Reunir e organizar as informações produzidas em diferentes etapas da oficina	Base integrada de dados qualitativos, quantitativos e espaciais
12. Validação coletiva	Oficinas de devolutiva e validação com pescadoras e pescadores	Confirmar, corrigir e complementar as informações sistematizadas	Dados validados socialmente e maior confiabilidade metodológica
13. Produto final da cartografia socioprodutiva participativa	Mapa final, síntese analítica e registros textuais	Consolidar a caracterização do território, da atividade pesqueira e dos modos de vida locais	Produto cartográfico e analítico utilizado em relatórios, diagnósticos e pesquisas

Fonte: Elaborado pelo Autor.

3.2 Análise Matricial e Apresentação do Índice de Gestão Social e DTS

Como suporte à análise qualitativa e tratamento de dados sobre os projetos, realizou-se uma análise matricial a partir de categorias analíticas alcançadas através de matrizes de correlação de características ligadas a Gestão Social e DTS, utilizadas na avaliação sistemática das categorias analíticas através de indicadores de políticas públicas de desenvolvimento local. Perico (2009) define os indicadores de DTS como: Coesão Social, Coesão Territorial, Governabilidade, Sustentabilidade, Inclusão Econômica e Bem-estar. Villela (2012) contribui com a produção de indicadores pautados na Gestão Social utilizando os critérios de análise de cidadania deliberativa definidos como: Processo de Discussão, Inclusão, Pluralismo, Igualdade Participativa, Autonomia e Bem Comum.

A complementação entre as seis dimensões do DTS definidas por Perico (2009) e as seis dimensões da cidadania deliberativa definidas por Villela (2012), denotam "o alcance do desenvolvimento em torno do local, da sua identidade, da sua cultura, das suas relações econômicas e sociopolíticas que dependem de um processo de luta que passa pela participação de uma sociedade inclusiva, plural e autônoma" (VILLELA et al, 2014, p. 31) (Quadro 8).

Quadro 8. Correlação dos conceitos de desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa na produção de indicadores.

Definições Indicadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável			
Igualdade Participativa	Coesão Social	Consiste na congruência da população local, ou seja, no fortalecimento de seus laços interpessoais a fim de favorecer e capacitar o potencial de equidade dos direitos e obrigações cidadãs.	Reconhecimento do cidadão sobre a importância da participação social: Identificação de movimentos sociais e de cultura local;
Processo de Discussão	Coesão Territorial	Refere-se a capacidade da população de um território ter densidade nas relações interpessoais para definir suas políticas, suas estratégias em função de seus próprios recursos e interesses territoriais.	Existência de canais adequados ao acesso à Informação; Existência de espaços de discussão junto ao poder público; Participação de associações, movimentos, organizações e cidadãos nos processos de decisão; Acompanhamento e avaliação de políticas públicas por parte da população; Igualdade de influência entre os grupos representativos nas tomadas de decisão;
Autonomia	Sustentabilidade	As atividades econômicas atuais não podem colocar em risco o bem comum nem as atividades econômicas de futuras gerações.	Conscientização da população sobre práticas de consumo consciente e uso de energias renováveis; Práticas de preservação da atividade pesqueira e agrícola local; Investimento em gestão de resíduos em áreas verdes; saneamento ambiental;
Pluralismo	Governabilidade	Refere-se à capacidade dos poderes públicos em agir com objetivos e propósitos de desenvolvimento local.	Participação da sociedade no controle social nas contas públicas e na elaboração do Plano Diretor, da LDO e da LOA; Autonomia financeira; Promoção de consultas públicas para decisões de investimentos; Transparência e prestação de contas; Financiamento da política urbana; Conselhos gestores de políticas públicas;
Inclusão	Inclusão Econômica	É a capacidade pelo qual o desenvolvimento local inclui a população economicamente ativa em suas atividades de modo contínuo e permanente.	Cursos de capacitação local e assistência técnica; Integração dos setores locais e capacidade de atender ao crescimento econômico; Capacidade de crescimento econômico atender às demandas sociais; Taxa de desemprego, PIB per capita, investimento per capta;

Continua...

Continuação do **Quadro 8.**

Definições Indicadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável			
Bem-estar	Bem-estar	O desenvolvimento local melhora as condições de vida da população agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação.	Habitação, política de regularização fundiária, acesso programas culturais e a espaços de lazer; Transporte público, mobilidade urbana e trânsito: existência de Linhas que atenda às regiões mais afastadas, qualidade do transporte, preço acessível; condições de tráfego; Saúde: taxa de mortalidade infantil; estrutura hospitalar, relação leitos por habitantes, programas de prevenção e combate: expectativa de vida e saneamento básico.

Fonte: Adaptado de Villela et al., 2014

A integração entre Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável constitui um marco metodológico inovador para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Enquanto a Gestão Social fornece os instrumentos normativos e éticos para a deliberação democrática, o DTS oferece o quadro analítico-operacional para medir o impacto das ações sobre o território e sobre a vida das pessoas. Villela et al. (2014) e Lima e Villela (2021) propõem que a análise integrada desses conceitos pode ser estruturada em três níveis metodológicos complementares:

- - Nível Processual (Gestão Social) – Avalia o grau de participação, transparência e inclusão dos atores nos processos decisórios, observando os princípios da cidadania deliberativa e da racionalidade comunicativa;
- - Nível Estrutural (DTS) – Examina as dimensões do território (coesão, sustentabilidade, governança etc.) e os resultados concretos das políticas sobre o bem-estar e o ambiente;
- - Nível Estratégico (Integração) – Relaciona as dimensões processuais e estruturais, buscando compreender como a qualidade democrática das decisões influencia a sustentabilidade dos resultados.

Essa integração permite propor categorias analíticas aplicadas à avaliação dos processos que associam Gestão Social e DTS na formulação de políticas públicas (Quadro 9). Essa proposta metodológica pode ser operacionalizada em projetos de extensão universitária, planos de governo e programas de desenvolvimento local, entre outras aplicações, funcionando como um sistema de monitoramento e avaliação baseado em dois eixos centrais:

a) Instrumentos e processos de governança participativa e cidadania deliberativa;
b) Planejamento e implementação de políticas para o desenvolvimento local.

Quadro 9. Proposta de categorias integradas para análise e avaliação de processos que associam Gestão Social e DTS na formulação de políticas públicas.

Categoria Integrada	Descrição Analítica	Exemplo de Aplicação
A. Governança participativa	Estrutura de coordenação baseada na deliberação e cooperação entre atores locais.	Conselhos territoriais de pesca artesanal e agricultura familiar.
B. Cidadania deliberativa	Práticas de decisão baseadas em argumentação e inclusão de atores locais.	Audiências para formulação de planos diretores e de desenvolvimento local.
C. Coesão socioinstitucional	Alinhamento entre organizações sociais e instituições públicas para fins comuns.	Pactos territoriais e colegiados de desenvolvimento territorial.
D. Inovação social	Criação de soluções para problemas mediadas por universidades e redes locais.	Incubadoras universitárias e observatórios de tecnologias sociais.
E. Bem-Estar Territorial	Capacidade coletiva de deliberar estratégias de bem-estar e inclusão produtiva para o desenvolvimento sustentável.	Fortalecimento de cooperativas, associações e instâncias integradas de tomada de decisão
F. Sustentabilidade democrática	Interdependência entre democracia participativa, sustentabilidade ambiental e econômica.	Políticas integradas de gestão territorial, gestão costeira e gestão de recursos pesqueiros.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O Quadro 9 apresenta uma proposta de categorias integradas para análise, cuja estrutura metodológica foi particularmente adequada à interpretação de projetos de extensão universitária que operam sob a lógica da pesquisa-ação, da Gestão Social e do DTS. A adoção dessa metodologia de análise permite compreender, de forma sistêmica, como os projetos analisados contribuem para a consolidação de processos de democratização, organização social, fortalecimento comunitário e inovação para a inclusão produtiva e desenvolvimento local.

O uso analítico do quadro parte do princípio de que as categorias integradas representam dimensões interdependentes da Gestão Social e do DTS, permitindo construir indicadores capazes de evidenciar o grau de institucionalização e de enraizamento das práticas participativas promovidas pelos projetos. Assim, cada categoria proposta: governança participativa, cidadania deliberativa, coesão socioinstitucional, inovação social, bem-estar territorial e sustentabilidade democrática, pode ser desdobrada em indicadores qualitativos e quantitativos para fins de avaliação comparativa entre os projetos, observando-se suas especificidades territoriais e metodológicas. Abaixo exemplificou-se algumas possibilidades de aplicação na geração de 4 indicadores por categoria, pensados para a realização de análise dos projetos de extensão:

A) Governança Participativa: A categoria de governança participativa permite avaliar o modo como os projetos estruturam ou proporcionam apoio aos arranjos institucionais e espaços de deliberação coletiva, envolvendo atores locais, universidades e poder público. Esses indicadores possibilitam medir a efetividade da coordenação territorial e o nível de descentralização decisória promovido pelos projetos. Indicadores derivados desta dimensão podem incluir:

i) Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais;
ii) Diversidade de representação dos atores sociais;
iii) Grau de institucionalização dos fóruns participativos (ex.: Colegiado BIG, Comitês de Bacia, Conselhos de Pesca, etc.);
iv) Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões.

B) Cidadania Deliberativa: A cidadania deliberativa aborda as práticas de decisão baseadas na argumentação, no diálogo e na inclusão de diferentes perspectivas socioculturais.

Essa dimensão é voltada para avaliar a qualidade democrática do processo participativo, identificando se os projetos ampliam as capacidades de expressão e influência política das comunidades envolvidas. Os indicadores sugeridos podem envolver:

i) Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados;
ii) Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação;
iii) Presença de grupos geralmente sub-representados (mulheres pescadoras, jovens, povos tradicionais);
iv) Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo.

C) Coesão Socioinstitucional: A categoria de coesão socioinstitucional investiga o alinhamento e a articulação entre organizações sociais, universidades e instituições públicas. Essa dimensão permite observar a consolidação de redes de colaboração e o potencial de enraizamento territorial das iniciativas, um aspecto central em programas de extensão universitária com enfoque emancipador. Possíveis indicadores incluem:

i) Parcerias institucionais e interinstitucionais formalizadas;
ii) Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação;
iii) Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos;
iv) Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros.

D) Inovação Social: A inovação social abrange a capacidade de criar soluções novas para problemas locais, mediadas por universidades, laboratórios e redes de extensão. Essa dimensão evidencia o potencial dos projetos em transformar conhecimento científico em prática socialmente útil, fomentando a autonomia e o protagonismo comunitário. Os indicadores dessa categoria podem incluir:

i) Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente;
ii) Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária;
iii) Grau de apropriação local das tecnologias implementadas;
iv) Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais.

E) Bem-Estar Territorial**:** A dimensão de bem-estar territorial refere-se à capacidade das comunidades de deliberar e implementar estratégias de inclusão produtiva e desenvolvimento sustentável. Essa categoria possibilita mensurar a efetividade social e econômica das políticas e projetos, especialmente em contextos rurais e costeiros. Indicadores possíveis são:

i) Aumento da renda e da segurança alimentar;
ii) Fortalecimento de cooperativas, associações e redes de economia solidária;
iii) Ampliação da participação de jovens e mulheres em atividades produtivas;
iv) Percepção local de bem-estar e pertencimento territorial.

F) Sustentabilidade Democrática: Por fim, a sustentabilidade democrática sintetiza a interdependência entre democracia participativa, sustentabilidade ambiental e viabilidade econômica. Essa categoria permite compreender a longevidade institucional e a resiliência socioambiental dos processos participativos, evidenciando sua contribuição para políticas públicas de caráter transformador. Os indicadores correspondentes podem incluir:

i) Integração entre políticas relacionadas a gestão territorial;
ii) Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo;

iii) Inclusão de princípios de equidade socioambiental;
iv) Permanência e replicabilidade das práticas democráticas.

O Índice de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável foi utilizado como instrumento analítico de sistematização e comparação entre os projetos de extensão universitária examinados na tese. Sua função não foi a de produzir uma mensuração rígida ou meramente numérica, mas a de organizar a leitura qualitativa dos relatórios dos projetos a partir de uma matriz comum, capaz de enquadrar resultados, práticas e processos em um mesmo padrão interpretativo. Para isso, o índice foi construído por meio da articulação entre categorias da Gestão Social e dimensões do Desenvolvimento Territorial Sustentável como apresentado acima, permitindo transformar essas referências teóricas em indicadores aplicados à análise dos projetos.

A articulação dos conceitos utilizados no índice combinou, de um lado, os critérios de cidadania deliberativa, como o processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia e bem comum e, de outro, as dimensões do DTS, como coesão social, coesão territorial, governabilidade, sustentabilidade, inclusão econômica e bem-estar. A partir dessa combinação, foram definidas categorias integradas de análise consolidadas em seis eixos: governança participativa, cidadania deliberativa, coesão socioinstitucional, inovação social, bem-estar territorial e sustentabilidade democrática, que permitiram enquadrar os dados dos relatórios em indicadores voltados à avaliação das contribuições sociopolíticas e institucionais dos projetos.

Cada uma dessas categorias foi desdobrada em indicadores qualitativos e quantitativos, com a finalidade de observar o grau de institucionalização das práticas participativas, o enraizamento territorial das ações e os efeitos dos projetos sobre organização social, inovação e inclusão produtiva. Assim, o índice serviu para estruturar a análise em torno de dimensões comuns, preservando as especificidades territoriais e metodológicas de cada experiência.

Sobre a utilização de ferramentas de inteligência artificial (IA) na tese, em conformidade com a Portaria CNPq nº 2.664/2026, que estabelece a Política de Integridade na Atividade Científica e determina a explicitação do uso de ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG), esta tese utilizou recursos de IA apenas como suporte auxiliar e instrumental em etapas específicas do trabalho, sem delegação da autoria intelectual, da interpretação analítica ou da redação substantiva do estudo. O uso dessas ferramentas ocorreu com finalidade de apoio à sistematização bibliográfica, à localização de trechos e palavras-chave em referências acadêmicas e à organização de materiais visuais e esquemas analíticos, mantendo-se sob responsabilidade integral do autor a seleção, conferência, interpretação e incorporação final de todo o conteúdo apresentado.

No desenvolvimento da tese, o ChatGPT foi utilizado para apoiar a síntese de trechos e a elaboração preliminar de resenhas de artigos e publicações acadêmicas, especialmente nas etapas de contextualização do tema e organização inicial de referências. O Consensus foi empregado para localizar páginas e trechos que continham palavras-chave relevantes às discussões da pesquisa, facilitando o fichamento e a recuperação de conteúdos nas obras consultadas. Também foram utilizadas plataformas voltadas à busca de referências em bases acadêmicas, como Research Rabbit e Consensus, com a finalidade de ampliar o rastreamento bibliográfico. Além disso, a IA foi mobilizada como apoio à organização de matrizes de síntese dos indicadores, por meio do ChatGPT, e à construção de elementos visuais, incluindo imagens e fluxogramas, estes últimos também elaborados com apoio de linguagem de programação em R. Em todos os casos, o uso teve caráter técnico-operacional e não substituiu a atividade interpretativa do pesquisador.

Todos os conteúdos apoiados por IA foram posteriormente revisados, verificados e validados com base na leitura direta das obras e dos trechos originais de onde derivaram as informações utilizadas na tese, em consonância com as diretrizes do CNPq sobre responsabilidade autoral, transparência e fidelidade na citação e no resumo de textos de terceiros. Não foi utilizada IA generativa para a produção textual integral das seções, para a formulação das análises desenvolvidas ao longo da tese, nem para a revisão final do documento. Assim, a utilização de IA restringiu-se à sistematização inicial de conteúdos, ao apoio à organização do material bibliográfico e visual e à facilitação de etapas operacionais da pesquisa, sempre subordinada ao crivo analítico, ético e autoral do pesquisador.

3.3 Considerações Metodológicas

Apesar desta proposta utilizar análises secundárias, as vivências que incluem a participação como membro de equipe em atividades realizadas pelo PEPEDT nos projetos investigados, possibilitou uma aproximação da realidade local e entendimento quanto ao planejamento e execução dos projetos de extensão. Estas vivências e experiências possibilitaram definir esta pesquisa também com um caráter construtivista, pois o conhecimento necessário para se estabelecer a proposta metodológica e a realização da análise proposta foi construído no decorrer das atividades coletivas e práticas proporcionadas pelo PEPEDT ao longo do doutoramento.

O caráter construtivista de uma pesquisa em processo denota a necessidade de estabelecer definições a partir das vivências e experiências práticas, estas possibilitadas pela participação nos projetos de extensão universitária. A definição do objeto e da proposição metodológica só foram estabelecidos após o exame de qualificação, com a sugestão de mudar o foco da análise, que antes se limitava a um diagnóstico pautado na experiência individual do proponente a partir das categorias integradas da Gestão Social e DTS, em recortes transversais à experiência dos projetos, o que dificultava a interpretação de como seriam tratados os dados.

Após o exame de qualificação, foi proposta a realização de um estudo de casos múltiplos, que contemplasse a análise individualizada de cada projeto a partir de uma metodologia comum, que balizasse o tratamento de dados e a análise comparativa das categorias inicialmente elencadas. Para isto, foi necessário aprofundar a proposição de uma metodologia que estabelecesse indicadores específicos para a análise dos projetos de extensão, com base na proposta metodológica inicial de análise de categorias integradas da Gestão Social e DTS.

A proposta metodológica é baseada na integração de categorias de análise da Gestão Social e do DTS como matriz analítica na geração de indicadores (Quadro 9). Isto possibilitou a triangulação entre categorias qualitativas e indicadores operacionais, permitindo a construção de uma escala integrada de avaliação dos impactos sociopolíticos e institucionais dos projetos de extensão. Tal abordagem se alinha às perspectivas da Gestão Social e do DTS, que enfatizam a interação entre dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais na formulação e implementação de políticas públicas.

Desse modo, a metodologia integrada pode ser aplicada como ferramenta para análises comparativas e avaliações longitudinais dos projetos vinculados à pesca artesanal, possibilitando identificar padrões de governança, níveis de participação e processos de inovação e contribuições para a inclusão socioprodutiva, para a sustentabilidade democrática dos territórios e para a formação de uma inteligência territorial coletiva. Essa sistematização é proposta não apenas para compreender os resultados já alcançados, mas também para orientar novas estratégias de pesquisa e extensão universitária comprometidas com a transformação social e a sustentabilidade democrática dos territórios costeiros e rurais.

Na prática analítica das seções que examinam os projetos, o índice foi usado para estabelecer uma mesma métrica interpretativa entre os quatro casos de projetos de extensão

apresentados. O método de estudo de casos múltiplos foi empregado justamente para gerar matrizes interpretativas capazes de sistematizar as contribuições dos projetos numa mesma métrica e assim estabelecer um padrão de análise. Assim, o índice operou como uma espécie de filtro metodológico comum, por meio do qual os relatórios dos projetos foram relidos comparativamente, de modo a evidenciar como cada intervenção extensionista incidiu sobre a participação social, pactuação institucional, redes sociotécnicas, inovação e desenvolvimento territorial.

O trabalho de organização de dados e sistematização dos indicadores proposto contemplou o processamento de informações iniciais o que facilitou o processo de análise. Outro ponto importante de se ressaltar é que o índice não foi aplicado como metodologia pronta desde o início da pesquisa, sua consolidação ocorreu após boa parte da organização dos dados, a partir de testes, ajustes e definição progressiva dos indicadores. O índice foi empregado para interpretar as intervenções extensionistas em profundidade, transformando as categorias teóricas da Gestão Social e do DTS em matrizes capazes de dar unidade analítica aos diferentes estudos de caso, validado na fase final do tratamento dos dados e da redação dos textos de resultados e discussão.

Por se tratar da validação de uma proposta metodológica que precisou ser construída a partir de testes, análises e definição de indicadores, o estabelecimento da metodologia se deu após boa parte da organização e sistematização de dados dos projetos de extensão. O índice foi utilizado também como ferramenta de validação metodológica, construída no decorrer da própria análise dos projetos, e não apenas aplicada de forma mecânica sobre um material previamente fechado. O teste final dos indicadores propostos e a possível necessidade de ajustes, contemplando a consolidação da metodologia, se deu na fase final de tratamento dos dados, juntamente com a escrita do texto de resultados e discussão, e da análise de conclusão para finalização da tese.

4. ATUAÇÃO DO PEPEDT NA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Essa seção se foca na análise sobre o "Projeto PEPEDT" de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável do território da Baia da Ilha Grande, realizado entre os anos de 2022 e 2023, que teve seus resultados sistematizados no ano de 2024, e nos resultados preliminares do projeto "Retomada das Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável" que se iniciou em 2024 e cuja finalização está prevista para 2026, projeto que se caracteriza pela continuidade das ações do "Projeto PEPEDT".

Ambos os projetos foram realizados pelo PEPEDT e representam iniciativas acadêmicas voltadas ao fortalecimento das ações de ensino, pesquisa e extensão no território da Baía da Ilha Grande, abrangendo os municípios de Seropédica, Itaguaí, Mangaratiba, Rio Claro, Angra dos Reis e Paraty, no estado do Rio de Janeiro. Este território é caracterizado por uma elevada diversidade cultural e ambiental, reunindo comunidades rurais, caiçaras, pesqueiras e quilombolas, fortemente impactadas pelo avanço urbano-industrial e pela especulação imobiliária. Tal contexto territorial revela a complexidade de dinâmicas sociais, econômicas e ambientais que demandam estratégias de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A criação do PEPEDT remete a uma ação vinculada ao antigo Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS), instituído como parte das políticas públicas no Brasil voltadas ao desenvolvimento de áreas rurais. Estas políticas foram desenvolvidas a partir dos anos 2000, quando a sustentabilidade e a inclusão social se tornaram pautas relevantes (MDA, 2013). Dentro desse contexto, o antigo MDA teve um papel essencial na implementação de estratégias para o fortalecimento dos territórios rurais, promovendo a inclusão produtiva, a governança participativa e o controle social (CANDIOTTO; CORRÊA, 2004) até sua desestruturação no governo Temer em 2016. O MDA é reconstituído em 2023 com o retorno do presidente Lula, processo que marca a retomada das políticas territoriais. Abaixo teceu-se um histórico que contextualiza as políticas territoriais que levaram a criação do PEPEDT e do Colegiado BIG para então se analisar os resultados dos dois projetos.

4.1 Histórico das Políticas Territoriais

De forma geral as políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil nas últimas décadas do século XX, concentraram-se em um modelo voltado ao aumento da produtividade agropecuária para impulsionar o crescimento econômico. Contudo, esses investimentos não priorizaram a melhoria significativa da qualidade de vida e das oportunidades para as populações de pequenos agricultores e pescadores artesanais do interior do país. O modelo desenvolvimentista adotado gerou graves consequências territoriais, como a desterritorialização de atores locais e a concentração de latifúndios; sociais, como fome e desigualdade; e ambientais, como a degradação dos recursos naturais, agravando as condições de vida das populações rurais de baixa renda (FREITAS; DIAS; FREITAS, 2010).

Diante desse cenário, o combate à pobreza rural tornou-se o foco das políticas públicas, promovendo a descentralização político-administrativa e a democratização da gestão pública. No entanto, a baixa capacidade dessas políticas de absorver as diversas realidades locais se configurou como um desafio constante (FREITAS; DIAS; FREITAS, 2010). Em 2003 o Governo Federal, presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, passou a pautar-se em uma abordagem territorial para enfrentar essas questões, quando da realização do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS).

Durante o PPA 2004-2007, o PNDRS foi oficialmente estruturado como parte das políticas públicas priorizadas pelo MDA, envolvendo entidades federais, estaduais, municipais e organizações da sociedade civil. Este processo também incluiu a criação da Secretaria de

Desenvolvimento Territorial (SDT) através do Decreto 5.033 de 05 de abril de 2004, que a passa considerar a pobreza rural e a dimensão espacial do desenvolvimento como elementos centrais para formulação de alternativas sustentáveis nas políticas públicas (FREITAS; DIAS; FREITAS, 2010; ORTEGA, 2016).

Diante desse cenário, a SDT adotou uma abordagem territorial que descentralizava o processo de tomada de decisões do poder estadual e municipal sobre as políticas de desenvolvimento local incentivadas pelo Governo Federal, promovendo uma maior distribuição do protagonismo entre os diferentes segmentos da sociedade civil. Essa perspectiva refletia uma tentativa de superar a fragmentação institucional e política, mediante a valorização das dinâmicas locais e da gestão compartilhada e participativa dos processos ligados as políticas de desenvolvimento territorial.

A SDT assumiu papel estratégico ao buscar "apoiar a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais" (BRASIL, 2004). Essa diretriz reafirmava o compromisso do Estado com a promoção de formas descentralizadas e democráticas de governança, nas quais os sujeitos coletivos do território pudessem atuar como coprodutores das políticas públicas e corresponsáveis pelo planejamento e implementação das ações de desenvolvimento rural sustentável.

A SDT operou uma reestruturação institucional e metodológica nas políticas de desenvolvimento rural. Esse processo implicou em duas transformações centrais: de um lado, a redefinição da escala de aplicação dos investimentos em infraestrutura, que passaram a ser realizados em conjuntos intermunicipais, rompendo com a lógica estritamente municipalista; de outro, a reformulação dos mecanismos de participação social, que deixaram de se apoiar exclusivamente em conselhos municipais, passando a exigir e fomentar a criação de Colegiados Territoriais como instâncias deliberativas e de planejamento participativo (FAVARETO, 2010).

O PNDRS foi discutido e proposto no contexto das reuniões do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), com base em várias iniciativas e estudos realizados desde 2002 (CONFRAF, 2003). O CONFRAF foi criado pelo Decreto Nº 3.200, de outubro de 1999. Inicialmente, ele foi estabelecido como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR) com o objetivo de construir e fiscalizar políticas rurais. O conselho passou por reestruturações ao longo do tempo, com o nome definitivo CONDRAF sendo oficializado por decretos posteriores, como o Decreto Nº 4.854 de 2003 (BRASIL, 2003), o Decreto Nº 8.735 de 2016 (BRASIL, 2016), e o Decreto nº 9.186 de 2017 (BRASIL, 2017), que foi revogado pelo Decreto nº 9.784 de 2019 (BRASIL, 2019) instituído pelo governo Bolsonaro, conhecido como "revogaço", ato de extinção de conselhos federais que formalizou o fim de diversos espaços de participação social, programas e políticas públicas e que continua vigente.

Embora o CONDRAF tenha sofrido alterações posteriores para ajustar sua estrutura e funcionamento, sua criação foi planejada para incluir representações da sociedade civil na formulação, monitoramento e fiscalização de políticas públicas de desenvolvimento rural. representando os povos do campo, das águas e das florestas. O CONDRAF foi retomado após o retorno de Lula e da gestão progressista ao governo federal pelo Decreto nº 11.451 de 2023 (BRASIL, 2023b). Em vista aos ataques aos espaços democráticos e à possibilidade de novos retrocessos em vista de possíveis mudanças no contexto político futuro, o CONDRAF passa a ser instituído por lei (Lei nº 15.223, de 30 de setembro de 2025), que também reinstitui legalmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Plano Safra da agricultura familiar (BRASIL, 2025).

As estratégias propostas buscavam estabelecer novos paradigmas na relação entre Estado e sociedade, com políticas públicas duradouras que priorizassem a participação social e novos instrumentos de governança. A agricultura familiar e o acesso à terra foram identificados

como elementos-chave para combater a pobreza e a exclusão social no campo. Além disso, a abordagem territorial passou a ser uma resposta ao fracasso das políticas setoriais adotadas em década anteriores, que muitas vezes acentuavam a exclusão social em vez de promover a inclusão (FREITAS; DIAS; FREITAS, 2010; ORTEGA, 2016). Um dos marcos foi a consolidação de mecanismos para selecionar territórios prioritários e estruturar os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), como instrumentos organizadores das ações locais e regionais (CONFRAF, 2003).

Favareto (2014) aponta que a descentralização dos instrumentos de planejamento concebidos para orientar o desenvolvimento territorial ocasionaram uma mudança de perfil na implementação das políticas territoriais que passaram a assumir um caráter transversal e articulador entre as diferentes esferas da gestão pública. O autor argumenta que os PTDS, ao invés de constituírem documentos isolados, deveriam integrar-se normativamente aos planos diretores municipais, consolidando uma visão de território como espaço de governança compartilhada, capaz de alinhar objetivos sociais, econômicos e ambientais em um mesmo eixo estratégico de desenvolvimento.

Influenciadas por demandas de organizações da sociedade civil e setores públicos, essas políticas territoriais integraram as preocupações locais e nacionais, reconhecendo a importância dos territórios rurais como foco do planejamento e das ações governamentais. Essa articulação representou um avanço significativo na promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais (CONFRAF, 2003). Os principais objetivos incluíam a redução das desigualdades socioeconômicas, a valorização das capacidades locais e dos recursos territoriais, a promoção da inclusão socioprodutiva, o fortalecimento do capital social e a implementação de ações integradas para o desenvolvimento sustentável, fortalecendo a participação social, a gestão descentralizada e a promoção de um modelo de desenvolvimento que considera as especificidades regionais e territoriais (FREITAS; DIAS; FREITAS, 2010).

Neste contexto, o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT) foi desenvolvido em 2003 com a propostas de apoiar o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, articulando políticas nacionais com iniciativas locais através de uma abordagem territorial inovadora. Esta iniciativa foi implementada no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 (CONFRAF, 2003). O PRONAT como instrumento de política pública buscou promover um modelo que articula dimensões sociais, econômicas, culturais e ambientais principalmente em apoio a ações da reforma agrária. Buscou priorizar regiões menos desenvolvidas e fomentar capital social e humano para uma participação cidadã mais ampla no processo de tomada de decisão sobre as políticas territoriais, através da organização de territórios rurais em torno de PTDS; estímulo à diversificação econômica e ao uso sustentável de recursos naturais e o fortalecimento da integração entre políticas públicas setoriais e territoriais (CONFRAF, 2003).

Outra iniciativa importante foi a homologação em fevereiro de 2010 pelo CONDRAF da Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), que propôs promover uma abordagem multidimensional do desenvolvimento rural e a valorização dos espaços rurais como locais de produção, vida e cultura (CONDRAF, 2010). Esta resolução consolida um planejamento de política pública elaborado a partir de ampla participação social que incluiu conferências territoriais, intermunicipais, municipais, estaduais e temáticas, que culminaram na realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (1ª CNDRSS) em junho de 2008 em Olinda, Pernambuco (CONDRAF, 2008).

A proposição da PDBR incorporou a abordagem territorial do PRONAT e a abordagem de integração local entre as diferentes esferas públicas do Programa Territórios da Cidadania (PCT), criando uma proposta de Programa de Territórios Rurais a partir de proposições da 1ª CNDRSS, realizada em 2008, com objetivos muito próximos aos do PRONAT, mas com enfoque específico para os territórios, que inclui fortalecer a participação social na governança

local e integrar diferentes políticas públicas dentro dos territórios. O PDBR também passa a integrar outros programas federais criados desde a década de 90, apontando diretrizes para a expansão do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (CONDRAF, 2010).

A 1ª CNDRSS e a posteriormente a 2ª CNDRSS, realizada em 2013, promoveram o protagonismo de mulheres, jovens e comunidades tradicionais, reafirmando a importância de direitos territoriais e ambientais na manutenção de modos de vida, buscaram integrar o Desenvolvimento Territorial Sustentável e a Economia Solidária como elementos estratégicos na integração de políticas públicas a partir de uma abordagem territorial pautada na Gestão Social, fortalecendo arranjos institucionais locais e regionais no combate a concentração fundiária, promoção da segurança alimentar, fortalecimento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e enfatizou a substituição do modelo agroquímico e transgênico por sistemas baseados na agroecologia e na sustentabilidade (CONDRAF, 2008, 2013).

A 2ª CNDRSS em específico, realizou um trabalho de sistematização das demandas da participação social em integração com a academia e poder público estabelecendo 7 Eixos prioritários para o Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil a serem adotados no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS): Eixo 1 - Desenvolvimento socioeconômico e ambiental do Brasil Rural e fortalecimento da Agricultura Familiar e Agroecologia; Eixo 2 - Reforma Agrária e democratização do acesso à terra e aos recursos naturais; Eixo 3 - Abordagem territorial como estratégia de Desenvolvimento Rural e promoção da qualidade de vida; Eixo 4 - Gestão e Participação Social; Eixo 5 - Autonomia das mulheres rurais; Eixo 6 - Autonomia e emancipação da juventude rural; Eixo 7 - Promoção do Etnodesenvolvimento.

A partir destas contribuições foi consolidado após a 2ª CNDRSS o PNDRSS, incluindo a dimensão da Economia Solidária aos apontamentos do PNDRS anterior. Sua estruturação foi apresentada em fevereiro de 2014 durante a 57ª reunião CONDRAF. O PNDRSS tinha como premissa posicionar o Rural como componente estratégico do desenvolvimento nacional até 2030, integrando sustentabilidade, inclusão e inovação. Seu alinhamento com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, visava aumentar a produção sustentável de alimentos, com ênfase na agroecologia e na agricultura familiar; expandir a participação social em políticas públicas, promovendo a inclusão de comunidades vulneráveis; e criar mecanismos para financiar e operacionalizar políticas de desenvolvimento rural e economia solidária (CONDRAF, 2014).

Entre as principais proposições de políticas públicas aplicadas propostas pelo PNDRSS estavam a reestruturação dos PTDS e aplicação dos então Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), articulando políticas locais, estaduais e nacionais; e a criação de instâncias de gestão social e executiva para monitorar a implementação das metas do plano, fortalecendo mecanismos participativos para integração entre sociedade civil e poder público, com a manutenção e criação de novos Colegiados Territoriais, que começaram a ser reestruturados desde o PDBR. As iniciativas implementadas que fortaleceram os Colegiados Territoriais foram o PRONAT e o PTC, como descrito na resolução nº 221 do Eixo 2 - Tema: Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial da 2ª CNDRSS.

> 221. Ampliar os recursos do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) e do Programa Territórios da Cidadania, bem como a abrangência desses programas a todos os territórios rurais e aos novos territórios, para possibilitar o acesso de modo integrado e articulado às políticas públicas dos diferentes níveis de governo, criando condições de promoção da cidadania e acesso aos direitos e políticas públicas relativas às atividades produtivas e de infraestrutura, assegurando a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS)

> nos novos territórios homologados, para promover a ampliação do acesso a programas e projetos a um número maior de municípios (CONDRAF, 2013, p.115).

O PNDRSS se caracterizou como uma das diretrizes fundamentais que impulsionou a criação dos NEDET através de parceria com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), cuja função era integrar a academia, as comunidades locais e o poder público, promovendo uma gestão mais participativa e adequada às realidades locais (CONDRAF, 2013). Desde sua criação, os colegiados territoriais apresentavam fragilidades na articulação de atores locais e agentes institucionais que atuavam nos territórios, o que dificultava a consolidação de uma governança efetiva. Isto comprometia a capacidade de resposta às demandas e expectativas formuladas pela SDT.

As chamadas públicas do CNPQ tinham como propósito atribuir aos NEDETs o papel de assessorar tecnicamente os Conselhos de Desenvolvimento Territoriais (CODETER) no sentido de capacitar beneficiários e executores das políticas de desenvolvimento territorial no contexto da pesquisa-ação e da extensão universitária. Na primeira fase do programa, implementada em 2013, foram aprovados 11 projetos de NEDETs vinculados a nove universidades, contemplando cinquenta e um territórios distribuídos em oito estados. Já a segunda etapa, realizada em 2014, ampliou significativamente o escopo da iniciativa, contemplando cento e trinta e oito territórios, com noventa projetos aprovados provenientes de quarenta e oito universidades em vinte e quatro estados.

No total, as duas fases somaram cento e um projetos, abrangendo cento e oitenta e nove territórios rurais, com a participação de cinquenta e quatro universidades ou institutos federais (NEDET, 2017). A inserção das universidades no assessoramento das políticas territoriais através do ensino, pesquisa e extensão universitária foi apontada como possível resolução de dificuldades enfrentadas pelos colegiados territoriais em manifestações de propostas de todos os eixos estabelecidos pela 2ª CNDRSS (CONDRAF, 2013). Estas propostas ressaltam a importância da aproximação de universidades e instituições técnicas de pesquisa e extensão, considerando a diversidade da agricultura familiar, para impulsionar um novo modelo de produção rural e a transição agroecológica.

> 6. Ampliar e disponibilizar o acesso à pesquisa, formação e capacitação profissional, com financiamento público e direcionadas às necessidades da agricultura familiar e à transição agroecológica, realizadas pelas instituições públicas (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, organizações estaduais de pesquisa, universidades, institutos federais, ensino médio politécnico), com foco na produção diversificada de alimentos de base agroecológica, que atendam às premissas da sustentabilidade com ênfase nos produtos da sociobiodiversidade local (CONDRAF, 2013, p.65).
>
> 23. Garantir o fortalecimento e aproximação de pesquisa, ensino e extensão para a agricultura familiar e assentados e assentadas da reforma agrária nos territórios, possibilitando o fomento da produção sustentável, sobretudo a agricultura de base agroecológica e de baixa emissão de carbono, associado ao fortalecimento e ampliação da Assistência Técnica e Extensão Rural - Ater pública e contínua nos níveis municipal, estadual e federal, priorizando as vocações produtivas regionais e territoriais, assegurando a parceria com empresas de extensão, secretarias municipais, escolas técnicas e universidades, Embrapa/Anater, universidades, institutos tecnológicos federais de ensino, para potencializar a produção da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais, voltados à sociobiodiversidade e sustentabilidade (CONDRAF, 2013, p.69).
>
> 25. Promover a produção de conhecimento sobre agricultura familiar nas instituições públicas de ensino e pesquisa, garantindo que, no mínimo, 30% dos recursos de pesquisa da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) sejam

destinados à produção familiar, agroecológica e de sementes crioulas, assegurando que os estudos sejam elaborados a partir de pesquisas sistêmicas e participativas, com vistas à formação de educadores e educadoras do campo (CONDRAF, 2013, p.69).

199. As diversas instâncias de governo devem fomentar nas instituições de ensino técnico e superior (federais, estaduais e municipais) o interesse e compromisso de atendimento, como atividade de extensão, aos assentamentos da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais e agricultores e agricultoras familiares, mediante a execução de projetos que aproximem os estudantes da realidade desses segmentos sociais, tendo o território como referência para a dinamização desse processo (CONDRAF, 2013, p.109).

220. Destinar recursos, via Territórios da Cidadania, para formação, assistência técnica e extensão rural destinada aos povos e comunidades tradicionais, bem como para implantação de agroindústrias e aquisição de maquinários e equipamentos, visando o desenvolvimento ético e solidário de acordo com a realidade local (CONDRAF, 2013, p.115).

239. Implantar e implementar cursos em níveis técnico, de graduação e pós-graduação na área de desenvolvimento territorial rural sustentável e solidário, em instituições de ensino nos territórios, visando a formação de gestores sociais e agentes de desenvolvimento territorial (CONDRAF, 2013, p.120).

270. Assegurar condições efetivas de acesso da população rural a educação de qualidade, em todos os níveis e modalidades de ensino (infantil, fundamental, médio, técnico, superior, jovens e adultos, especial, pessoas com deficiência), adequada ao contexto de vida local e ao conhecimento tradicional, valorizando o meio rural e a agricultura familiar como opção de vida e de trabalho (CONDRAF, 2013, p.128-129).

273. Ampliar a oferta de ensino profissionalizante para o meio rural, com cursos técnicos e universitários voltados para a criação de oportunidades de qualidade de vida, igualdade de gênero e geração de renda no campo, a partir da adoção de um modelo de produção sustentável e de organização baseada nos princípios da economia solidária, servindo de estímulo à permanência do jovem no meio rural. Para tanto, o Pronatec Campo deve ser fortalecido e universalizado com ampliação da carga horária prática, bem como ser estendido para o nível superior, com vagas para medicina veterinária, zootecnia, engenharia de pesca, engenharia agrônoma, de pesca e florestal (CONDRAF, 2013, p.129).

296. Efetivar uma educação do campo universal, pública, gratuita e de qualidade, em todos os níveis de ensino (do infantil fundamental superior) (CONDRAF, 2013, p.134).

300. Garantir a inserção participativa da universidade (pública e privada), por meio da abertura de editais que fomentem a criação de projetos para a educação do campo, a educação de jovens e adultos e o ensino médio profissionalizante, que contemple conteúdos sobre associativismo, cooperativismo e gestão da propriedade rural, voltados para o fortalecimento da agricultura familiar (CONDRAF, 2013, p.137).

304. Criar e garantir políticas públicas que assegurem estágio remunerado para alunos inseridos em escolas com regime de pedagogia da alternância, estabelecendo parcerias entre universidades, poder público e empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), para que os jovens estudantes adquiram conhecimento teórico e prático e, em contrapartida, os produtores e produtoras tenham uma mão de obra qualificada. Também é importante criar bolsas de estudos para estimular o jovem e a jovem a realizar trabalhos voltados para a agricultura familiar e tradicional na comunidade, com pressuposto de uma formação que garanta a inclusão de temáticas relativas a controle social, participação e gestão social. Acesso à formação superior aos jovens rurais dos assentamentos e demais comunidades, com garantia de bolsa de estudos, por meio do Pronera e outros programas, incentivando a inclusão dos jovens e das

> jovens no ensino técnico em agropecuária integrado ao ensino médio (CONDRAF, 2013, p.138).
>
> 309. Garantir unidades de Escolas Técnicas Federais descentralizadas para os territórios rurais e implantar escolas agrotécnicas (Institutos Federais - IF) e/ou Escolas Família Agrícola em todos os territórios, com cursos técnicos e profissionalizantes refletindo as necessidades e aspirações dos jovens e das jovens rurais. Utilizando a pedagogia da alternância, ouvindo o colegiado do território local; criar uma política pública de educação do campo que garanta recursos para manutenção das escolas técnicas rurais; implantar, ampliar e interiorizar a oferta de cursos técnicos profissionalizantes (agropecuário, agroecologia, aquicultura entre outros), a oferta de cursos superiores de ciências agrárias e áreas complementares (Agronomia, Zootécnica, Veterinária, Engenharia de Pesca, Gestão de Recursos Naturais, entre outros), na rede pública de ensino e nas Casas Familiares Rurais, adotando ou não a pedagogia de alternância, oportunizando a formação dos filhos e das filhas de agricultores e agricultoras familiares, com estímulo à participação de jovens e mulheres, com o objetivo de qualificar e contribuir para a sucessão familiar, bem como garantir a formação profissionalizante em agroecologia e empreendedorismo para jovens do meio rural, incluindo este tema nos cursos de ciências agrárias, técnico em agropecuário e agrícola, nas escolas estaduais e nos institutos federais, bem como homologar o curso técnico em agroecologia pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea (CONDRAF, 2013, p.140).
>
> 326. Promover a constituição de uma Rede de Referência para a Agricultura Familiar e Agroecologia, envolvendo instituições de pesquisa, a partir da demanda das organizações sociais do campo, buscando a valorização do trabalho rural, bem como melhoria da renda dessa população em curto, médio e longo prazos (CONDRAF, 2013, p.143).
>
> 362. Implantar cursos técnicos e/ou de nível superior para a formação em gestão pública, com aproveitamento das estruturas já existentes, garantindo o reconhecimento dos colegiados territoriais, pelas instituições de ensino técnico, no ciclo de gestão e controle social, dos cursos técnicos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) em cada território, e a participação dos colegiados territoriais no comitê estadual desse Programa (CONDRAF, 2013, p.150).

Destaca-se a necessidade de "ampliar o acesso à pesquisa, formação e capacitação profissional, com financiamento público", voltados às demandas da agricultura familiar e realizados por instituições públicas, como Embrapa, universidades e organizações de pesquisa estaduais e federais" (CONDRAF, 2013, p.16).

A 2ª CNDRSS reforçou a necessidade de criar e expandir núcleos técnicos e centros de ciência do campo para fomentar a produção sustentável e agroecológica, promovendo parcerias com universidades, Embrapa, e institutos tecnológicos federais (CONDRAF, 2013). Com o avanço das políticas de desenvolvimento rural, o MDA promoveu a criação dos NEDETs em Instituições de Ensino Superior em todo o país. Esses núcleos tinham o propósito de conectar as universidades com as demandas dos territórios rurais, fortalecendo a participação das comunidades e implementando ações que envolvessem conhecimento técnico e científico em prol do DTS. A partir da criação dos NEDETs os Colegiados Territoriais se inseriram como instâncias de governança participativa com a premissa de inclusão de instituições de ensino, pesquisa e extensão fortalecendo as comunidades locais nos processos decisórios sobre o desenvolvimento do território (BARBOSA et al., 2018; FRÖEHLICH et al., 2019; LUNAS; CARDOSO JUNIOR, 2018).

Apesar dos avanços alcançados através da descentralização e incremento da participação social nas políticas sociais, a análise de Sabourin (2018) evidencia uma contradição estrutural no modelo de execução destas políticas públicas, ao apontar que o modelo hierárquico de dependência financeira e administrativa dos incentivos na esfera federal,

limitavam a autonomia executiva das instâncias locais. O autor observa que a capacidade executiva dos projetos era prejudicada pela inexistência de uma pessoa jurídica na regulamentação dos colegiados territoriais, que proporcionasse autonomia na implementação dos projetos e execução financeira das ações da política territorial a nível local.

A falta de uma personalidade jurídica dos colegiados delegava aos governos estaduais e municipais ou às autarquias e empresas públicas como a EMATER e empresas privadas de Assistência Técnica Rural, o papel burocrático de gestão e implementação das ações nos territórios. A execução da política territorial esbarrou então em fragilidades institucionais visto que muitos municípios de um mesmo território se encontravam impedidos de operar recursos devido à inadimplência fiscal (SABOURIN, 2018). Além de uma tendência recorrente à municipalização dos projetos territoriais, o que enfraquecia a perspectiva de gestão compartilhada e participativa, tal configuração limitava a efetivação da Gestão Social dos territórios devido à entraves institucionais e políticos que restringem sua operacionalização, mesmo em condições de adimplência fiscal (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Grisa e Schneider (2014), observam que os governos estaduais e municipais, especialmente quando administrados por partidos em oposição ao Governo Federal, impunham obstáculos adicionais à implementação das políticas territoriais, seja pela ausência de cooperação administrativa, seja pela priorização de agendas políticas próprias. Como consequência, muitos projetos enfrentaram dificuldades para aprovação ou execução, ou mesmo após aprovados, eram desviados de suas proposições originais, o que comprometia a coerência, a integridade e o caráter participativo e integrado dessas políticas.

A ausência de personalidade jurídica dos territórios, portanto, configurava-se como um obstáculo à coordenação direta de projetos financiados pelo antigo MDA, restringindo a efetividade da descentralização pretendida. Essa lacuna jurídico-institucional não permitiu que as políticas territoriais rompessem com barreiras históricas de persistência de práticas clientelistas e o uso inadequado dos recursos públicos. Segundo Sabourin (2018), tais distorções foram facilitadas pela fragilidade da regulamentação contratual das redes de assistência técnica, uma vez que consultores privados e organizações não governamentais foram habilitados sem mecanismos consistentes de avaliação e monitoramento das ações executadas.

Favareto (2010) evidenciou a fragilidade estrutural e organizativa dos colegiados territoriais, destacando que a ausência de mecanismos sólidos de articulação e de institucionalização representava um fator de vulnerabilidade para a continuidade dessas instâncias participativas. Segundo o autor, a falta de regimentos internos e de instrumentos formais de funcionamento levaram a precariedade institucional desses colegiados, tornando-os excessivamente dependentes do apoio político e financeiro do Governo Federal e do poder público local. Tal cenário configurava, portanto, um risco concreto de paralisação das atividades dos colegiados territoriais diante de eventuais descontinuidades nas políticas federais de apoio ao desenvolvimento territorial.

Como observa Favareto (2010, p. 55), essa dependência estrutural "revelava um sério risco de que uma eventual descontinuidade na política de apoio por parte do governo federal levasse a uma drástica paralisia destes organismos", situação agravada pelo "baixíssimo número de colegiados que procederam a alguma forma de institucionalização, com a elaboração de regimentos ou instrumentos afins". Favareto (2014) argumenta que as políticas de desenvolvimento territorial não lograram êxito em promover transformações estruturais nos territórios rurais, pois não conseguiram fomentar pactos sociais e econômicos capazes de reorientar os investimentos públicos e privados. Segundo o autor, os colegiados territoriais tampouco se consolidaram como espaços legítimos de negociação e mediação de conflitos, permanecendo fragilizados diante da diversidade de interesses e visões em disputa sobre o território.

Essas limitações se explicam, em parte, pela fragilidade institucional das estruturas dos colegiados territoriais, cuja compreensão dentro do Governo Federal, conforme Favareto (2010) foi superficial. A política territorial teria sido concebida "inicialmente como um meio de manejar recursos de um programa de apoio aos territórios", e não como uma estratégia de reconfiguração da governança territorial. Favareto (2014) conclui que tanto os atores mobilizados quanto os investimentos realizados mantiveram o caráter setorial das políticas rurais brasileiras, carecendo de inovações institucionais capazes de sustentar um modelo efetivamente participativo e integrado de desenvolvimento territorial.

Apesar da escala alcançada, a ausência de avaliação e de institucionalização levou à descontinuidade de grande parte dos colegiados após 2016, o que remete a fragilidade de uma governança fundada em programas dependentes de editais, dentro de uma lógica de projetos não institucionalizados como políticas de Estado. Assim, foram poucos os colegiados que permaneceram atuantes após o fim do financiamento, da mesma forma que poucos territórios mantiveram algum tipo de arranjo de governança. No estado do Rio de Janeiro, apenas o Colegiado BIG se manteve, atrelado a uma forte dependência do PEPEDT através da extensão universitária.

Neste sentido, uma possibilidade de inovação na gestão executiva das políticas territoriais poderia sanar a fragilidade jurídica da ação dos colegiados territoriais seria a regularização destes como pessoa jurídica específica para a implementação dos projetos e ações da política pública. Outra possibilidade de inovação poderia se pautar na regulamentação de consórcios intermunicipais de desenvolvimento territorial, como definido pela Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), que estabelece as normas gerais para a cooperação entre entes da federação para a gestão associada de serviços públicos, tendo os colegiados territoriais como conselho de caráter deliberativo quanto a aplicação dos recursos.

A criação de um consórcio público, que pode ter personalidade jurídica de direito público (associação pública) ou privado, requer um protocolo de intenções aprovado por lei específica em cada município consorciado. Além disso, a Lei nº 14.133/2021 que busca aprimorar normas de licitações (BRASIL, 2021) garante segurança jurídica para a execução de recursos públicos também no contexto dos consórcios intermunicipais. Este tipo de inovação aplicada ao propósito dos colegiados territoriais, além de sanar questões burocráticas como a inadimplência fiscal de municípios incluídos nos territórios, poderia impulsionar a governança participativa garantindo a institucionalidade dos colegiados territoriais.

4.2. Criação do PEPEDT e o suporte às atividades do Colegiado BIG

A criação do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Baía da Ilha Grande (Colegiado BIG) constitui-se como um espaço público de diálogo e construção coletiva, no qual interagem atores da sociedade civil, do poder público e do setor produtivo, em torno de estratégias e práticas voltadas ao fortalecimento do DTS (MACEDO; MAURY; VILLELA, 2025). Esse colegiado abrange os municípios de Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba, Paraty, Seropédica e Rio Claro, situados na região da Costa Verde, ao sul do estado do Rio de Janeiro. Tais municípios apresentam diversidade socioeconômica, cultural e ambiental, o que demanda abordagens diferenciadas e integradas para o desenvolvimento sustentável (HOCHSTÄTTER et al., 2025).

A criação do Colegiado BIG foi apoiada pelo MDA, com o objetivo de fortalecer a participação dos atores locais na gestão territorial e na tomada de decisões sobre políticas públicas voltadas à sustentabilidade na Baía da Ilha Grande. Entre os anos de 2008 e 2010, a União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 (UNACOOP) desempenhou papel central como articuladora e instância de assessoria na estruturação de colegiados territoriais no estado do Rio de Janeiro. A UNACOOP foi responsável pelos relatórios e

diagnósticos iniciais que deram origem aos colegiados de desenvolvimento territorial dos territórios da Baia da Ilha Grande, o Colegiado BIG, e dos territórios do Norte e Noroeste Fluminense.

Inicialmente, a UNACOOP também se destacou como uma parceira estratégica do NEDET do território da Baia da Ilha Grande vinculado LPDT da UFRRJ, originalmente financiado pelo CNPQ, que atuou entre 2014 e 2016, contribuindo para a reorganização institucional e política do Colegiado BIG. Entretanto, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a posterior reestruturação institucional promovida pelo governo Temer, ocorreu uma ruptura significativa nas políticas de desenvolvimento rural e territorial. A extinção do MDA representou um enfraquecimento das políticas de apoio à agricultura familiar e às comunidades rurais, com a consequente desarticulação de colegiados e perda de mobilização social (HOCHSTÄTTER et al., 2025; THEODORO et al., 2025).

Diante dessa conjuntura, a UFRRJ assumiu papel central na continuidade das ações do Colegiado BIG por meio do PEPEDT, assim nomeado em 2017, sucedendo e dando sequência as ações e iniciativas do antigo NEDET-BIG, mantendo viva a articulação territorial e o compromisso com o DTS. A criação do PEPEDT se deu como estratégia parara evitar a descontinuidade das articulações territoriais promovidas pelo NEDET-BIG e manter a funcionalidade do Colegiado BIG, ampliando a integração entre universidade e comunidades locais. Com o recrudescimento das políticas territoriais do MDA e a finalização do repasse de recursos do CNPQ ao NEDET do Território da Baia da Ilha Grande em 2017, o Colegiado BIG passou a atuar de forma mais autônoma em relação às esferas políticas governamentais, assumindo um caráter próprio de governança territorial.

Nessa nova etapa, os avanços se deram na manutenção da coesão territorial em torno do amadurecimento das práticas de Gestão Social, ligadas ao suporte do PEPEDT em atividades de pesquisa-ação e extensão universitária desenvolvidas no âmbito dos projetos ligados ao LPDT, em parceria com as representações da sociedade civil. Essa experiência demonstrou o potencial transformador da extensão universitária como instrumento de cocriação de soluções, conjugando conhecimento científico e saberes locais, e consolidando a universidade como mediadora da gestão social e do desenvolvimento sustentável (HOCHSTÄTTER et al., 2025; MAURY et al., 2024).

O PEPEDT tornou-se referência na aplicação da Gestão Social em projetos de extensão universitária, especialmente pela parceria contínua com o Colegiado BIG. Desde 2014, o programa tem promovido ações de capacitação, visitas técnicas, oficinas participativas e articulação com movimentos sociais, incentivando a Economia Solidária e fortalecendo a governança social no território (MAURY et al., 2024; THEODORO et al., 2025). Com o fim do financiamento do CNPQ, as ações do PEPEDT se mantiveram através do trabalho voluntário de discentes da pós-graduação cujas pesquisas se baseavam na extensão universitária. A conciliação entre a realização das pesquisas de mestrado e doutorado e a extensão universitária se tornou uma característica das ações do PEPEDT e se enquadra como uma das inovações sociais mais expressivas na relação de governança que pautaram a continuidade do Colegiado BIG.

Outra superação alcançada através da atuação do PEPEDT no suporte ao Colegiado BIG se deu no período da pandemia de Covid-19 entre 2020 e 2022, em que a articulação dos atores locais no território foi mantida por meio das atividades virtuais dos “Bate-papos com o Colegiado BIG”. Os bate papos além de mobilizarem a continuidade das articulações locais, impulsionou ações de solidariedade no período de crise e isolamento social, fortalecendo a ação de redes territoriais em prol principalmente da segurança alimentar, destacando-se o caso da Ilha Grande em Angra dos Reis, que sofreu crise de desabastecimento com o impedimento do transporte portuário.

As atividades remotas iniciadas com os bate papos possibilitaram a apropriação das ferramentas de comunicação virtual tanto pela equipe do PEPEDT, quanto pelos integrantes do Colegiado BIG. Apesar das dificuldades de conexão de internet nos territórios a utilização dessas ferramentas proporcionaram a realização de oficinas virtuais e discussões coletivas sobre as dificuldades enfrentadas e as demandas locais. Isto que resultou na criação de um Pacto pela Sustentabilidade da Baía da Ilha Grande (Pacto pela BIG), que sintetizaram as demandas locais a partir das inter-relações entre os 17 ODS (MAURY et al., 2024). A decisão de organizar as ações do Colegiado BIG com base nos ODS de forma relacional confere ao colegiado uma referência ampla e de fácil comunicação entre seus atores, conectando as realidades locais às agendas globais de sustentabilidade (MAURY et al., 2024). As oficinas do Pacto pela BIG tiveram entre seus resultados a criação do Observatório Territorial da Baía da Ilha Grande (OT-BIG), também vinculado ao LPDT.

As dúvidas e incertezas quanto ao fim da pandemia e o cenário de ataque às instituições de ensino superior e pesquisa científica que se deram desde o início do governo fascista que se instaurou no Brasil em 2019, levaram a um agravamento na perspectiva de continuidade das atividades do Colegiado BIG e das ações do PEPEDT. O Governo Federal mesmo antes da crise causada pela pandemia, instaurou no país uma política de terras arrasadas, caracterizada pelo retrocesso na garantia de direitos, pela interrupção do financiamento público para diversas políticas nacionais e pela dissolução dos conselhos nacionais, que garantiam a participação e o controle social no investimento e direcionamento das políticas públicas. Com a falta de perspectivas, iniciou-se a busca de fontes alternativas de recursos que pudessem manter as atividades de pesquisa-ação e extensão universitária em apoio as demandas locais.

Neste período, o PEPEDT se voltou para o planejamento de projetos de captação através de iniciativas de fomento estaduais, que se mantiveram mesmo com a ascensão dos governos autoritários na esfera estadual e municipal. O primeiro projeto captado foi o Projeto PEPEDT, no âmbito da chamada pública da FAPERJ, através do Edital Nº 47/2021 – Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico Regional do Estado do Rio de Janeiro (DCTR), cujo recurso fora liberado em 2022.

O projeto permitiu a continuidade das atividades de campo do PEPEDT no suporte ao Colegiado BIG e nas análises do OT-BIG, principalmente no contexto do retorno das atividades presenciais com o fim do estado de emergência da pandemia de Covid-19. Isto levou a uma remodelagem das estratégias de mobilização e articulação dos atores locais, no sentido de garantir atividades de reuniões e oficinas. Sem recursos que possibilitassem o deslocamento de atores locais para um mesmo local, as atividades presenciais se concentraram em ações setoriais nos próprios territórios. Esta estratégia levou a captação de mais projetos subsequentes, que serão analisados nas demais seções da tese.

Outra estratégia utilizada pelo PEPEDT para dar suporte as ações nos territórios foi associar a produção acadêmica resultante de teses e dissertações pautadas na pesquisa-ação e extensão universitária à realização do oficinas, minicursos, discussões de Grupos de Trabalhos e Eixos Temáticos em eventos científicos. Nestes eventos, a apresentação de trabalhos resultantes das ações do PEPEDT além de dar visibilidade às temáticas desenvolvidas pelo programa, também aproximavam os atores locais e agentes institucionais dos debates acadêmicos através de abordagens inclusivas e da facilitação na participação e acesso aos eventos. O impacto da pandemia e a ascensão das ferramentas de reunião online facilitaram o processo de inclusão destes atores, apesar das limitações ligadas a infraestrutura de acesso à internet.

Em 2022, ainda sobre os efeitos do isolamento social da pandemia de Covid-19, a realização de forma online do IV SLACTIA, evento ligado ao PPGCTIA, contou com participantes do PEPEDT na organização. Isto influenciou nas proposições das temáticas debatidas no evento, cujo mote principal escolhido após ampla consulta foi “Ciência,

Tecnologia e Inovação na Década da Agricultura Familiar" sobre o enfoque de debater como a C.T.I. pode contribuir para que a agricultura familiar seja sustentável e diversificada, e para o avanço na direção de novos paradigmas para sistemas alimentares e desenvolvimento rural, como propõe a ação global da FAO com a Década da Agricultura Familiar para o Desenvolvimento Sustentável.

O evento realizado de forma on-line contou com inscrições gratuitas para participantes de comunidades tradicionais e assentamentos rurais. Entre as atividades direcionadas para este público, a abertura de chamadas de trabalhos acadêmicos e subsequente realização de sessão temática específica de apresentação de trabalhos sobre agricultura familiar teve contou com o convite a participação de atores sociais envolvidos nas investigações. No IV SLACTIA foi realizado o minicurso de Gestão Social na pesca artesanal, onde foram explanados aspectos conceituais de Gestão Social e sua aplicação, em que foram discutidas as pesquisas realizadas ou em andamento, projetos de extensão e atividades pautadas na troca de saberes e fazeres que envolvem a universidade e comunidades pesqueiras. O minicurso reuniu participantes do evento, pescadoras e pescadores das comunidades locais a fim de estabelecer diálogos e trocas de experiências. Isto possibilitou o envolvimento de comunidades locais que participam do Colegiado BIG no evento, e a participação em momentos de devolutiva das pesquisas realizadas através da participação de representantes das comunidades.

Essa mesma dinâmica foi reaplicada e aprofundada em 2023 durante a realização online do XII ENAPEGS, evento da RGS, organizado pelo PEPEDT nesta edição e contou com inscrições gratuitas para participantes de comunidades tradicionais e assentamentos rurais. Apresentou 14 eixos temáticos que discutiram os diversos aspectos da gestão Social e com a participação de pesquisadores do PEPEDT na coordenação dos eixos: Gestão Social - Ensino, Pesquisa e Extensão; Gestão Social e Território - Povos Originários e Comunidades Tradicionais; Gestão Social da Economia Popular, Social e Solidária; Gestão Social - Inovação e Tecnologia Social; Gestão Social, Agroecologia e Pesca Artesanal e Gestão Social, Gênero e Interseccionalidade, estes dois últimos uma inovação no evento.

No XII ENAPEGS foram realizadas três atividades de extensão coordenadas pelo PEPEDT direcionadas para os participantes em geral e em espacial para representantes de territórios do Colegiado BIG: a oficina Gestão Social na Pesca Artesanal - Construção de conferências locais da pesca, que buscou discutir a mobilização, construção e estruturação de conferências locais da pesca artesanal, orientada pelo debate sobre a realização de cartografia sociais e sua aplicação prática na construção de ações participativas e de controle social das políticas públicas e da organização social da pesca artesanal; a oficina Inserção Curricular da Extensão Universitária - Diálogo entre extensão na graduação e na pós-graduação na UFRRJ, que teve como objetivo trabalhar a curricularização da extensão universitária para estudantes da graduação e a possível contribuição das atividades de extensão na pós-graduação, utilizando como exemplo prático as experiências de extensão do PEPEDT junto ao Colegiado BIG; e a oficina Pagamento por Serviços Ambientais na perspectiva da Economia Social e Solidária utilizando cartografia participativa, cujo objetivo foi apresentar a metodologia desenvolvida pelo OT- BIG para organizar a economia social e solidária dos serviços ambientais na escala de ortobacias, utilizando a cartografia participativa.

Outra inovação foi a realização do "ENAPEGS na prática", a atividade levou a discussão sobre a Gestão Social e o DTS, orientada pelos eixos do XII ENAPEGS nas comunidades que se inserem no Colegiado BIG. As atividades incluíram: a visita ao projeto Bacia Escola da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Angra dos Reis, onde se discutiu junto a professores e jovens de comunidades locais a curricularização da extensão e possibilidades de cooperação entre a UFF e a UFRJ; a discussão sobre projetos socioambientais e políticas compensatórias na bacia do rio do saco, junto a representantes do turismo rural e de base comunitária na ASSETUR e no quilombo Santa Justina e Santa Izabel, em Mangaratiba; a

devolutiva sobre o trabalho de modelagem e metodologia de caracterização de política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) na bacia do rio Mazomba, em Itaguaí; o debate sobre conflitos locais, avanças da economia solidária e do turismo de base comunitária na Ilha Grande em Angra dos Reis, junto ao coletivo Educação Solidária. A esta atividade se seguiu a realização do Fórum em Gestão Social no Turismo na Ilha Grande, onde foram apresentadas as devolutivas de atividades do PEPEDT na localidade em relação a alternativas para o turismo da Ilha Grande e o papel da Gestão Social, da Economia Solidária e da Autogestão para um turismo mais inclusivo e participativo. Também foi discutida a relação entre turismo e sustentabilidade ambiental, cultural e social nas perspectivas das comunidades tradicionais, das Unidades de Conservação e das instituições de ensino.

O Colegiado BIG continua atuando como uma instância estratégica de articulação e mobilização social, em que a extensão universitária desempenha papel essencial na consolidação de práticas participativas e no fortalecimento do tecido social dos territórios. Na análise realizada a partir da metodologia proposta neste trabalho de tese apresentada na próxima seção, serão debatidos os indicadores sobre as atividades do PEPEDT realizadas em 2022 e 2023 junto ao Colegiado BIG no âmbito do OT-BIG através do Projeto PEPEDT. A apresentação das atividades realizadas nos anos de 2024 e 2025, assim como as análises referentes aos demais projetos realizados pelo PEPEDT ou em parceria com o programa serão apresentados nas seções posteriores.

4.3. Recondução da Política de Territórios e a Homologação pelo MDA

O CONDRAF formalizou em 2024 a retomada da política de territórios através da recondução do PRONAT, que visa como eixo central fomentar a autogestão sustentável em territórios rurais, fortalecendo organizações sociopolíticas e econômicas ligadas à agricultura familiar, povos originários e comunidades tradicionais. Esta retomada implica não apenas a revalorização institucional dos territórios rurais, mas também uma reestruturação nas diretrizes operacionais do PRONAT com a definição de critérios formais para sua homologação e governança. Isto se deu por meio da Resolução CONDRAF/MDA nº 16, de 10 de junho de 2024, que dispõe sobre a homologação de territórios no âmbito do PRONAT, norma que estabelece parâmetros para composição, priorização e reconhecimento institucional de territórios rurais (MDA, 2024a).

A Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024, ao regularizar a homologação de territórios previamente reconhecidos, que mantiveram ou não seu funcionamento no período de hiato do PRONAT, e regulamentar a criação de novos territórios (MDA, 2024a), opera como instrumento normativo, capaz de conferir personalidade política e operacional a territórios reconhecidos através de arranjos locais de governança, criando condições para articular ações de controle social e acesso a políticas públicas integradas. Essa nova etapa enfatiza a priorização da governança territorial e do protagonismo das organizações locais, deslocando o foco das intervenções setoriais para a coordenação integrada de políticas públicas no interior dos territórios homologados.

Esta retomada representa um passo institucional relevante para a materialização da política territorial no Brasil, ao mesmo tempo em que impõe desafios práticos de implementação, notadamente, a necessidade de (re)efetivar mecanismos locais de governança, garantir financiamento articulado entre diferentes fontes e consolidar a participação social nos colegiados territoriais, condições necessárias para que a homologação se converta em mudanças reais nos territórios rurais. Neste sentido, a recondução do PRONAT e a re-homologação de territórios rurais, representa um avanço em relação às versões anteriores da política, marcada pela descontinuidade e pela excessiva dependência de arranjos intergovernamentais frágeis

(FAVARETO, 2010; SABOURIN, 2018) e que careciam de instrumentos normativos melhor consolidados, capazes de conferir estabilidade e continuidade aos territórios.

Diferentemente da fase anterior, a nova normativa busca sanar lacunas ao estabelecer instrumentos e bases normativas que sustentem a governança territorial, fortalecendo a institucionalidade da PRONAT. Para isto, um importante avanço foi a criação do Sistema de Informações Territoriais (SIT) do MDA, que passa a contribuir como mecanismo de governança territorial de alta relevância para a caracterização multidimensional de territórios rurais. O SIT integra dados oficiais de fontes como os Censos Agropecuários e Demográficos do IBGE, DataSUS do Ministério da Saúde, CadÚnico do Ministério da Cidadania, Índice de Insegurança Alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Índice de Risco à Seca do MCTI, SNUC do MMA e IDH do PNUD (MDA, 2024a).

A agregação de dados do SIT facilita análises socioeconômicas e ambientais, permitindo que atores locais monitorem políticas como PRONAF, Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), PNAE, PAA e Minha Casa, Minha Vida, enquanto uma "biblioteca territorial" incorpora também dados de planos territoriais, dissertações, teses e relatos comunitários registrados em manifestações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e CONDRAF, promovendo uma retroalimentação dialógica que se assemelha ao proposto pela Gestão Social, como processo intersubjetivo de deliberação coletiva (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; TENÓRIO, 2008a).

O arcabouço conceitual da Gestão Social se mostra como um eixo de referência central na análise da Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024, configurando o território rural como espaço de relações de poder e resistência onde a participação igualitária na formatação dos colegiado territoriais e suas instâncias de deliberação, com no mínimo 50% de sociedade civil e 50% de mulheres em sua composição e em decisões tomadas em plenária, no núcleo gestor, núcleo técnico e câmaras temáticas (MDA2024), alinhando-se à cidadania deliberativa (HABERMAS, [1981] 2012) para superar fragmentações institucionais. Essa configuração institucional dialoga com a Teoria Decolonial ao confrontar a subalternidade imposta a segmentos minorizados, promovendo epistemologias alternativas que desconstroem hierarquias coloniais e valorizam saberes locais (MIGNOLO, 2003), valorizando a interseccionalidade.

As representações nos colegiados territoriais abrange organizações civis e públicas, incluindo aquelas ligadas a temáticas transversais, que tratam da defesa de direitos frente aos conflitos territoriais, da economia solidária, da soberania alimentar, de comunidades tradicionais e da preservação ambiental, entre outras, ampliando a diversidade e inclusão frente as dinâmicas de dominação (FANON, [1961]2007) nos territórios. As mudanças na política também se pautam numa escassez de fonte de financiamento, como a ausência do Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF) e a dependência de articulações interministeriais para execução orçamentária das atividades previstas, que levam esta retomada a priorizar o monitoramento territorial e o controle social sobre as ações governamentais, estabelecendo prioridades a partir de parâmetros mensuráveis. Isto por um lado aponta a dificuldade do Governo Federal em estabelecer subsídios para o financiamento das políticas públicas, devido às limitações orçamentárias estabelecidas pelo arcabouço fiscal. De outro lado, a necessidade de priorizar investimentos fortalece a governança participativa face as desigualdades estruturais (NOBRE, 2013), estabelecendo bases para o planejamento e direcionamento de investimentos futuros.

Autores que analisam políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e na América Latina argumentam que a governança territorial depende de mecanismos de coordenação estáveis, capazes de evitar a captura política local por interesses alheios aos bem-estar e garantir equidade na distribuição dos recursos (ABRAMOVAY, 2006; FAVARETO, 2010; FAVARETO, 2014; MANZANAL, 2014). Nesse sentido, a nova etapa do PRONAT dialoga com perspectivas contemporâneas sobre DTS, que enfatizam a centralidade dos atores sociais,

a construção coletiva dos projetos de futuro e a interdependência entre economia, sociedade e ambiente, pressupostos que orientam também experiências de gestão territorial em países como México, Equador e Uruguai (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Esse movimento acompanha tendências internacionais de políticas de desenvolvimento territorial que enfatizam os conceitos como governança participativa, economia solidária e Gestão Social nos territórios (BOISIER, 2004; DALLABRIDA, 2011), em especial, as análises latino-americanas sobre territorialidade e desenvolvimento local, influenciadas pela crítica pós-desenvolvimentista da Economia Ecológica (ESCOBAR, 2014; GUDYNAS, 2011). A influência de teorias pautadas nas realidades locais reforça os aspectos apontados pela Sociologia Crítica e Teoria Decolonial quanto a emancipação epistemológica, que associada ao debate sobre a efetividade de políticas territoriais, atribuindo o sucesso destas à articulação das dimensões socioeconômicas e ecológicas, respeito às identidades locais e combate às assimetrias de poder, que historicamente limitaram a autonomia dos territórios rurais.

No caso brasileiro, a retomada da política implica reconhecer que os territórios rurais, ao longo da última década, enfrentaram processos de fragilização institucional decorrentes tanto da interrupção de políticas federais quanto do desmonte dos colegiados territoriais e da desarticulação das estruturas participativas criadas entre 2003 e 2016 (GRISA; SCHNEIDER, 2015). A Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024 busca, portanto, reconstruir essas bases, propondo diretrizes voltadas para o fortalecimento dos colegiados como instâncias deliberativas; consolidação de critérios transparentes para a homologação dos territórios; integração de políticas públicas por meio de instrumentos de planejamento territorial; e a valorização da participação social como princípio estruturante da política pública. As mudanças entre o PRONAT vigente até 2016 e a reestruturação da política de territórios a partir da Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024 pode ser melhor visualizada no Quadro 10.

Quadro 10. Política nacional de desenvolvimento territorial antes e depois da resolução nº 16/2024.

Dimensões de Análise	Política de Territórios (2003–2016)	Retomada com a Resolução 16/2024
Marco Legal e Normativo	Ausência de regulamentação consolidada; fragilidade jurídica dos territórios; dependência de portarias e diretrizes internas da SDT/MDA.	Institui critérios formais de homologação dos territórios; cria base normativa nacional para governança territorial; reforça segurança jurídica.
Governança Territorial	CODETERs com estrutura frágil, dependentes do apoio técnico federal; baixa institucionalização (FAVARETO, 2010).	Reforça a necessidade de colegiados estruturados, com regimentos internos, composição plural e regras de funcionamento pré-definidas.
Participação Social	Participação oscilante; enfraquecida por clientelismo local e municipalização da política; dependência de consultorias externas (SABOURIN, 2018).	Cria diretrizes para qualificar a participação social, estabelecer transparência e fortalecer a representação de grupos tradicionais, jovens e mulheres.
Coordenação Federativa	Relações frágeis entre União, estados e municípios; interferência política local; conflitos partidários dificultavam a execução (GRISA, 2012).	Estabelece mecanismos de articulação federativa e integração com políticas estaduais e municipais; reduz brechas para captura política local.

Continua...

Continuação do **Quadro 10.**

Dimensões de Análise	Política de Territórios (2003–2016)	Retomada com a Resolução 16/2024
Planejamento Territorial	Existência dos PTDRS, mas com baixa integração aos instrumentos legais municipais; pouca influência sobre políticas públicas setoriais (FAVARETO, 2014).	Determina que os territórios homologados devem articular planos com instrumentos municipais/estaduais e constituir estratégias territoriais vinculantes.
Financiamento e Execução	Forte dependência de repasses federais; interrupção de programas resultava em paralisação das ações locais; inadimplência municipal agravava bloqueios.	Reconhece territórios homologados como unidades prioritárias para programas federais; incentiva múltiplas fontes de financiamento e amplia estabilidade institucional.
Assessoramento Técnico	Presença dos NEDETs e de consultorias, porém com avaliações insuficientes e fragilidade de continuidade (NEDET, 2017).	Reorganiza diretrizes para assistência técnica e capacitação, integrando universidades, organizações sociais e instituições públicas.
Integração com outras Políticas	Articulação limitada; políticas territoriais pouco conectadas a agendas socioambientais e ao ordenamento territorial.	Retoma a política com forte ênfase em desenvolvimento sustentável, justiça territorial e economia do comum, dialogando com a PNATER, PNAPO e novas diretrizes ambientais.
Foco Territorial	Reconhecimento de territórios rurais prioritariamente; pouca conexão com dinâmicas regionais ampliadas.	Amplia a concepção de território, incluindo territorialidades diversas, zonas costeiras, comunidades tradicionais e áreas periurbanas rurais.
Estabilidade e Continuidade	Alto grau de vulnerabilidade a mudanças políticas; desmonte após 2016 interrompeu atividades da maioria dos colegiados.	A Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024 fortalece mecanismos jurídicos e operacionais para reduzir rupturas institucionais e aumentar resiliência política dos territórios.

Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, a Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024 representa não apenas uma reativação administrativa do CONDRAF e da PRONAT, mas a possibilidade de reconstrução de um modelo de política pública que busca o fortalecimento institucional dos territórios rurais numa perspectiva de política de Estado, capaz de promover maior resiliência e continuidade à política territorial. Ao criar critérios de homologação e diretrizes de governança, ela recoloca os colegiados territoriais como espaços legítimos de deliberação, capazes de contribuir para o planejamento participativo, para a mediação de conflitos e para a formulação de estratégias de desenvolvimento sustentável socialmente pactuadas. Assim, a resolução se insere em um esforço mais amplo de retomada do papel do Estado na indução de processos territoriais, alinhado às perspectivas de Gestão Social, Economia Ecológica e justiça territorial, trazendo novas perspectivas ao debate acadêmico e político sobre o desenvolvimento local.

Nesse novo cenário, a política territorial adquire contornos renovados ao reincorporar princípios já consolidados desde os anos 2000, como participação social, gestão democrática e integração de políticas públicas, e ao alinhar-se às discussões contemporâneas sobre DTS. Esta reaproximação entre Estado e sociedade civil, retomada após o período de descontinuidade institucional, resgata a centralidade dos arranjos socioterritoriais no enfrentamento das desigualdades regionais e o papel dos territórios como unidades estratégicas para o planejamento e a ação governamental (ABRAMOVAY, 2013; FAVARETO, 2010; SCHNEIDER, 2016).

Além disso, ao redefinir a estrutura e os critérios dos territórios, a Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024 promove ajustes capazes de tornar a política mais aderente às necessidades locais, reforçando o papel dos colegiados territoriais enquanto instâncias

deliberativas e de pactuação. Essa recomposição normativa tem implicações diretas na institucionalização dos colegiados e na capacidade de articulação entre os atores, na consolidação de agendas coletivas e na implementação de políticas integradas, elementos necessários para a efetividade do DTS.

A Resolução CONDRAF nº 20, de 6 de setembro de 2024 (MDA, 2024b) aprofunda e operacionaliza a retomada da PRONAT, iniciada com a Resolução CONDRAF/MDA nº 16/2024, ao estabelecer critérios de priorização para a aplicação de recursos nos territórios homologados. Essa norma representa um movimento político-institucional fundamental, pois consolida um marco de retomada do enfoque territorial no desenvolvimento rural após quase uma década de descontinuidade, esvaziamento e enfraquecimento de suas estruturas participativas, como já observado por Favareto (2010) e Schneider e Grisa (2015) no contexto anterior. A resolução atua diretamente sobre essa fragilidade ao deslocar a referência da política para o território enquanto unidade de planejamento, reforçando a multiescalaridade apontada por Schneider (2016) como um dos principais elementos distintivos da abordagem territorial.

Ao definir critérios claros de priorização, o CONDRAF reforça que a política territorial recupera seu caráter redistributivo e orientado por vulnerabilidades estruturais, aspecto coerente com a tradição latino-americana de políticas territoriais que buscam reconhecer desigualdades históricas entre municípios rurais, populações tradicionais e regiões marcadas por baixos indicadores sociais (ABRAMOVAY, 2013; ALMEIDA; ACEVEDO MARIN, 2010; CELESTINO, 2015). Nesse sentido, a resolução opera como mecanismo de inteligência institucional, permitindo que o planejamento territorial seja conduzido não apenas por critérios administrativos, mas por indicadores socioeconômicos, ambientais e demográficos que reconhecem as desigualdades profundas dos territórios rurais brasileiros.

4.3.1. Territorialização das vulnerabilidades sociais, produtivas e ambientais

Os 24 critérios estabelecidos pela Resolução CONDRAF nº 20/2024 abrangem dimensões múltiplas, compondo uma grade analítica mais abrangente do que aquela utilizada no ciclo anterior da política de territórios. Nesse contexto, a nova resolução incorpora critérios que, ao mesmo tempo em que aprofundam a capacidade analítica do Estado para alocação de recursos, também revelam uma preocupação com a territorialização das vulnerabilidades. O texto prioriza territórios que apresentem:

- Baixa densidade demográfica e pequenos municípios;
- Elevada inscrição no CadÚnico e baixos índices de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano);
- Altos índices de vulnerabilidade social (IVS) e insegurança alimentar;
- Baixos indicadores de educação (IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica);
- Elevada incidência de conflitos socioambientais, desmatamento, desertificação e emergência climática;
- Grande presença de povos e comunidades tradicionais;
- Concentração de assentamentos e áreas de reforma agrária.

Esse conjunto de parâmetros demonstra uma orientação explícita para priorização de territórios que concentram pobreza rural, conflitos fundiários, fragilidades climáticas e pressões socioambientais, o que expressa um avanço conceitual importante, de que o território deixa de ser visto apenas como recorte administrativo e assume centralidade como unidade de enfrentamento às desigualdades estruturais históricas do rural brasileiro. O documento prioriza, por exemplo, territórios com maior proporção de municípios pequenos, menor densidade

demográfica e indicadores sociais críticos, como baixos níveis de IDH e elevados níveis de IVS, elementos que historicamente têm sido negligenciados por políticas de base municipalizada, pois as prefeituras, não raro, estão inadimplentes ou tendem a municipalizar politicamente os projetos territoriais (GRISA, 2012), prejudicando iniciativas planejadas de forma mais integrada. Essa abordagem se aproxima do que se denomina multidimensionalidade do território (SCHNEIDER, 2016; VILLELA, 2012), integrando fatores sociais, econômicos, ambientais e culturais na definição das prioridades públicas.

Outra inovação relevante inserida por esta resolução é a incorporação de critérios relacionados à insegurança alimentar, às mudanças climáticas e à presença de conflitos socioambientais. A Resolução CONDRAF nº 20/2024 também introduz parâmetros relacionados ao desmatamento, tanto ao que diz respeito a áreas amplamente degradadas quanto a áreas preservadas, e à desertificação. Estas inclusões se alinham à observação de Abramovay (2013) de que políticas territoriais eficazes precisam simultaneamente reconhecer a diversidade das dinâmicas ecológicas e fortalecer capacidades locais de resposta aos impactos ambientais. Assim, ao considerar tanto territórios degradados quanto conservados, a política assume uma abordagem mais sistêmica, contemplando diferentes trajetórias de conservação e preservação ambiental nos territórios.

4.3.2. Reforço da dimensão político-participativa da política territorial

Outro aspecto inovador é a incorporação de critérios relativos à participação social, o que recoloca os CODETER no centro da governança territorial. A Resolução CONDRAF nº 20/2024 abrange critérios de inclusão interseccional e agroecológica:

- Participação de mulheres no CODETER;
- Mulheres inscritas no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF);
- Unidades produtivas geridas por mulheres;
- Participação das juventudes;
- Existência de CMDRS;
- Experiências agroecológicas.

Esses critérios indicam uma revalorização da gestão social do desenvolvimento territorial, alinhada ao histórico de participação social da política (FAVARETO, 2010), que sempre buscou fortalecer instâncias colegiadas como espaços de pactuação, articulação institucional e controle social das políticas rurais. Ao priorizar territórios com maior densidade participativa, a resolução reforça a legitimidade dos CODETER e estimula a reconstrução das redes territoriais que foram fragilizadas durante o processo de desmonte institucional pós 2016. A política territorial também se conecta com temas contemporâneos como desmatamento, desertificação, emergência climática, conflitos socioambientais e agroecologia, elementos ausentes nas normativas das fases anteriores.

A Resolução CONDRAF nº 20/2024 evidencia que a retomada da política de territórios não se limita à reativação institucional, mas implica um redesenho conceitual e estratégico, que amplia o olhar sobre vulnerabilidades; reaproxima o Estado das realidades rurais complexas; reforça mecanismos participativos como forma de governança; e integra dimensões ambientais, climáticas e sociais ao planejamento territorial. Trata-se, portanto, de um marco normativo que redefine as bases para a atuação futura dos CODETER e dos agentes territoriais, ampliando o escopo e a densidade política da PRONAT reconduzida em 2024. Assim, a nova configuração normativa restabelece marcos legais e reativa processos de articulação territorial de atores sociais, recolocando os territórios no centro das estratégias de transformação socioeconômica e ambiental. A política, portanto, assume novamente seu papel como instrumento estruturante de

uma visão de desenvolvimento que valoriza a diversidade, reconhece a pluralidade dos sujeitos e fortalece a governança local, contribuindo para ampliar a legitimidade do planejamento territorial participativo no Brasil.

As críticas formuladas sobre os ciclos anteriores da política de territórios, especialmente evidenciadas por Favareto (2010; 2014), Sabourin (2018) e Grisa e Schneider (2015), apontam fragilidades institucionais que lançam sombras sobre a operacionalização da retomada da PRONAT. Esses diagnósticos apontam desafios como transformar critérios e prioridades em práticas efetivas, o que exigirá não apenas dotar os territórios de instrumento jurídico-operacionais (personalidade jurídica, regimentos, mecanismos de transparência), mas também garantir fluxos estáveis de financiamento, articular mecanismos de cooperação (evitando bloqueios políticos estaduais/municipais), instituir sistemas de monitoramento e avaliação que incorporem indicadores socioambientais e climáticos previstos nas resoluções, e proteger os colegiados contra captura clientelista, assegurando a efetiva inclusão de segmentos como mulheres, juventudes e povos tradicionais, condições necessárias para que a capacidade técnica se converta em impacto social real e em continuidade institucional (FAVARETO, 2010; GRISA; SCHNEIDER, 2015; SABOURIN, 2018).

Do ponto de vista conceitual, a Portaria MDA nº 35/2025 recupera uma noção de território alinhada ao debate acadêmico contemporâneo em torno dos estudos sobre DTS (MDA, 2025a), ao reconhecer o território como um espaço socialmente construído, marcado por identidades, relações de poder, dinâmicas econômicas, culturais e institucionais específicas. Essa definição converge com a literatura que compreende o DTS como um processo relacional e político, e não apenas como recorte administrativo de políticas públicas (FAVARETO, 2010; SABOURIN, 2018). Ao explicitar o papel dos CODETER como instâncias de participação social, planejamento e, em certos casos, deliberação, a portaria vai de encontro com a mitigação de críticas dirigidas às políticas territoriais anteriores, frequentemente marcadas pela fragilidade institucional, pela baixa capacidade de coordenação intersetorial e pela dependência excessiva da esfera federal.

Neste sentido, a Resolução CONDRAF nº 40, de 19 de dezembro de 2025 (MDA, 2025b), representa um aprofundamento qualitativo e institucional da retomada da política territorial iniciada com a Resolução CONDRAF nº 16/2024, deslocando o foco de uma retomada predominantemente procedimental e declaratória para uma abordagem normativa, organizacional e político-pedagógica da governança territorial. As mudanças realizadas pela Resolução CONDRAF nº 40/2025 podem ser compreendidas como um movimento de alinhamento explícito da política territorial brasileira com o debate acadêmico consolidado sobre DTS, sobretudo aquele construído a partir das experiências latino-americanas desde os anos 2000.

Enquanto a Resolução CONDRAF nº 16/2024 teve como objetivo central reconhecer, homologar e permitir a revalidação dos territórios vinculados ao PRONAT/PTC, assegurando a continuidade formal dos recortes territoriais, a Resolução nº 40/2025 introduz mudanças estruturais ao regular de forma detalhada os critérios de composição, funcionamento e fortalecimento do CODETER, enfrentando fragilidades amplamente apontadas pela literatura crítica sobre a política territorial brasileira, que discutem que as políticas territoriais só produzem transformações estruturais quando combinam institucionalidade robusta, governança participativa efetiva e capacidade de mediação de conflitos (FAVARETO, 2010; SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004).

Uma das principais mudanças diz respeito à redefinição do papel dos CODETER, que na Resolução nº 16/2024, aponta os colegiados como instâncias necessárias para fins de homologação e revalidação, sem um detalhamento robusto sobre sua arquitetura institucional interna. Já a Resolução nº 40/2025 transforma os CODETER em núcleos centrais da política, estabelecendo critérios obrigatórios e progressivos de pluralidade social, paridade de gênero,

inclusão geracional, reconhecimento da diversidade étnico-racial, territorial e sociocultural, além da incorporação explícita de pessoas LGBTQIA+ nos espaços de decisão. Ao redefinir os CODETER a resolução responde diretamente à crítica de que, nos ciclos anteriores, os colegiados não se consolidaram como arenas deliberativas capazes de construir pactos territoriais duradouros (FAVARETO, 2014).

Essa inflexão aproxima a política pública da concepção de território como espaço socialmente construído, no qual relações de poder, identidades, conflitos e projetos de futuro se entrelaçam (HAESBAERT, 2004; MANZANAL, 2007), mas também avança no sentido de garantir a participação de seguimentos minorizados e do equilíbrio nas relações de poder, se aproximando das questões discutidas pelos estudos decoloniais. Outro avanço substantivo refere-se à transição de uma lógica de homologação passiva para uma lógica de reativação ativa e estruturante. A Resolução nº 40/2025 cria mecanismos formais para a reativação de colegiados inativos, reconhecendo a figura do coletivo organizado como instância transitória, mas condicionando sua legitimidade à posterior recomposição do CODETER, com atualização de regimento interno, eleição de núcleo diretivo e comunicação às instâncias estaduais e federais. Essa inovação responde diretamente às críticas sobre a inexistência de personalidade jurídica e à informalidade excessiva dos colegiados no período anterior, que favoreceram práticas clientelistas e a captura local dos recursos públicos.

A ampliação do conteúdo exigido nos processos de homologação e reconfiguração territorial também marca uma inflexão relevante. Em comparação com a Resolução CONDRAF nº 16/2024, a resolução de 2025 passa a exigir análises mais densas sobre dimensões educacionais, socioterritoriais, produtivas e culturais, incluindo a educação do campo, a agroecologia e a economia solidária. Do ponto de vista da sustentabilidade, a Resolução CONDRAF nº 40/2025 também avança ao incorporar, de forma estruturante, dimensões ambientais, os impactos de grandes empreendimentos e das mudanças climáticas, superando o viés setorial que marcou fases anteriores do PRONAT. Essas ampliações convergem com a literatura que compreende o DTS como um processo multidimensional, no qual a sustentabilidade não se reduz à conservação ambiental, mas envolve justiça social, segurança alimentar, diversidade produtiva e resiliência territorial frente às mudanças climáticas (ABRAMOVAY, 2013; SCHNEIDER, 2016; VILLELA, 2012).

Destaca-se ainda a institucionalização de comitês temáticos permanentes como exigência mínima de funcionamento dos CODETER. A previsão de, ao menos, três comitês entre temas como mulheres, juventude, agroecologia, povos e comunidades tradicionais, acesso à terra, energia e abastecimento, confere densidade política à capacidade deliberativa aos colegiados, criando canais internos de formulação, monitoramento e controle social. Isto dialoga diretamente com abordagens que defendem a centralidade da economia solidária, da agroecologia e da gestão coletiva dos recursos naturais como fundamentos de estratégias territoriais sustentáveis (ALTIERI; TOLEDO, 2011; DALLABRIDA, 2011; VILLELA, 2012).

Nesse sentido, a Resolução CONDRAF nº 40/2025, ao normatizar processos de reativação, recomposição e funcionamento dos CODETER, internaliza aprendizados do debate acadêmico ao reconhecer que a sustentabilidade territorial depende da valorização de saberes locais e da ampliação dos sujeitos políticos que participam da governança. Assim, aproxima-se da noção de governança territorial policêntrica (ALMEIDA; ACEVEDO MARIN, 2010; OSTROM, 2010; CELESTINO, 2015), na qual diferentes níveis institucionais compartilham responsabilidades, reduzindo assimetrias de poder e ampliando a capacidade de coordenação. Trata-se de um avanço que busca enfrentar, no plano normativo, o descompasso historicamente identificado entre desenho institucional e capacidade real de implementação.

A Resolução CONDRAF nº 40/2025 introduz uma mudança simbólica e prática ao articular a política territorial a uma estratégia de formação, reconhecimento de boas práticas e apoio continuado, abrindo explicitamente a possibilidade de parcerias na formação e no

intercâmbio de experiências junto a universidades públicas, instituições de ATER, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Desta forma, dialoga com a literatura que compreende o desenvolvimento territorial como um processo de aprendizagem social (BOISIER, 2004; TENÓRIO, 2008a). Essa diretriz recupera e atualiza a experiência dos NEDET, mas agora sob uma base normativa mais sólida, capaz de reduzir a descontinuidade institucional que marcou ciclos anteriores da política territorial.

A Resolução CONDRAF nº 40/2025 também reafirma que a sustentabilidade dos territórios depende não apenas de recursos financeiros, mas da construção contínua de capacidades coletivas, da circulação de conhecimentos e do fortalecimento das redes sociotécnicas locais. Assim, contextualizada à luz do debate acadêmico, a resolução avança no sentido de qualificar institucionalmente essa retomada, enfrentando, ao menos no plano normativo, as críticas relativas à fragilidade dos colegiados, à ausência de mecanismos de governança efetiva e à desarticulação entre território, políticas públicas e participação social.

A Portaria MDA nº 35/2025, institui formalmente o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PNDTS), consolidando normativamente a retomada da política territorial no âmbito do MDA através de um programa que normatiza a aplicação prática da nova política territorial. O texto da Portaria indica uma inflexão importante em relação aos ciclos anteriores da política territorial ao definir, de maneira clara, o DTS como um processo multidimensional orientador, direcionando os indicadores apontados na Resolução CONDRAF 16/2024 para uma implementação e ampliação do acesso a políticas públicas e promoção do bem viver nos territórios. A formulação do PNDTS dialoga diretamente com as diretrizes estabelecidas pela Resolução CONDRAF 16/2024, que reorienta o processo de homologação territorial. Já em relação a Resolução CONDRAF nº 20/2024, percebe-se que a implementação na prática da política territorial avança em sua institucionalização através de critérios de priorização ancorados em indicadores sociais, ambientais, climáticos e de participação social, reforçando o caráter seletivo e estratégico da ação estatal no território.

A relação entre o PNDTS e as resoluções do CONDRAF evidencia um esforço de reequilíbrio entre implementação de políticas federais e o protagonismo territorial dos que participam de sua implementação. A Portaria MDA nº 35/2025 operacionaliza o marco normativo ao definir instrumentos concretos de implementação, como os PDTS, os projetos territoriais, os Agentes de Desenvolvimento Territorial Sustentável e a Plataforma Territórios do Brasil, buscando superar a descontinuidade e a fragmentação que caracterizaram as experiências anteriores.

Nesse contexto, a pesquisa e a extensão universitária assumem um papel estratégico para a efetividade do PNDTS. A experiência acumulada nos ciclos do PRONAT, dos Territórios da Cidadania e, posteriormente, dos NEDET, demonstrou que a ausência de assessoramento técnico qualificado, de processos formativos continuados e de mediação institucional, contribuiu para o enfraquecimento dos CODETER e para a limitação da capacidade de elaboração, monitoramento e avaliação dos planos territoriais (FAVARETO, 2014; SABOURIN, 2018). A Portaria MDA nº 35/2025, ao reconhecer explicitamente a centralidade da educação popular, da formação de lideranças e da produção de conhecimento aplicada ao território, cria condições normativas para uma maior integração entre universidades, institutos de pesquisa e os processos de governança territorial.

Do ponto de vista teórico, essa integração dialoga com abordagens que compreendem a universidade como ator territorial (HOSCHSTTATER et al., 2025; VILLELA; CELESTINO, 2026, no prelo), capaz de articular ensino, pesquisa, extensão e inovação em processos de coprodução do conhecimento, que fortalece a Gestão Social dos territórios e amplia a capacidade de ação coletiva (BRANDÃO, 2020; DAGNINO, 2014; VILLELA; CELESTINO, 2026 no prelo). Em um cenário marcado por desigualdades territoriais persistentes e pela intensificação dos conflitos socioambientais, a atuação da pesquisa e da extensão universitária

torna-se fundamental para qualificar diagnósticos, apoiar processos participativos, subsidiar a formulação de políticas públicas territorializadas e fortalecer os vínculos entre o Estado e a sociedade civil.

As alterações trazidas pela Resolução CONDRAF nº40/2025 podem ser interpretadas como uma tentativa de transformar a retomada da política territorial em um novo ciclo qualitativo, no qual os princípios do DTS deixam de ser apenas retóricos e passam a orientar, de forma mais consistente, a governança, a participação e a ação pública nos territórios. Isto reafirma o avanço na institucionalização da política territorial expresso pela Portaria MDA nº 35/2025 ao articular de forma mais consistente no PNDTS os aprendizados críticos do passado com os desafios contemporâneos do DTS.

A efetividade do novo ciclo da política territorial, contudo, dependerá da capacidade de transformar esse marco normativo em práticas concretas de governança territorial, nas quais a pesquisa e a extensão universitária atuam como elementos estruturantes da institucionalização da política pública, contribuindo para a construção de territórios mais justos, resilientes e socialmente enraizados. O desafio central passa a ser a materialização dessas diretrizes no cotidiano dos territórios, evitando que a ampliação normativa não se traduza, novamente, em assimetrias entre desenho institucional e capacidade real de implementação, criando assim bases consolidadas de coesão socioinstitucional e sustentabilidade democrática capazes de sustentar a continuidade da política territorial em possíveis cenários de mudanças políticas.

4.4. Análise do Projeto PEPEDT

O Projeto PEPEDT a nível processual auxiliou na consolidação de processos de governança participativa apoiados em metodologias dialógicas, como as oficinas territoriais, o "Bate-papo com o Colegiado BIG" e as plenárias de reuniões territoriais do Colegiado BIG, implementando também processos de formação social através de oficinas de capacitação de conselheiros. O Colegiado BIG configurou-se como o principal espaço de prática da Gestão Social, possibilitando a interlocução contínua entre universidade, comunidades e poder público. Estas metodologias dialógicas se configuram como arenas de racionalidade comunicativa (HABERMAS, [1987] 2012), nas quais os argumentos podem ser confrontados e as posições revistas. Assim, o relatório mostra avanços significativos na inclusão de diferentes segmentos sociais, como agricultores familiares, pescadores artesanais, quilombolas, caiçaras e juventudes rurais, promovendo o exercício da cidadania deliberativa.

Houve também aprimoramento na transparência institucional, com a ampliação das plataformas digitais como site, redes sociais e o Observatório Territorial da BIG, que reforçaram a publicização das decisões e informações. No entanto, o documento aponta limitações financeiras e logísticas que restringem a frequência e a amplitude das ações presenciais, afetando a continuidade da mobilização social. Ainda assim, o processo demonstra elevado grau de coerência com os princípios da racionalidade comunicativa habermasiana, pois privilegia o diálogo e o consenso entre diferentes atores, em detrimento de relações hierárquicas ou tecnocráticas.

No nível estrutural, o Projeto PEPEDT apresentou resultados expressivos na consolidação da coesão territorial e na criação de instrumentos de governança e monitoramento. A principal conquista foi o fortalecimento do OT-BIG, que passou a sistematizar informações socioeconômicas e ambientais, criando mapas temáticos, diagnósticos e indicadores do desenvolvimento local. Essas ações contribuíram para uma leitura territorial mais precisa e para o planejamento sustentável das atividades rurais e pesqueiras, contribuindo para as análises sobre o DTS.

Os impactos sobre o bem-estar social são observáveis na ampliação do acesso à formação e à informação por parte das comunidades locais, e na geração de capacidades

institucionais por meio de cursos de extensão e formação de conselheiros. O Projeto PEPEDT também se articulou com redes nacionais e latino-americanas de pesquisa como a RGS e a Rede internacional de pesquisadores em Comunidades Tradicionais (RedeCT), ampliando a escala de difusão das experiências territoriais. Entretanto, os efeitos sobre a sustentabilidade ambiental ainda se encontram em consolidação, uma vez que dependem de políticas públicas integradas e de continuidade das ações de monitoramento. Ainda assim, o projeto demonstra potencial de reprodução de seu modelo em outros territórios, com base em evidências de integração entre coesão social e sustentabilidade ambiental.

No nível estratégico, o Projeto PEPEDT evidencia a correlação positiva entre a qualidade democrática dos processos decisórios e a sustentabilidade dos resultados estruturais pautados na institucionalização de ações pautadas na participação e controle social junto aos governos locais. A integração entre Gestão Social e DTS se mostra como um diferencial metodológico pautado no diálogo horizontal e na construção coletiva de saberes que fortalecem a legitimidade das ações de desenvolvimento local e favorecem sua continuidade. As ações relacionadas a essa institucionalização se mostraram mais potencializadas na estruturação de conselhos municipais e agricultura e pesca, em especial no município de Itaguaí.

Apesar desta tese não realizar uma comparação empírica com outros territórios, a experiência do Colegiado BIG demonstra que o território desenvolveu práticas participativas que denotam uma maior capacidade de autogestão e pactuação de políticas locais, o que exemplifica que a democracia deliberativa é um vetor potencial de sustentabilidade territorial. O projeto também fortaleceu a interface universidade-sociedade, fortalecendo a UFRRJ como um polo articulador de práticas sociais e científicas voltadas à emancipação dos atores locais.

Observaram-se avanços quanto a governança participativa (reuniões frequentes, diversidade de atores, decisões colegiadas); cidadania deliberativa (debate de pautas, conflito aberto, tomadas de decisão argumentadas); coesão socioinstitucional (parcerias UFRRJ–MDA–prefeituras–movimentos sociais). Comparativamente, mesmo que com base em estudos secundários não aprofundados nesta tese, outros territórios sem esse arranjo tendem a apresentar menor capacidade de pactuação de políticas e atuação mais fragmentada de atores.

Como aponta a dialética negativa (ADORNO, [1966] 1973), esses espaços não eliminam as contradições estruturais do território, elas emergem nas plenárias, nas tensões entre interesses setoriais e na assimetria de poder entre atores, o que exige uma leitura crítica dos próprios processos deliberativos. Como limitação, o relatório indica a necessidade de institucionalizar mais fortemente o OT-BIG e o Colegiado BIG como iniciativas em rede, que integram a estrutura universitária ao contexto de desenvolvimento local nos territórios em que atua, e a necessidade de garantir financiamento contínuo, a fim de consolidar os ganhos obtidos e garantir perenidade às redes de governança.

4.4.1. Análise de categorias integradas na avaliação do Projeto PEPEDT

A análise dos resultados do Projeto PEPEDT foi feita com base nas categorias integradas para análise: governança participativa, cidadania deliberativa, coesão socioinstitucional, inovação social, bem-estar territorial e sustentabilidade democrática.

a) Governança participativa

Na primeira categoria, governança participativa, a análise aponta para uma consolidação de modelo de governança participativa territorial centrada em ações do Colegiado BIG profundamente enraizada nos princípios da Gestão Social e do DTS. O projeto estruturou sua atuação em torno de arranjos institucionais e metodologias participativas, especialmente no contexto de mensuração de resultados a partir do OT-BIG. As atividades realizadas afirmam o

Colegiado BIG como um espaço permanente de diálogo, deliberação e formulação de pactos territoriais.

As atividades relatadas evidenciam uma ampla mobilização social a partir da realização de reuniões periódicas de articulação territorial, oficinas participativas, cursos de capacitação e ações de extensão voltadas à formação cidadã e ao desenvolvimento local. O relatório aponta que, ao longo do período de execução, ocorreram encontros com frequência média bimestral com lideranças locais, além de reuniões internas da equipe técnica e comitês locais, totalizando dezenas de momentos de deliberação coletiva. Essas reuniões integraram representantes da sociedade civil, universidades e poder público municipal, consolidando um espaço interinstitucional que viabiliza a coprodução de políticas e saberes territoriais.

As visitas técnicas e oficinas territoriais contribuíram para fortalecer o vínculo entre os diferentes municípios da Baía da Ilha Grande, promovendo a circulação de informações, práticas e decisões compartilhadas. A dimensão formativa da governança foi reforçada por cursos de capacitação comunitária e extensão universitária, voltados à formação de conselheiros e agentes observadores do território. Tais atividades ampliaram as capacidades locais para participação nas instâncias decisórias e incentivaram a construção de pactos locais de sustentabilidade como resultados da governança participativa no território.

Do ponto de vista institucional, o PEPEDT atuou como mediador entre as comunidades, a universidade e o poder público, promovendo uma governança em rede, que combina conhecimento técnico e saber popular. O OT- BIG representa a consolidação desse processo como uma ferramenta de transparência, monitoramento e devolutiva comunitária, garantindo acesso público às informações sobre as dinâmicas socioeconômicas e ambientais. Além disso, a utilização de redes sociais e canais digitais (Facebook, Instagram e YouTube) amplia a transparência das ações e o feedback comunitário, democratizando o acesso à informação e fortalecendo a confiança entre os atores. A síntese dos indicadores da categoria governança participativa é apresentada no Quadro 11.

Quadro 11. Indicadores da categoria "governança participativa" – projeto 1.

Indicador de governança participativa	Descrição e resultados observados
a) Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais	Foram realizadas reuniões bimestrais de articulação territorial, além de reuniões internas e oficinas de análise local, totalizando mais de 30 encontros formais e informais no período, garantindo a continuidade da deliberação participativa.
b) Diversidade de representação dos atores sociais	O Colegiado BIG reúne representantes da sociedade civil (pescadores, agricultores, quilombolas, caiçaras, mulheres e jovens), universidades e poder público municipal, assegurando pluralidade sociocultural e interinstitucional na formulação das decisões.
c) Grau de institucionalização dos fóruns participativos	O Colegiado BIG e o OT-BIG configuram-se como espaços formalizados e permanentes de governança territorial, vinculados à UFRRJ e reconhecidos regionalmente, o que evidencia elevado grau de institucionalização e legitimidade social.
d) Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões	A comunicação pública via redes sociais, relatórios e o Observatório Territorial garantem retorno das informações às comunidades e fortalecem a transparência decisória, consolidando uma cultura de governança aberta e participativa.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quanto ao primeiro indicador "Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais", ressalta-se a retomada das atividades presenciais pós-pandemia, que ocorreram entre maio de 2021 e agosto de 2024, da 24ª a 34ª Reuniões do Colegiado BIG (Figuras 5 a 9).

O objetivo desses encontros era dar prosseguimento à discussão das temáticas relacionadas ao DTS nas comunidades locais dos municípios que integram o território do Colegiado BIG.

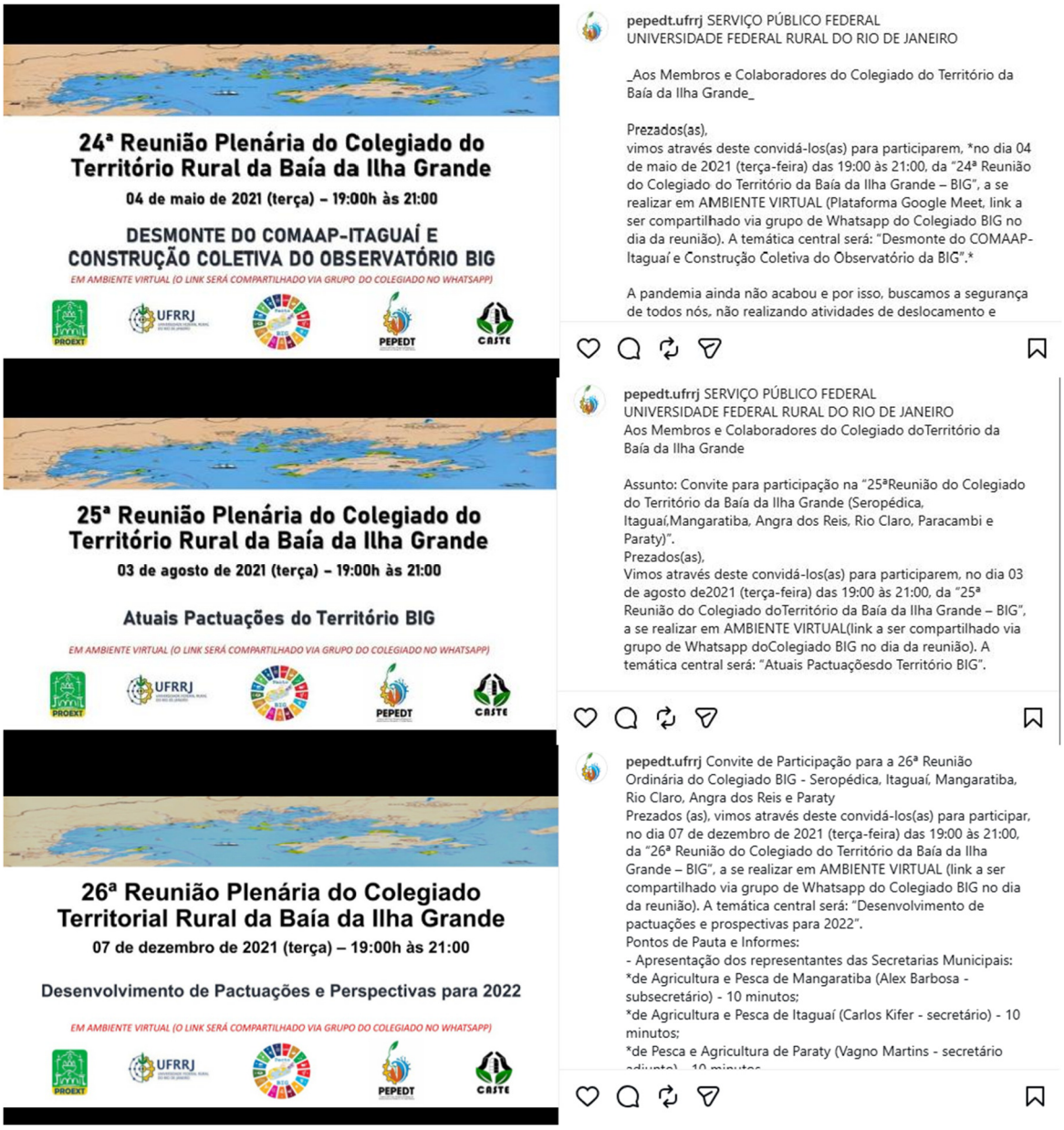


Figura 5. Convites para a 24ª 25ª e 26ª Reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

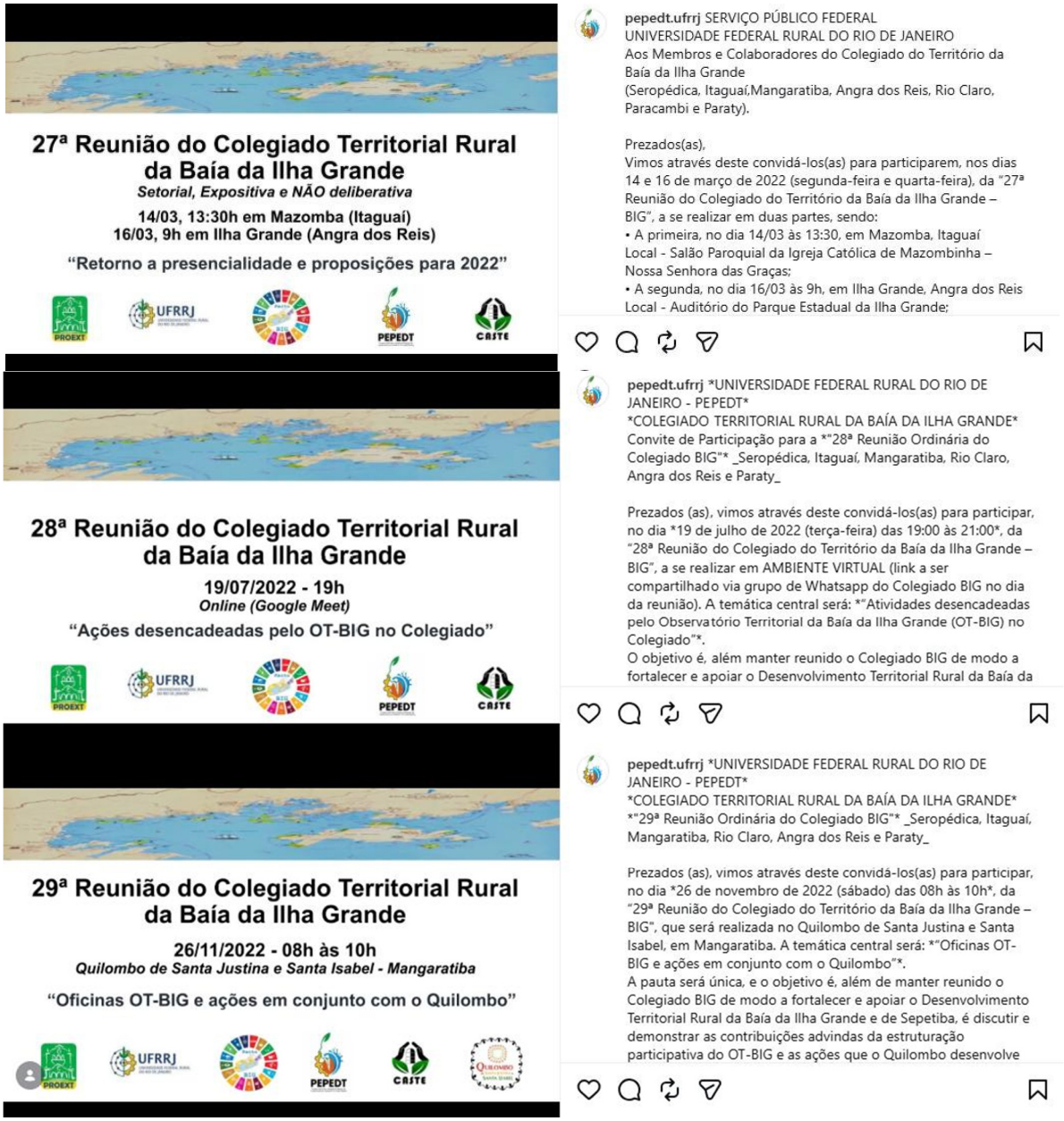


Figura 6. Convites para a 27ª 28ª e 29ª Reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

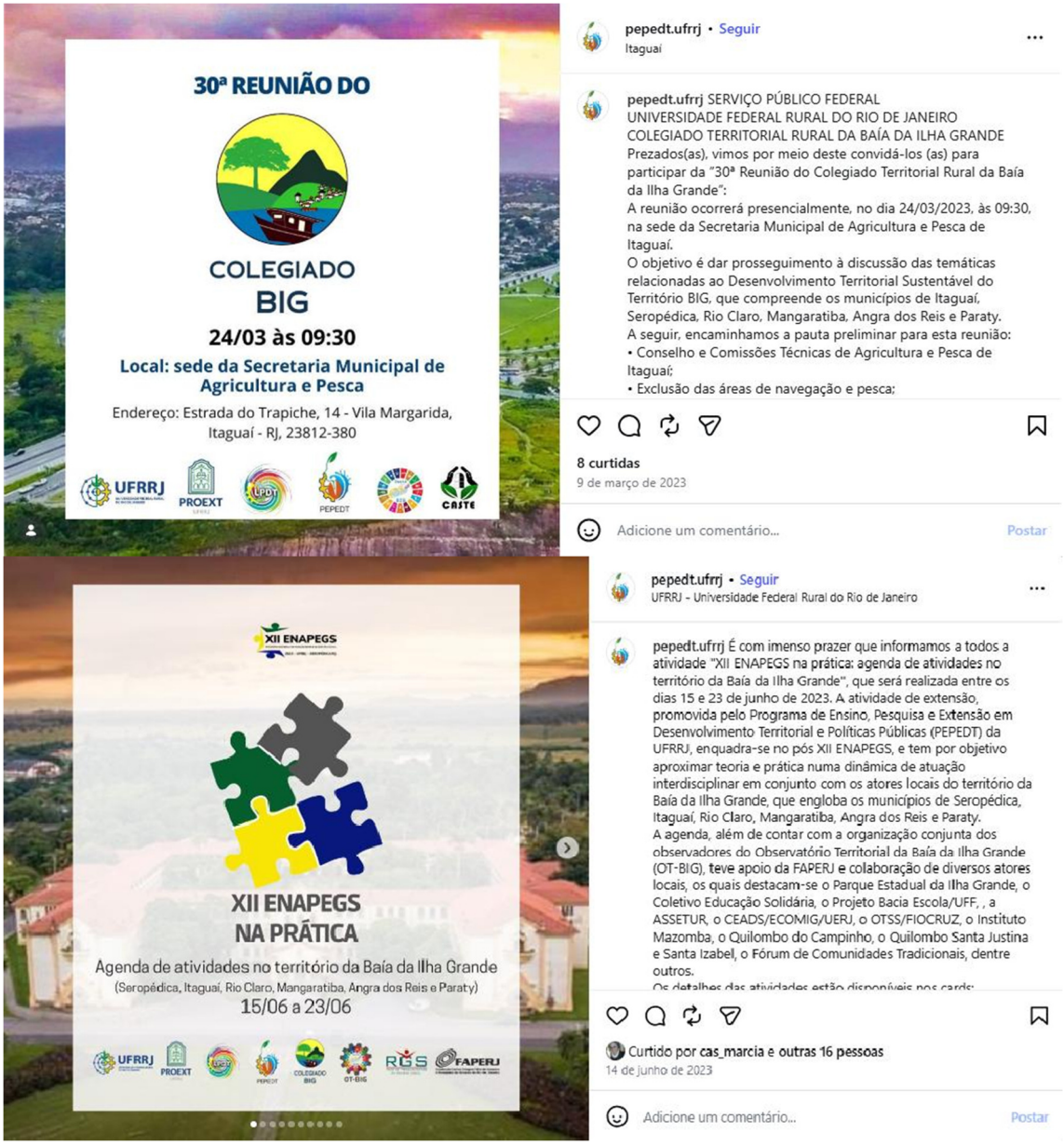


Figura 7. Convites para a 30ª Reunião do Colegiado BIG e XII ENAPEGS. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

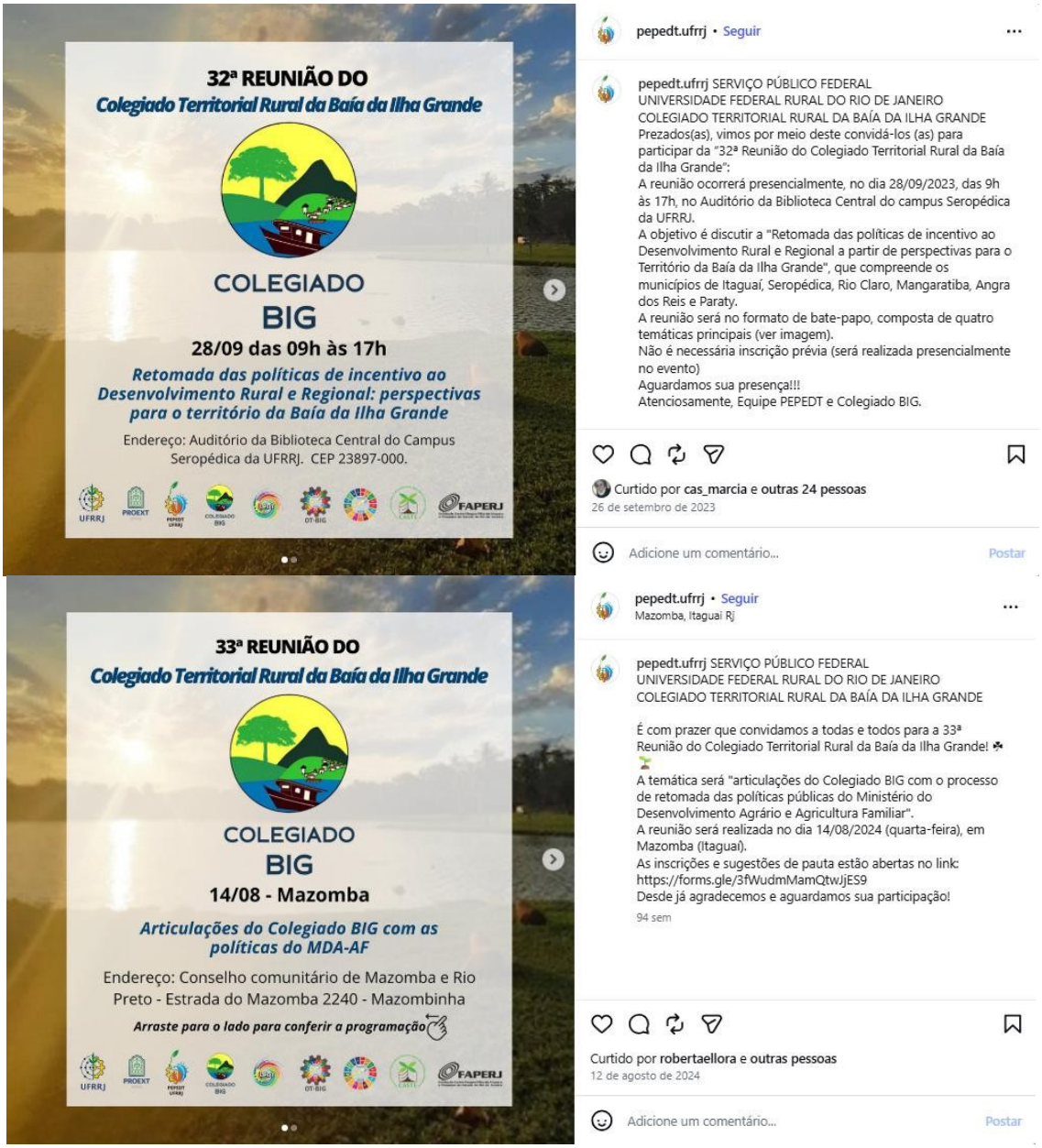


Figura 8. Convites para a 32ª a 33ª Reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 9. Convite para a 34ª Reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

A dificuldade de reunir os atores locais e agentes institucionais dos territórios devido à falta de incentivos decorrente da descontinuidade das políticas públicas de desenvolvimento territorial na esfera federal, levou a busca de estratégias para a manutenção da coesão territorial e do vínculo entre as representações locais. Para isto, o manteve-se a utilização de ferramentas de reuniões virtuais para encontros que reunião representantes de todos os territórios e se propôs a descentralização das reuniões do Colegiado BIG em reuniões setoriais, direcionando a logística de atividades ao deslocamento da equipe do projeto nos territórios, reduzindo os custos dos deslocamentos, mas mantendo a escuta ativa e as discussões sobre o desenvolvimento local em cada comunidade que manteve representação no colegiado.

Para o segundo indicador "Diversidade de representação dos atores sociais", destaca-se a participação de representantes de instituições públicas, associações, cooperativas, grupos e movimentos locais como: UNACOOP - União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do RJ; ARQUISABRA -Associação de Remanescentes de Quilombo Santa Rita do Bracuí; AMAAQ - Associação de Mulheres, Agricultores e Amigos do Quilombo Santa Justina e Santa Izabel; Coletivo de Mulheres do MST; CBH BIG - Comitê de Bacia Hidrográfica da Baía da Ilha Grande; ASSETUR - Associação de Turismo Rural das serras do Matoso e do Piloto; Cooperativa PACOVÁ; EMBRAPA; CEADS/UERJ; Concelho Gestor do Parque Estadual do Cunhambebe; COOPAFIT - Cooperativa de Agricultores Familiares de Itaguaí; APLIM - Associação de Pescadores e Lavradores da Ilha da Madeira-Itaguaí; Comitê de Cultura e Economia Solidária da Costa Verde; Coletivo Educação Solidária; Instituto Mazomba; CBH Guandu - Comitê de Bacia Hidrográfica do Guandu e CBH BIG - Comitê de Bacia Hidrográfica do Baia da Ilha Grande.

No decorrer das atividades do projeto, novas representações se aproximaram do Colegiado BIG, como o coletivo Matriarcado Ancestral, em Angra dos Reis; a Rede Alegrias, em Paraty; as Associações de pesca artesanal Colônia de Pesca de Itaguaí (CPI), Associação de Pescadores Artesanais Galpão dos Pescadores Waldemiro Joaquim Coelho (APESCA) e Associação de Pescadores de Itaguaí (APEITA) em Itaguaí, enquanto outras tiveram dificuldades em manter sua representação no colegiado. Ainda assim os relatos realizados nas atividades do projeto revelam a existência de redes locais formais e informais em torno de

instrumentos de outras políticas públicas e de fóruns municipais que mesmo não direcionados ao contexto do desenvolvimento territorial, permitiam a articulação de atores locais e agentes institucionais do território.

Na análise do terceiro indicador "Grau de institucionalização dos fóruns participativos", além da suporte e manutenção do Colegiado BIG, destaca-se o apoio a consolidação do COMAPSI e suas câmaras técnicas de agricultura familiar e pesca artesanal em Itaguaí; apoio ao Fórum de Economia Solidária de Angra dos Reis e às discussões da Comissão de Economia Solidária da Costa Verde, abrangendo os demais municípios desta região; a participação no Conselho Gestor do Parque Estadual do Cunhambebe; e a participação junto ao CBH BIG.

Entre as ações implementadas, destaca-se a realização do Fórum de Políticas Compensatórias e Socioambientais da Baía da Ilha Grande e Baía de Sepetiba em 2022 (Figura 10), que surge a partir da articulação territorial do Colegiado BIG com o objetivo de reunir as diferentes partes interessadas na organização de ações no entorno das políticas compensatórias, buscando sistematizar os mecanismos de acompanhamento e avaliação, e os diferentes atores locais compreendidos no território da Baía da Ilha Grande, principalmente no âmbito costeiro e marinho, no entorno das Baías de Sepetiba e Ilha Grande. A ideia central do fórum foi a de analisar as experiências relacionadas à inclusão dos atores locais, principalmente comunidades tradicionais, na dinâmica das políticas compensatórias, de maneira a criar uma ponte entre as empresas, atores locais, unidades de conservação e universidade visando relacionar estes atores de uma maneira mais justa e alinhada aos preceitos da Agenda 2030 e ODS.

Este fórum se caracterizou como uma das principais ações do Colegiado BIG em relação a institucionalização de espaços de diálogo entre poder público, sociedade civil e mercado. No fórum as discussões giraram em torno da implementação do Polo Tecnológico do Mar da Baía de Sepetiba (PTM-BS), iniciativa que acabou por não se concretizar, mas que buscava reunir empresas em ações de inovação tecnológica e investimentos em responsabilidade socioambiental voltados para o desenvolvimento local. Também foram discutidas questões relacionadas a unidades de conservação e impactos em ambientes marinhos e costeiros. Isto levantou questões relacionadas as atividades portuárias e de geração de energia e seus impactos sobre comunidades tradicionais, abrindo espaços de diálogo sobre a aplicação de medidas compensatórias e de mitigação de impactos ambientais e a real contribuição destas políticas para o desenvolvimento local.

Quanto ao quarto indicador "Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões", o relatório demonstrou a evolução do uso de ferramentas de comunicação como a criação do site do PEPEDT que além de informações sobre o programa, também hospeda as informações sobre o Colegiado BIG. Também aponta o uso de redes sociais como veículos de informação e transparência de dados sobre as atividades realizadas pelo projeto. A manutenção de canais públicos de comunicação digital (site, redes sociais, YouTube) garantiu a publicidade e acessibilidade das informações. Esses meios favoreceram a retroalimentação entre universidade e sociedade, ampliando o alcance dos debates e estimulando novas adesões às instâncias colegiadas.



Figura 10. Fórum de Políticas Compensatórias e Socioambientais da Baía da Ilha Grande e Baía de Sepetiba. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

O relatório também aponta para a falta de informações sobre a transparência na aplicação de investimentos por parte de prefeituras em relação a ações que podem influenciar positivamente o território. Assim, aponta a necessidade de a administração pública nos municípios incluídos no Colegiado BIG estabelecerem a divulgação clara e acessível das informações sobre os investimentos realizados nos territórios para aumentar a confiança da população e fortalecer o compromisso das partes envolvidas.

b) Cidadania deliberativa

A análise da categoria Cidadania Deliberativa evidencia como o Projeto PEPEDT se contribuiu para a construção de espaços públicos de diálogo e formação cidadã, promovendo o exercício da deliberação coletiva e o fortalecimento da democracia participativa no território da Baía da Ilha Grande. Observa-se que o projeto proporcionou a estruturação de arenas de debate público, como as reuniões do Colegiado BIG, as plenárias locais, as oficinas formativas, os bate-papos comunitários e os eventos interinstitucionais, que colocam em prática os princípios da racionalidade comunicativa e da cidadania ativa.

Durante a execução do projeto, o PEPEDT promoveu reuniões deliberativas com ampla participação social, como já mencionado, da 24ª à 34ª Reuniões do Colegiado BIG, envolvendo comunidades pesqueiras, quilombolas, agricultores familiares, lideranças comunitárias e gestores públicos. Esses espaços não se restringiram à troca de informações, mas constituíram

momentos de construção de decisões conjuntas, pactuação de agendas e identificação de prioridades locais, aspectos centrais da cidadania deliberativa.

O relatório destaca ainda a formação cidadã e política por meio de cursos de capacitação, oficinas de leitura de território e formação de conselheiros municipais e agentes observadores. Essas atividades ampliaram o repertório político e técnico dos atores locais, fortalecendo sua autonomia argumentativa e capacidade de deliberação pública. Nas oficinas de construção do Pacto pela BIG, a deliberação de marcos coletivos pelo DTS nos territórios que direcionaram a criação do OT-BIG em 2021, teve continuidade através das oficinas de formação de observadores territoriais do em 2022. As oficinas foram orientadas por metodologias participativas, pautadas na escuta ativa, na mediação de conflitos e na negociação de consensos sobre questões locais. A síntese dos indicadores da categoria Cidadania deliberativa é apresentada no Quadro 12.

Quadro 12. Indicadores da categoria "cidadania deliberativa" – projeto 1.

Indicadores de cidadania deliberativa	Descrição e resultados observados
a) Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados	Foram realizadas 11 reuniões colegiadas (24ª a 34ª), diversas oficinas participativas (como a de Gestão Social na Pesca Artesanal), visitas técnicas, bate-papos comunitários e audiências em quilombos e comunidades pesqueiras, totalizando mais de 15 eventos de deliberação pública.
b) Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação	As decisões e encaminhamentos resultantes das reuniões e conferências foram sistematizados em documentos e instrumentos de ação territorial, influenciando políticas locais
c) Presença de grupos geralmente sub-representados	O relatório demonstra participação expressiva de mulheres, marisqueiras, jovens da Brigada Mirim, quilombolas (Santa Rita do Bracuí, Campinho, Santa Justina e Santa Izabel), e povos tradicionais além de coletivos de mulheres indígenas e caiçaras.
d) Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo	Foram aplicadas metodologias participativas de escuta comunitária, como mapas participativos, cartografias participativas, rodas de diálogo, devolutivas de pesquisa e reuniões de campo para tratar de temas sensíveis como especulação imobiliária e impactos ambientais.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quanto ao primeiro indicador "Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados", nos tópicos analisados, destacam-se os mecanismos de deliberação coletiva estabelecidos por meio das reuniões virtuais e presenciais do Colegiado BIG, realizadas em 2022 e 2023, que contribuíram para a retomada da governança territorial, principalmente no cenário presencial após o período pandêmico. Nessas reuniões, foram discutidas pautas sobre o desenvolvimento sustentável e definidas ações conjuntas entre universidade, comunidades e poder público. As reuniões presenciais em 2023 também marcam a retomada de tratativas junto às prefeituras dos territórios pela retomada dos conselhos municipais de agricultura e pesca no contexto do DTS, na qual se destaca o município de Itaguaí.

Apesar da dificuldade de participação de representantes do poder público municipal nos territórios que fazem parte do Colegiado BIG, houve avanços na manutenção das reuniões oficiais e delineadas estratégias coletivas para contornar problemas logísticos com a retomada de atividades presenciais. A realização de reuniões setoriais nos territórios, contou com o apoio das associações e coletivos que representavam a sociedade civil e da gestão de espaços públicos estaduais e municipais, como a sede do Instituto Estadual de Ambiente (INEA), na Ilha Grande em Angra dos Reis; a estrutura da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Itaguaí (SMAP); a estrutura do Parque Estadual Cunhambebe em Mangaratiba; e a estrutura da Casa da Agricultura, Sustentabilidade, Educação Popular (CASTE) da UFRRJ em Seropédica.

Quanto ao indicador “Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação”, destaca-se os da implementação baseadas em resultados das oficinas do Pacto pela BIG (Figuras 11 e 12), realizadas em novembro de 2020, cujo principal encaminhamento foi a criação do OT-BIG consolidado em 2021 e cujas atividades se desenvolveram no escopo do Projeto PEPEDT a partir de março de 2022, proporcionando um instrumento de observação e análise do DTS nos territórios, oficializado como ação de extensão na UFRRJ.



Figura 11. Destaques do início das oficinas do Pacto pela BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 12. Agenda das oficinas do Pacto pela BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

Outra importante contribuição foi a elaboração da Carta-Manifesto do Colegiado BIG ao MDA, elaborada a partir dos resultados da 32ª reunião do Colegiado BIG em 2023. A carta encaminhada ao recém retomado MDA destaca dificuldades e fraquezas relacionadas a descontinuidade das políticas de desenvolvimento territorial pontuadas nos tópicos: Desterritorialização; Enfraquecimento das Políticas Territoriais na esfera pública; Aprovação de leis, normas e ações públicas marcadas por retrocessos; Descaracterização da pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro; e Alto nível de insegurança alimentar e nutricional nos territórios. Este documento pautou as demandas territoriais do Colegiado BIG junto a Superintendência Federal do MDA no estado do Rio de Janeiro e consubstanciaram o planejamento e esforços de retomadas das políticas territoriais no estado, em especial no território da Baia da Ilha Grande.

Em relação ao terceiro indicador "Presença de grupos geralmente sub-representados", além da presença expressiva de representantes da agricultura familiar, pesca artesanal, quilombolas e indígenas, registrou-se em todas as atividades realizadas pelo PEPEDT entre 2022 e 2023 a presença de mulheres e jovens. O PEPEDT promoveu oficinas e cursos que contemplavam e fomentavam a participação interseccional de representantes de grupos sub-representados e sobre vulnerabilidade social e ambiental, como as ações de inclusão de atores sociais realizadas no "ENAPEGS na prática" (Figuras 13 a 15), nos municípios de Itaguaí, Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty.



Figura 13. Convite para a XII ENAPEGS na prática 2023. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 14. Agenda de datas para a XII ENAPEGS na prática 2023. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

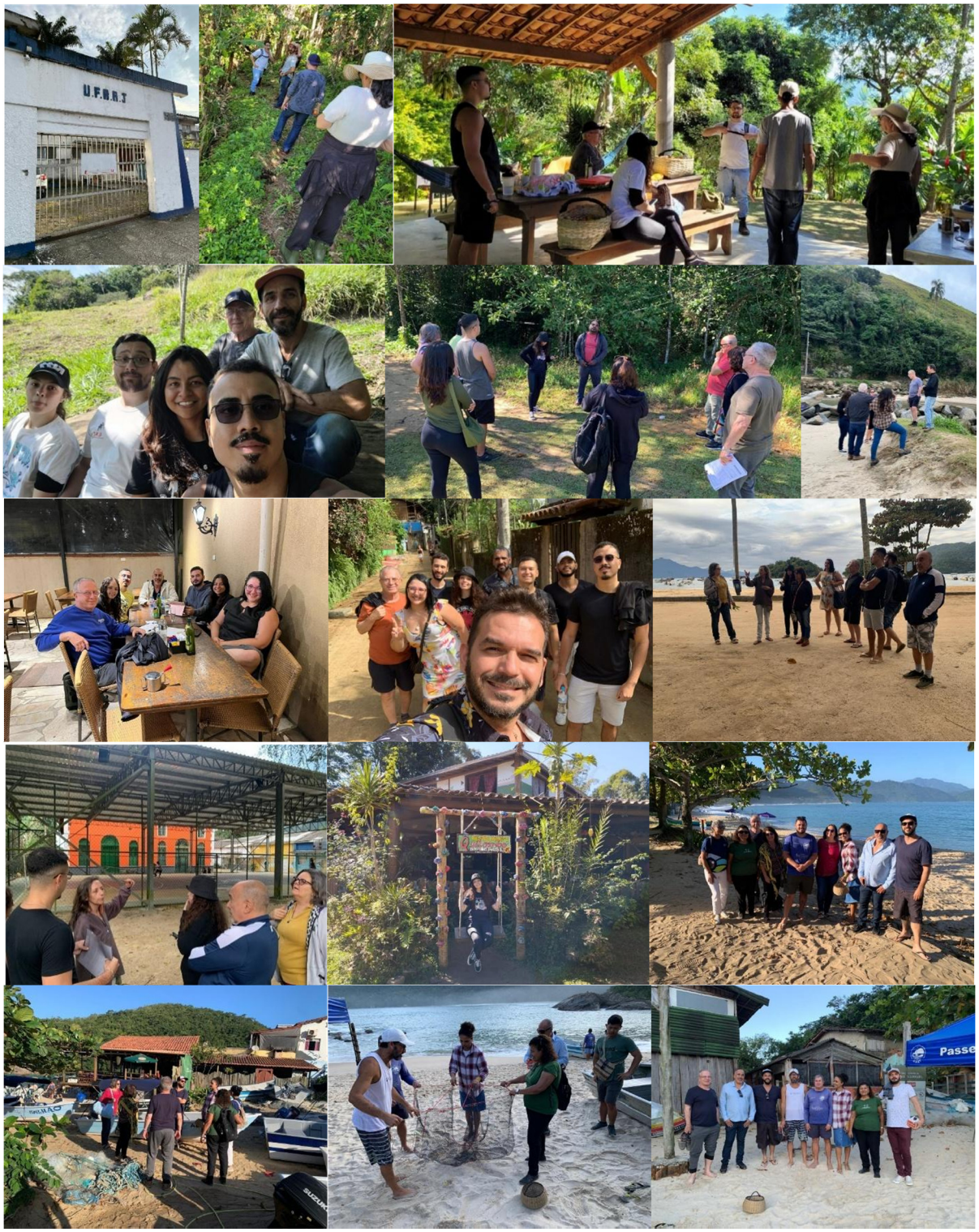


Figura 15. Participantes e locais da XII ENAPEGS na prática 2023. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

Entre os exemplos, destaca-se a Oficina de Gestão Social na Pesca Artesanal (Figura 16), realizada de forma virtual em 2023 no âmbito XII ENAPEGS, que foi aberta para a participação de atores locais dos territórios do Colegiado BIG, além do público geral do evento. A oficina reuniu pescadoras e pescadores, lideranças locais e gestores públicos em processos

que buscaram debater medidas e fomentar processos deliberativos sobre o manejo de recursos pesqueiros, organização comunitária e políticas públicas para a pesca artesanal.



Figura 16. Oficina de Gestão Social na Pesca Artesanal. Fonte: Youtube do PEPEDT (https://www.youtube.com/playlist?list=PLX4FL_ChidXwU5Qb1Q9kDnLf-m9CROxnU).

Também se destacam as ações de campo e visitas técnicas nos quilombos do Campinho em Paraty, e de Santa Justina e Santa Izabel, em Mangaratiba, em que as comunidades apresentaram ações locais relacionadas a geração de renda através da agricultura familiar e de defesa do direito ao território, discutindo a formulação de estratégias de conservação ambiental e fortalecimento produtivo, associando saberes locais e técnicos. As atividades realizadas em Itaguaí se destacam pela participação ativa de mulheres da agricultura familiar na localidade de Mazomba e a integração de representantes das quatro associações de pesca artesanal do município (APLIM, APESCA, APEITA e CPI) em discussões sobre DTS e participação social nas políticas públicas, que levaram a retomada do COMAPSI e criação das câmaras técnicas de agricultura familiar e pesca artesanal no âmbito do conselho.

Em relação ao quarto indicador "Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo", o Projeto PEPEDT desde sua concepção incorporou a escuta ativa e o diálogo de mediação de conflitos evidenciados em encontros realizados. Um exemplo disto foi o diálogo com pescadores da Trindade, Paraty, e do Saco do Céu, Angra dos Reis, que evidenciaram situações dificuldades na regulamentação sanitária para instalação de unidade de beneficiamento de pescado, perda de acesso a territórios pesqueiros, impactos da especulação imobiliária e necessidade de políticas de permanência no ensino fundamental e médio. Também foram discutidas as pressões de latifundiários em relação ao acesso ao território do quilombo Santa Justina Santa Izabel, em Mangaratiba, em relação ao acesso e permanência no território e diálogos sobre a especulação imobiliária avançando sobre territórios rurais da agricultura familiar, ameaçando a manutenção de recursos hídricos em Mazomba, em Itaguaí.

As denúncias realizadas na Carta-Manifesto do Colegiado BIG ao MDA também evidenciam o processo de escuta ativa dos desafios e conflitos locais e sua tradução em documentos construídos a partir do suporte técnico do PEPEDT. A carta evidencia os efeitos cumulativos resultantes da fragilidade das instâncias de diálogo entre a sociedade civil, o

Estado, em suas múltiplas esferas, e o mercado, destacando a prevalência de grupos de poder local que, por meio da força e da influência política, inibem ou mesmo impedem a consolidação de práticas orientadas pelo bem comum. A carta revela a persistência de assimetrias institucionais e de governança que comprometem o exercício da deliberação democrática e o fortalecimento da participação social.

c) Coesão socioinstitucional

A categoria da Coesão Socioinstitucional no Projeto PEPEDT reflete a capacidade do projeto em fomentar sinergias duradouras entre instituições acadêmicas, movimentos sociais e governos locais, convertendo a extensão universitária em um eixo de enraizamento territorial e fortalecimento de redes colaborativas. O relatório demonstra que desde antes do projeto, o PEPEDT vem atuando na formação de parcerias interinstitucionais múltiplas, iniciando novas tratativas para o estabelecimento de protocolos de cooperação. A atuação conjunta e duradoura com o Colegiado BIG; UNACOOP; Conselho Gestor do Parque Estadual Cunhambebe; Instituto Mazomba; Coletivo Educação Solidária; APLIM; ASSETUR; AMAAQ e a SMAP exemplificam o grau de enraizamento e articulação conquistado.

Essas parcerias têm resultado em pactos territoriais de sustentabilidade, como o Pacto pela BIG e os seus desdobramentos através do OT-BIG, consolidado como estrutura permanente do LPDT. O observatório também atua como mecanismo técnico de integração e monitoramento, promovendo o compartilhamento de dados e metodologias participativas que levaram a implementação de Tecnologias Sociais voltas para o DTS. Estas ações vêm fortalecendo a base informacional para planejamento e implementação de políticas públicas locais, que institucionalizaram a cooperação entre academia, setor público e sociedade civil. A síntese dos indicadores da categoria Cidadania deliberativa é apresentada no Quadro 13.

Quadro 13. Indicadores da categoria "coesão socioinstitucional" – projeto 1.

Indicador de coesão socioinstitucional	Descrição e resultados observados
a) Parcerias institucionais e interinstitucionais formalizadas	O PEPEDT consolidou parcerias com mais de dez instituições da sociedade civil e prefeituras locais.
b) Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação	A consolidação do Pacto pela BIG através do OT-BIG formalizaram compromissos coletivos e definiram agendas conjuntas de ação territorial.
c) Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos	Desde 2014 o PEPEDT mantém articulação permanente com o Colegiado BIG, incorporando diferentes fases de fomento e projetos sucessivos, o que evidencia longevidade e institucionalização da cooperação.
d) Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros	O OT-BIG e os sistemas digitais do PEPEDT funcionam como plataformas abertas de dados, relatórios e materiais técnicos, utilizados por gestores e comunidades.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Em relação ao primeiro indicador "Parcerias institucionais e interinstitucionais", o Projeto PEPEDT evidencia as ações do programa como um nó articulador de redes locais, promovendo sinergias entre universidades, instituições governamentais e comunidades locais. O caráter interinstitucional dessas parcerias através da representação oficial da UFRRJ em conselhos municipais, conselhos de unidade de conservação e comitês de bacia, permite a integração entre pesquisa científica, saber popular e gestão pública, fortalecendo o papel da universidade como mediadora de processos que levam ao desenvolvimento local e produtora de conhecimento aplicado, no âmbito da extensão universitária.

Entre as ações de destaque, cabe apontar a representação da UFRRJ em conselhos gestores de unidades de conservação como o Parque Estadual Cunhambebe, APA Mangaratiba e APA Tamoios; CBH BIG; COMAPSI em Itaguaí; e Fórum de Economia Solidária de Angra dos Reis. Além disto, a articulação junto a instituições parceiras fortalece a atuação da pesquisa e extensão nos territórios, a exemplo das articulações com a EMBRAPA agroecologia em Seropédica, Bacia Escola da UFF em Angra dos Reis, EMATER e FIPERJ em Itaguaí, Centros de cultura em Mangaratiba, entre outras parcerias possibilitadas através da atuação no Colegiado BIG.

Sobre o segundo indicador "Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação", os pactos territoriais firmados no território, como o Pacto pela BIG, anterior a realização do Projeto PEPEDT, simbolizam o amadurecimento político do território, ao criar mecanismos coletivos de compromisso e corresponsabilidade. A própria manutenção do Colegiado BIG desde a interrupção ao fomento das políticas territoriais em 2016 se caracteriza como um pacto territorial pela manutenção desse espaço de participação social e deliberação coletiva de ações em prol do DTS.

Os instrumentos ligados ao PEPEDT operam como dispositivos de governança cooperativa, articulando agendas temáticas e metodologias comuns entre os parceiros. Durante a vigência do projeto, a atuação do PEPEDT na consolidação do COMAPSI e a assinatura de acordos de cooperação entre prefeituras como a de Itaguaí e Mangaratiba com a UFRRJ, que contaram com a intermediação do PEPEDT e de outras iniciativas da universidade articuladas com as ações de desenvolvimento local, demonstram a capacidade de fortalecimento em rede proporcionadas pelas ações do projeto em parceria com o Colegiado BIG.

O terceiro indicador "Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos", aponta para a permanência das atividades do PEPEDT desde a fase do NEDET (2014) até a atualidade. Isto demonstra resiliência institucional e continuidade da política de extensão, superando descontinuidades de financiamento e reconfigurações administrativas. Essa continuidade indica que o PEPEDT se consolidou como estrutura territorial de longo prazo, com legitimidade reconhecida entre os atores locais e demonstra efetividade na captação de novas fontes de recursos para manter suas atividades.

O Projeto PEPEDT dentre os projetos analisados nas demais seções é o único que encerrou sua atuação antes da finalização da tese. Todos os demais projetos analisados apresentam-se como desdobramentos a partir das ações do Projeto PEPEDT. Isto demonstra a continuidade das ações no território, em especial em relação ao projeto Retomada das Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável, que será avaliado na próximo seção desta tese, cujas atividades são vinculadas a continuidade das ações do Projeto PEPEDT na manutenção do suporte ao Colegiado BIG e nas análises do OT-BIG.

Em relação ao quarto indicador "Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros", o uso do OT-BIG e de canais digitais abertos expressa uma dinâmica que cria circuitos de retroalimentação entre pesquisa e prática, reforçando a ideia de que a coesão socioinstitucional depende tanto da coprodução quanto da circulação equitativa do conhecimento. Entre as atividades desenvolvidas a partir do estabelecimento dos acordos de cooperação, destacam-se as consultorias realizadas sem ônus financeiro para os parceiros locais, que levaram ao planejamento de projetos institucionais e ações do poder público a partir da atuação técnica do PEPEDT.

d) Inovação social

A categoria da Inovação Social no Projeto PEPEDT expressa a capacidade do programa de transformar o conhecimento científico e técnico em práticas emancipatórias, que fortalecem a autonomia produtiva, ambiental e política das comunidades do território da Baía da Ilha

Grande. Essa inovação não se limita ao desenvolvimento tecnológico, mas se manifesta na criação de novas formas de organização social, métodos de ensino-aprendizagem participativos, e modelos sustentáveis de economia e gestão territorial.

O relatório evidencia que o PEPEDT atua como incubadora de soluções locais ao mediar a relação entre saber popular e conhecimento técnico-científico na busca de soluções para demandas locais através da expertise interdisciplinar dos pesquisadores e colaboradores do programa. Considera-se a o modelo de organização e funcionamento do Colegiado BIG como um sistema complexo de inovação social que inclui diversos instrumentos que se caracterizam como tecnologias sociais aplicadas ao DTS. Entre estas tecnologias sociais destaca-se o OT-BIG como uma das principais inovações sociais promovidas pelo Colegiado BIG através do PEPEDT, cujo trabalho com resultado mais expressivo foi a caracterização de um possível programa de PSA na conservação de recursos hídricos em propriedades rurais do vale do Mazomba.

O projeto auxiliou na consolidação de estruturas permanentes de inovação, como o OT-BIG, no contexto do LPDT. O laboratório funciona como um núcleo de inovação comunitária, promovendo o compartilhamento de dados, metodologias participativas e monitoramento de indicadores de sustentabilidade através das ações do PEPEDT. Essas plataformas fortalecem a interação entre universidade e território, oferecendo suporte técnico para tomada decisões em espaços de participação e controle social, e para o planejamento e implementação de projetos locais de DTS. A síntese dos indicadores da categoria Inovação Social é apresentada no Quadro 14.

Quadro 14. Indicadores da categoria "inovação social" – projeto 1.

Indicador de inovação social	Descrição e resultados observados
a) Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente	Foram identificadas diversas tecnologias sociais aplicadas: como o OT-BIG, mapeamentos participativos, cartografias participativas, ferramentas de economia solidária, além do auxílio no planejamento de tecnologias sociais como centros de beneficiamento de pescados, kits do pescador artesanal, biodigestores ecológicos, etc.
b) Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária	O OT-BIG e o LPDT funcionam como núcleos permanentes de inovação, responsáveis por sistematizar dados, desenvolver metodologias participativas e apoiar projetos comunitários e de governos locais.
c) Grau de apropriação local das tecnologias implementadas	O PEPEDT capacitou agentes observadores, conselheiros municipais e lideranças comunitárias, que passaram a aplicar as metodologias e técnicas em suas localidades, demonstrando apropriação e replicabilidade local.
d) Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais	As ações resultaram em melhoria na renda familiar, segurança alimentar e sustentabilidade produtiva, por meio de arranjos produtivos, empreendimentos solidários e valorização do conhecimento tradicional.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Sobre o primeiro indicador desta categoria "Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente", o Projeto PEPEDT auxiliou na realização de atividades que demonstram a consolidação de uma metodologia desenvolvida ao longo de quase uma década (considerando a atuação desde 2014 até a finalização do projeto em 2023) ao combinar inovação social e técnica, adaptando soluções sustentáveis às realidades de comunidades tradicionais e locais. As inovações sociais não são importadas, mas coproduzidas com os próprios moradores, integrando saberes tradicionais, conhecimento científico e práticas ecológicas. Entre as tecnologias sociais a principal delas já citada é o OT-BIG. Considera-se ainda que as oficinas territoriais, as visitas técnicas e os modelos de reunião setoriais do Colegiado BIG se enquadram como metodologias inovadoras no contexto das inovações sociais, cujo principal resultado é a

promoção do engajamento de atores locais em torno de discussões sobre o DTS, totalizando dezenas de replicações de inovações sociais baseadas na dialogicidade durante a vigência do projeto.

A realização de fóruns como o Fórum de Políticas Compensatórias e Socioambientais da Baía da Ilha Grande e Baía de Sepetiba em 2022 e o Fórum de Gestão Social do Turismo na Ilha Grande em 2023 (Figura 17) foram inovações sociais importantes no sentido de criar abertura de diálogo entre atores locais e agentes institucionais sobre temas relativos ao desenvolvimento local.



Figura 17. Fórum de Gestão Social do Turismo na Ilha Grande – Divulgação e participações.
Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

No caso do fórum de turismo, as principais contribuições se deram em torno da articulação de atores locais que trabalham na perspectiva do turismo local e do Turismo de Base Comunitária (TBC) no debate sobre a integração de ações que busquem pelo desenvolvimento sustentável e desenvolvimento local, como o debate em torno dos impactos de navios de cruzeiros na Ilha Grande, a integração de roteiros de TBC que valorizem o trabalho dos guias de turismo locais, e a caracterização de ações que qualifiquem um APL do turismo na ilha.

O Segundo indicador "Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária", aponta o LPDT como uma incubadora de inovações sociais, ao reconhecer este laboratório como *locus* de realização de todas as ações do PEPEDT. O OT-BIG representa um marco como instrumento de extensão universitária ao atuar como *hub* territorial de inovações

sociais como citado anteriormente. Entre as ações do OT-BIG que podem ser citadas neste tópico, estão os trabalhos relacionados a qualificação de possíveis programas de PSA relacionados a manutenção da capacidade hídrica em estabelecimento rurais, caracterizando a aplicação de inovações sociais no núcleo do vale do Mazomba em Itaguaí. Outros núcleos locais de inovações sociais com atuação direta do observatório podem ser caracterizados na Ilha Grande em Angra dos Reis, no Quilombo Santa Justina e Santa Izabel em Mangaratiba, e na Feira da Agricultura Familiar da UFRRJ em Seropédica, caracterizando o Colegiado BIG como um território-laboratório de inovação social.

Em relação a caracterização do terceiro indicador "Grau de apropriação local das tecnologias implementadas", a autonomia das comunidades é evidenciada pela apropriação de conhecimentos e prática metodologias desenvolvidas nos cursos e oficinas oferecidos pelo PEPEDT. As lideranças capacitadas reproduzem o conhecimento de forma contextualizada em ações cotidianas e em fóruns de representação e tomada de decisões, o que indica empoderamento técnico e político e consolida o enraizamento das práticas inovadoras.

Entre os exemplos destaca-se o planejamento e captação do projeto Turismo de Base Comunitária Enseada das Estrelas em 2023 pelo coletivo Educação Solidária, apoiado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e realizado na comunidade caiçara da localidade de Saco do Céu na Ilha Grande, Angra dos Reis. Também se destaca o curso de formação de conselheiros, em que se percebe a apropriação de conceitos de participação e controle social pela comunidade e na atuação de conselheiros municipais e conselheiros em unidades de conservação.

O impacto positivo do curso de formação de conselheiros pode ser mensurado em relação ao aumento da capacidade representativa e na construção e utilização de dados de relatórios técnicos produzidos pelo PEPEDT e por outros agentes institucionais nas discussões dentro destes espaços de representação, principalmente nos municípios de Itaguaí, realizado antes da vigência do projeto, e Seropédica. Durante a realização do projeto o curso de formação de conselheiros de Seropédica em 2023, reuniram-se cerca de 80 inscritos de conselhos diversos como Agricultura, Segurança Alimentar, Educação, Cultura, Turismo, Meio Ambiente, Igualdade Racial e Diversidade Religiosa, Assistência Social, e Criança e Adolescentes. A oficina de Gestão Social na Pesca Artesanal também favoreceu na capacitação de atores locais da pesca artesanal, com reflexos na atuação da câmara técnica de pesca Artesanal do COMAPSI e na realização da Pré-conferência de Pesca Artesanal em 2023 e planejamento da 1ª Conferência Municipal da Pesca Artesanal de Itaguaí, que foi realizada em agosto de 2024 (Figura 18).

O quarto indicador "Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais", tem nas discussões mais específicas junto as comunidades da pesca artesanal um incremento da participação de pescadoras e pescadores artesanais junto ao Colegiado BIG a principal evidência. Apesar de as ações terem se voltado para a aproximação e criação de laços de confiança entre as comunidades pesqueiras, o Colegiado BIG e o PEPEDT no contexto geral da Baia da Ilha Grande durante a execução do projeto, as ações da APLIM em Itaguaí acompanhadas pelo PEPEDT refletem positivamente na caracterização deste indicador.



Figura 2. Pré-conferência municipal da pesca artesanal de Itaguaí. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Considera-se que a organização social e a realização de projetos pela APLIM tiveram grande influência das trocas de conhecimento e instrumentos de participação e controle social, capacitação e troca de conhecimentos no âmbito do Colegiado BIG. A APLIM também foi uma das articuladoras, junto com o Instituto Mazomba, da aproximação do PEPEDT e a SMAP, que levou entre outras realizações a integração de um membro do programa como servidor da secretaria, cuja tese de doutorado foi voltada para a caracterização do DTS no município.

A articulação entre os atores locais que levou a criação da câmara técnica de pesca artesanal do COMPASI (Figura 19) demonstra a formalização de um espeço específico para discutir a melhora das condições de vida e trabalho dos pescadores do município, onde a atuação do PEPEDT levou a qualificação de demandas como a reforma do píer da Ilha da Madeira, projeto de Unidade de Beneficiamento de Pescado, programa de apoio a atividade produtiva através de Kit de pesca e o cadastramento de pescadoras e pescadores do município numa base de dados municipais.



Figura 19. Fotos de reuniões da câmara técnica de pesca artesanal do COMAPSI. Fonte: Acervo do PEPEDT.

e) Bem-estar territorial

A categoria Bem-Estar Territorial reflete caraterísticas relacionadas ao diálogo e articulações entre atores locais e agentes institucionais para a mediação de interesses e equilíbrio nas relações de poder, que levam à percepção de bem-estar alinhado ao desenvolvimento sustentável e a inclusão socioprodutiva no território. Nesse sentido, o Projeto PEPEDT promoveu o desenvolvimento com inclusão social, segurança alimentar e autonomia produtiva em atividades de mobilização das comunidades locais em torno de debates sobre geração de renda, trabalho digno e agregação de valor aos arranjos produtivos locais. O relatório demonstra que o PEPEDT tem contribuído para a melhoria das condições de vida das comunidades locais, ao articular políticas públicas, formação, capacitação e inovação social sob os princípios da Gestão Social e do DTS.

Observa-se que as reuniões, oficinas e visitas técnicas orientaram a implementação de ações integradas de fortalecimento produtivo e social, que envolvem economia solidária, pesca artesanal, agricultura familiar e segurança alimentar. Entre as atividades realizadas pelo programa, destaca-se o acompanhamento de atividades da Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional de Seropédica em 2023, da Feira Agroecológica da UFRRJ em Seropédica em 2022 e 2023, e do movimento de economia solidária e banco social da Rede Alegrias em Paraty, a partir de 2023, são exemplos de atividades que consolidam uma visão territorial do bem-estar, baseada na cooperação e na valorização do trabalho local.

Além disso, a assessoria para a formatação de projetos, como os debates para estruturação de centro de beneficiamento de pescados e reforma de píer de pesca artesanal e o planejamento de captação de projetos de compra institucional de materiais e insumos que subsidiam a pesca artesanal em Itaguaí através de uso de recursos do fundo municipal de agricultura e pesca, demonstram o potencial de impacto direto para o aumento de renda. A atuação em parceria com representantes locais através de planejamentos participativos e da qualificação técnica de projetos movidos pelas secretarias municipais, promovem agregação de valor e o fortalecimento dos elos das cadeias produtivas locais, no qual o protagonismo dos entes públicos na implementação de políticas conta com o auxílio da extensão universitária na intermediação do debate junto à comunidade beneficiária. A síntese dos indicadores da categoria Bem-Estar Territorial é apresentada no Quadro 15.

Quadro 15. Indicadores da categoria "Bem-estar Territorial" – Projeto 1.

Indicador de Bem-Estar Territorial	Descrição e resultados observados
a) Aumento da renda e da segurança alimentar	Projetos como o Centro de Beneficiamento de Pescado e Mariscos, o EcoSolMar e o PNAE/PAA resultaram em geração de emprego, diversificação produtiva e fornecimento de alimentos locais às escolas, promovendo segurança alimentar e aumento de renda familiar.
b) Fortalecimento de cooperativas, associações e redes de economia solidária	A atuação em eventos como a I Conferência Intermunicipal de Economia Solidária, o Festival de Economia Solidária e Tradicionalidades do Abraão e as Feiras Agroecológicas consolidou redes produtivas e solidárias, conectando comunidades, prefeituras e coletivos locais.
c) Ampliação da participação de jovens e mulheres em atividades produtivas	O projeto Brigada Mirim (capacitação de jovens em maricultura e agricultura urbana) e a participação de mulheres pescadoras e indígenas em oficinas e debates sobre sustentabilidade e direitos sociais demonstram a inclusão produtiva de grupos sub-representados.
d) Percepção local de bem-estar e pertencimento territorial	As ações do PEPEDT fortaleceram o orgulho e a identidade local, ao associar desenvolvimento à cultura tradicional, sustentabilidade e educação ambiental, elevando a percepção de pertencimento e confiança nas instituições locais.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Sobre o indicador "Aumento da renda e da segurança alimentar", os diálogos sobre o fortalecimento das cadeias curtas de produção e comercialização gerou impactos concretos na renda e na qualidade alimentar de agricultores familiares e pescadores artesanais. O apoio técnico quanto a qualificação da inclusão do pescado e dos produtos agroecológicos nos programas públicos demonstra a capacidade do PEPEDT de conectar políticas públicas às práticas produtivas de base comunitária. O vínculo entre produção local e políticas públicas vem sendo discutidos desde o início das atividades do PEPEDT em 2014 e representa um avanço estrutural na integração entre cadeias curtas de comercialização e nutrição escolar, ampliando a circulação de renda no território. Exemplos práticos disto estão ligados ao apoio de inclusão de alimentos no PNAE e PAA nos municípios do Colegiado BIG desde antes da vigência do projeto.

Com a retomada destas políticas em 2023, o PEPEDT tem apoiado as discussões e a defesa dos pequenos produtores em relação a cobrança irregular de impostos, em média de 20% sobre as vendas institucionais, junto às prefeituras e o MDA. Acredita-se que posicionamentos políticos contrários ao estabelecimento destas políticas a nível local e o embate político contra o governo federal, que retomou estas políticas, foram o motivo que impulsionou essa cobrança considerada irregular. A questão foi verificada em diálogos das reuniões e oficinas e vem sendo discutida desde o final de 2023. O dispositivo de lei que estabelece a compra de pelo menos 30% de alimentos de compras institucionais da produção da agricultura familiar e pesca artesanal vinha sendo negligenciado e com a cobrança do governo federal, as taxações sobre compras institucionais foram verificadas nos municípios de Paraty, Mangaratiba, Angra dos Reis, Itaguaí e Seropédica no território da Baia da Ilha Grande, assim como em outros municípios do Estado.

O indicador de "Fortalecimento de cooperativas, associações e redes solidárias" demonstra que a articulação de fóruns e conferências ampliou a institucionalidade da economia solidária, reunindo agentes locais envolvidos em experiências locais dispersas, na formação de redes territoriais de cooperação e comercialização. Nas atividades do projeto em 2022 e 2023 foi discutida a criação do Fórum Municipal de Economia Solidária em Paraty (Figura 20) e realizada a troca de experiência entre as feiras de agricultura familiar em Seropédica, Mangaratiba e Paraty. O fortalecimento das feiras de economia solidária e agricultura familiar

representam mecanismos permanentes de sustentabilidade social e econômica e demonstram a maturação da economia solidária como instrumento de desenvolvimento territorial. Essas redes valorizam o capital social e ampliam a resiliência das comunidades diante de crises econômicas, criando bases estáveis de organização social e comércio solidário.

Neste período, o suporte do PEPEDT em reuniões presenciais e virtuais junto a coletivos de economia solidária como a Rede Alegrias em Paraty e o coletivo Educação Solidária na Ilha Grande em Angra dos Reis no âmbito da construção da Conferência de Economia Social e Solidária da Costa Verde no ano de 2023 foram os principais espaços de debate e trocas de experiências sobre a atuação da economia solidária, aproximando representantes de outros municípios que agregaram na discussão sobre o tema, debatendo-se a retomada dos fóruns locais. Em Mangaratiba e Rio Claro, as reuniões com a ASSETUR centralizaram os debates sobre a economia solidária e os circuitos curtos de comercialização, envolvendo a aproximação com a AMAQ e a inclusão de produtos do Quilombo Santa Justina e Santa Izabel em empreendimentos de turismo rural que fazem parte da ASSETUR.



Figura 20. Reunião do PEPEDT com a Rede Alegrias e atores da Economia Solidária em Paraty. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Quanto a "Participação de jovens e mulheres em atividades produtivas", os resultados do Projeto PEPEDT evidenciam avanços quanto aos debates sobre inclusão socioprodutiva principalmente no município de Itaguaí em parceria com a SMAP, na realização de levantamentos sobre a atividade da agricultura familiar no vale do Mazomba e sobre a atividade pesqueira nas localidades de Coroa Grande, Vila Geny, Ilha da Madeira e Rio da Guarda. As atividades realizadas demonstram uma grande participação de mulheres na agricultura familiar e na atividade de pesca artesanal, principalmente a mariscagem, mas também apontam o envelhecimento na atividade pesqueira, com pouca agregação de jovens entre 18 e 29 anos, corroborando com dados nacionais sobre a evasão de jovens na atividade pesqueira artesanal.

Notou-se uma participação expressiva e protagonismo de mulheres na liderança local e a frente de cooperativas, associações e coletivos, como na UNACOOP, AMAQ, ASSETUR, Instituto Mazomba, coletivo Educação Solidária, Rede Alegrias, Matriarcado Ancestral, Feira da Agricultura Familiar da UFRRJ, Gestão e Conselho Consultivo do Parque Cunhambebe e APA Mangaratiba, Gestão da APA Tamoios e na representação no Conselho Municipal de Segurança Alimentar de Seropédica e representação da agricultura familiar no COMAPSI.

Entre estas, destaca-se a atuação do Matriarcado Ancestral e do coletivo Educação Solidária na Ilha Grande pelas ações de valorização e defesa do direito das mulheres no território.

Na Ilha Grande em Angra dos Reis, os diálogos realizados com o projeto da Brigada Mirim mostraram o potencial desta iniciativa em atividades de educação não formal, com caráter de extensão rural, em que estudantes do ensino fundamental e médio da ilha são introduzidos em atividades ligadas a reciclagem, manutenção de hortas comunitárias e produção de mariscos na fazenda marinha escola mantida pelo projeto. comprovam a transversalidade de gênero e geração como pilares do desenvolvimento territorial. A inclusão de jovens e mulheres representa uma mudança qualitativa no perfil produtivo do território e a renovação das iniciativas locais de desenvolvimento territorial, neste sentido, verificou-se a demanda de formação técnica e superior com foco específico na formação de jovens de comunidades tradicionais e assentamentos rurais em atividades produtivas. O reconhecimento desta demanda indica a importância do ensino para maiores avanços na equidade de gênero e geração nos territórios.

O último indicador desta categoria, "Percepção de bem-estar e pertencimento territorial", demonstram as expectativas e incertezas em relação ao período eleitoral. No geral, as atividades do projeto em 2022 demonstraram as expectativas em relação aos resultados das eleições estaduais e federais, demonstrando um temor quanto a continuidade de perda de direitos e falta de recursos para impulsionar as políticas públicas de desenvolvimento territorial. Em 2023 com a retomada do governo democrático, as expectativas se pautaram na retomada das políticas territoriais e nas dificuldades do governo federal em começar a implementá-las. O cenário político teve grande impacto na percepção de bem-estar e pertencimento territorial, demonstrando que os esforços na manutenção da coesão territorial perpassaram pela noção de participação do Estado na aplicação das políticas públicas de fomento ao desenvolvimento territorial.

A manutenção da governança local e da autogestão comunitária e as expectativas de retomada das políticas públicas territoriais reforçaram o sentimento de pertencimento e a confiança nos processos coletivos. Neste sentido, a atuação do PEPEDT fortaleceu a noção de território a partir da construção coletiva, que envolve espaços de aprendizagem e de identidade compartilhada. As práticas de extensão associadas à economia solidária e à Gestão Social fomentaram o sentimento de pertencimento e coesão territorial, desta forma, o bem-estar territorial aqui é entendido não apenas como condição material, mas como resultado da valorização socioprodutiva, cultural, ambiental e simbólica dos modos de vida locais.

f) Sustentabilidade democrática

A última categoria analisada expressa a maturidade institucional e política quanto a articulação entre a democracia participativa, a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento local. O relatório demonstra que o PEPEDT atuou para a integração destes conceitos através da articulação entre atores locais e agentes institucionais envolvidos nas políticas territoriais, promovendo a corresponsabilidade social e a gestão compartilhada dos bens comuns no território da Baía da Ilha Grande, com especial atenção ao cumprimento da Agenda 2030 e os ODS. Apesar dos esforços envidados, essa integração foi limitada pelo alcance institucional da universidade em sua missão de ensino, pesquisa e extensão, não cabendo ao projeto proceder em nome ou no lugar daqueles que por natureza institucional, jurídica ou pessoal detém o poder ou a prerrogativa de assumir decisões que levem a concretização do DTS.

Ainda assim, considera-se que o PEPEDT contribuiu significativamente para o alcance do DTS através do fortalecimento da democracia entre tomadores de decisão e os beneficiários das decisões no que tange à formação e consolidação de redes interinstitucionais e da ação coletiva em torno do DTS. Neste sentido, a pactuação entre universidade, poder público e

sociedade civil tem gerado sinergias positivas para a Gestão Social que preza pelo bem comum, fomentando o que definimos aqui como Sustentabilidade Democrática.

Mesmo frente aos desafios de manutenção da democracia participativa, o Projeto PEPEDT atuou em prol do fortalecimento da governança pela qual os cidadãos puderam se ver envolvidas diretamente nas tomadas de decisão no que tange ao desenvolvimento local, fortalecendo espaços em que a participação e o controle social pudessem ser exercidos continuamente na formulação, implementação e controle das políticas públicas. Nesse sentido, a interdisciplinaridade, a pesquisa-ação e a extensão universitária se mostraram como instrumentos capazes de inserir a universidade não apenas como observadora das dinâmicas locais, mas também como partícipe das transformações no território, atuando para além do tempo das políticas de governo e com foco nas políticas de Estado.

Neste sentido, as contribuições para as políticas de desenvolvimento territorial se deram no sentido de manutenção do propósito destas mesmo em condições de falta de incentivos financeiros e de apoio governamental em diferentes esferas. O projeto buscou dar suporte a permanência das redes de atores locais, que mesmo limitada aos seguimentos da economia solidária, agricultura familiar, pesca artesanal, turismo de base comunitária e comunidades tradicionais, exercem a transversalidade com as demais realidades locais na costura do tecido social. Estas ações auxiliaram no estabelecimento da sustentabilidade econômica, social e ambiental, através de uma racionalidade substantiva e de uma noção de desenvolvimento multidimensional.

A permanência e replicabilidade das práticas democráticas constituem um dos principais resultados do projeto. O PEPEDT tem contribuído para institucionalizar mecanismos participativos duradouros, como o Colegiado BIG e o OT-BIG, que permanecem ativos e influentes na governança territorial, mesmo após o encerramento de ciclos de financiamento. A sistematização das experiências, os cursos de formação continuada e os materiais metodológicos produzidos garantem a replicabilidade destas práticas em outros territórios, dentro e fora do estado do Rio de Janeiro. A síntese do indicador de Sustentabilidade Democrática é apresentada no Quadro 16.

Quadro 16. Indicadores da categoria "Sustentabilidade Democrática" – Projeto 1.

Indicador de Sustentabilidade Democrática	Descrição e resultados observados
a) Integração entre políticas relacionadas a gestão territorial	O PEPEDT promoveu articulação entre o Colegiado BIG e as agendas de políticas públicas municipais, estaduais e nacionais, buscando a coerência em processos de gestão territorial integrada.
b) Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo	As comunidades realizaram mapeamentos de atividades de desenvolvimento local, diagnósticos socioambientais e oficinas de monitoramento participativo do território.
c) Inclusão de princípios de equidade socioambiental	O debate e as ações de mediação de conflitos buscaram equalizar interesses e equilibrar as relações de poder, com foco em mitigação de impactos ambientais e promoção de justiça socioambiental climática.
d) Permanência e replicabilidade das práticas democráticas	O Colegiado BIG e o Observatório Territorial consolidaram-se como estruturas permanentes de gestão participativa e inovação social, com capacidade de replicação e adaptação para outros territórios.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Iniciando as análises de indicadores de Sustentabilidade Democrática, a "Integração entre políticas relacionadas a gestão territorial" demonstra a capacidade de coordenação multiescalar de temáticas direta e indiretamente ligadas ao desenvolvimento territorial, conectando políticas públicas municipais, estaduais e nacionais em torno de objetivos comuns

que integram o DTS. Essa articulação amplia a legitimidade das decisões locais e reduz sobreposições institucionais, fortalecendo a governança participativa e pode ser percebida nos debates que traziam à tona questões de saúde e segurança alimentar durante a pandemia; em ações que conciliavam questões ambientais e atividades produtivas; na discussão sobre cobranças de impostos e incentivos a comercialização de produtos da agricultura familiar e pesca artesanal; na integração entre políticas relacionadas aos seguimentos que compões a economia solidária; nos debates que integravam a cultua material e imaterial ligadas a atividades econômicas endógenas e a defesa de direitos de comunidades locais no exercício de atividades produtivas e de geração de renda.

Neste sentido, se destacam atividades como os debates em torno da integração das políticas de inclusão socioprodutiva da pesca artesanal e o Gerenciamento Costeiro na cidade de Itaguaí, que buscavam conciliação entre as ações da SMAP e a Secretaria Municipal de Ambiente, Mudanças do Clima e Bem-Estar Animal de Itaguaí (SMAMCBA). As discussões se deram no âmbito do Colegiado BIG e do COMAPSI, orientaram ações como a retirada da gigoga, macroalga que se prolifera principalmente no verão devido as condições climáticas e antropização das águas, em canais trafegados pela comunidade pesqueira do Rio da Guarda e dos Canais do Viana e do Trapiche e a integração das comunidades pesqueiras nas discussões sobre o Gerenciamento Costeiro, que envolve processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos e o uso e ocupação da orla de Itaguaí.

Sobre o indicador de "Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo", a formação de observadoras (es) territoriais auxiliou no monitoramento participativo das questões relacionadas ao desenvolvimento local, monitoramento de impactos ambientais e ações de valorização das atividades produtivas. Os debates se deram em torno da gestão adaptativa e fomento a uma cultura de corresponsabilidade ecológica em que a sustentabilidade deixa de ser uma pauta técnica para tornar-se uma prática cotidiana, fundamentada na capacitação de atores locais e no controle social sobre o território.

Entre as práticas de manejo sustentável, destacam-se as discussões junto a comunidades pesqueiras e o mapeamento preliminar da pesca artesanal em todos os municípios do Colegiado BIG, que orientaram a necessidade de qualificação de demandas locais e o planejamento e captação de projetos voltados para a inclusão socioprodutiva de comunidades da pesca artesanal em projetos de DTS. Entre as tratativas relacionadas a este tema, o PEPEDT auxiliou as associações de pesca de Itaguaí no delineamento de projetos de utilização de recursos de compensação ambiental junto ao Porto Sudeste e do Termo de Ajuste de Conduta da Companhia Docas do Rio de Janeiro (TAC Docas). Estes projetos acabaram não sendo captados, mas incluíam a criação de unidade de beneficiamento de pescados, ações de educação ambiental e conservação de manguezais integrando assim a economia da sociobiodiversidade da pesca artesanal sobre o viés da Gestão Social e do DTS.

Outra contribuição de destaque se deu no mapeamento de áreas de manejo da agricultura familiar que mantem preservadas as nascentes e cursos de rios, contribuindo com a manutenção de recursos hídricos em que o trabalho mais expressivo, como já comentado, se deu em torno do mapeamento de propriedades da agricultura familiar do vale do Mazomba em Itaguaí, visando a criação de programa de PSA (CARVALHO, 2025). Também foram mapeados de forma preliminar o potencial de conservação de mananciais hídricos nos quilombos de Santa Rita do Bracuí em Angra dos Reis, Santa Justina e Santa Izabel em Mangaratiba e as nascentes da Ilha Grande, visando futura replicação da metodologia de cartografia participativa para criação de programas de PSA (CARVALHO, 2025).

O indicador de "Inclusão de princípios equidade socioambiental" insere a dimensão da justiça ambiental como parte da agenda do desenvolvimento territorial. Neste quesito, as discussões sobre PSA levaram a definição de metodologia própria, de cartografia participativa e modelagem no mapeamento de bacias hidrográficas que consideram a contribuição das

comunidades locais na preservação e conservação de recursos hídricos. A proposta do PSA considera a adoção de política de pagamento pela conservação dos serviços ecossistêmicas como um reconhecimento das práticas agroecológicas realizada pelas comunidades locais na manutenção dos mananciais hídricos cuja aplicação se caracteriza como equidade socioambiental no fomento a geração de renda.

Outras atividades realizadas no âmbito do Projeto PEPEDT entre 2022 e 2023 destacam os impactos negativos sobre o indicador de equidade socioambiental ao considerar os conflitos causados por empreendimentos que atingiram as comunidades locais. Neste sentido, as discussões sobre os impactos levaram ao mapeamento de questões como:

- Impacto do turismo de massa: na localidade da Ilha Grande, como a entrada de navios de cruzeiro que revolvem os fundos marinhos na vila do Abraão, elevação de preços de alimentos e elevação da demanda hídrica de acesso a água doce em período de alta temporada, levando ao desabastecimento; a descaracterização da atividade de pesca artesanal em comunidades pesqueiras de Paraty devido a falta de fomento e recrutamento de trabalhadores nas atividades ligadas ao turismo, como o transporte de barco, culinária, serviços domésticos, construção civil e hospedagem;

- Impacto da especulação imobiliária: foram mapeados processos de desterritorialização em localidades como vila do Abraão na Ilha Grande, Angra dos Reis, averiguando o processo de favelização e ocupação de áreas de risco no morro da velha devido a especulação e venda de terrenos próximos a praia; vale do Mazomba, Coroa Grande e Vila Geny em Itaguaí, em Mazomba devido ao loteamento de área de fazenda para construção de condomínios e nas demais áreas devido ao loteamento ilegal realizado pela ação da milícia, avançando sobre áreas de manguezal acessadas pelas comunidades pesqueiras artesanais;

- Impacto de empreendimentos de geração de energia: o PEPEDT acompanhou a especulação sobre implantação de usina hidroelétrica na bacia hidrográfica do rio Bracuí, que poderia afetar o quilombo de Santa Rita do Bracuí em Angra dos Reis e os impactos de instalação da plataforma de queima de gás natural para geração de energia da empresa Karpowership na Baia de Sepetiba, sobre o canal de acesso à baía, impedindo a saída de barcos da pesca artesanal das localidades dos canais do Trapiche e do Viana e do Rio da Guarda.

Os impactos negativos ligados ao indicador demonstram a pressão de outras cadeias econômicas sobre as atividades produtivas ligadas a economia local e a segurança alimentar. Se somam aos impactos verificados os processos históricos de desterritorialização na região, como a instalação de resorts e condomínios de luxo, a presença de megaempreendimentos portuários, siderúrgicos e energéticos (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; VILLELA et al., 2011; VILLELA et al., 2014). As atividades do projeto além de mapear estas questões também auxiliaram na redação de documentos que contrapõe a lógica de exploração em defesa de direitos das comunidades do território, como a mensuração preliminar de impactos de instalação de hidroelétrica em Bracuí e avaliação do impacto da Karpowership sobre a pesca artesanal, que limita o acesso de barcos da pesca artesanal a Baia de Sepetiba somente na maré alta.

O último indicador desta categoria, “Permanência e replicabilidade das práticas democráticas”, trata sobre a criação e manutenção de estruturas estáveis de participação e controle social para o exercício da cidadania deliberativa. As atividades do projeto PEPEDT auxiliaram na manutenção da longevidade institucional do Colegiado BIG. Sua metodologia baseada em Gestão Social através da pesquisa ação e de metodologias participativas levaram a realização de processos de troca de saberes e aprendizado coletivo entre representantes de comunidades locais e a equipe do projeto. A metodologia do PEPEDT serviu como base para a manutenção do processo democrático em outros instrumentos de participação e controle social, como os conselhos de unidades de conservação e o CBH BIG, e na retomada de conselhos municipais como o COMAPSI em Itaguaí.

Este indicador traz à tona uma reflexão quanto a permanência dos instrumentos de gestão a nível local. A desestruturação das políticas territoriais na esfera federal com a destituição do MDA teve um grande impacto local em relação na manutenção dos conselhos municipais, a maioria dos municípios que possuíam conselhos municipais de agricultura e pesca, ou conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável deixaram de manter estes instrumentos após 2016. A retomada destas instâncias participativas nos municípios do Colegiado BIG teve forte participação do Colegiado BIG e do PEPEDT, no diálogo com as secretarias municipais que tratam dos temas ligados ao DTS. O curso de formação de conselheiros foi uma iniciativa que auxiliou na manutenção e recriação destes conselhos na medida que a capacitação de conselheiros também fortalecia a permanência destes instrumentos através da manifestação destes junto às prefeituras locais.

4.5. Análise do Projeto Retomada das Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável

O Projeto "Retomada das políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável" a nível processual evidencia o caráter comunitário do trabalho em grupo e da ação coletiva, em um esforço conjunto para "fazer acontecer", utilizando a dimensão aplicada da Gestão Social, que compreende a mediação do diálogo entre os atores envolvidos e a manutenção das reuniões do Colegiado BIG. O relatório parcial do projeto caracteriza o PEPEDT como uma incubadora de elementos inovadores de extensão, tecnologias sociais e de uso de metodologias participativas cuja abordagem tem o potencial de estimular atividades e ações que promovam a inclusão produtiva e o controle social do território, além de facilitar a compreensão dos interesses e o planejamento das ações de desenvolvimento local. A continuidade das atividades do OT-BIG demonstram um processo de consolidação deste instrumento como tecnologia social de análise sobre as dinâmicas do desenvolvimento local a partir dos princípios de racionalidade comunicativa habermasiana e auxiliaram na sistematização de metodologias inovadoras do PEPEDT.

Neste sentido, no nível estrutural o avançou se deu na consolidação de um portfólio de metodologias inovadoras e tecnologias sociais realizadas PEPEDT e demonstra o incremento da maturidade institucional do programa ao incorporar novas abordagens e estratégias para ampliar o impacto das iniciativas realizadas e fortalecer a colaboração entre os atores envolvidos no DTS. Para isto, foi realizado no âmbito do projeto uma análise documental e bibliográfica dos resultados de projetos, relatórios, dissertações, teses, publicações e atividades de extensão relacionadas ao PEPEDT, e analisado o papel do programa na dinâmica territorial do Colegiado BIG.

Assim, identificou-se o campo de poder no qual está evoluindo a relação entre o Colegiado BIG e a extensão universitária e as metodologias e rotinas de atividades de extensão e pesquisa universitária do PEPEDT que atendem as demandas de políticas públicas para o DTS. Os resultados preliminares apontam para novas perspectivas sobre como os atores locais estruturam redes de fortalecimento de seus interesses e representações em espaços de tomada de decisão, no estabelecimento de acordos e em pactuações que dialoguem com interesses estratégicos e políticas públicas para o desenvolvimento local, utilizando metodologias participativas junto à múltiplos atores da sociedade civil, do estado e de mercado.

A nível estratégico, o anúncio da retomada de políticas públicas para o desenvolvimento territorial anunciadas pelo MDA, como o PAA, o PNAE, o PRONAF, o Plano Safra da Agricultura Familiar, além do processo de retomada da Política Nacional de Desenvolvimento Territorial, denotam fatores estratégicos que contribuem para a realização de ações estruturantes e acesso a investimentos que contemplam as demandas dos atores locais para o DTS. Neste sentido, as ações do projeto corroboram para o planejamento destas políticas, na qual se destaca

a parceria do PEPEDT com a Superintendência Federal do MDA no estado do Rio de Janeiro (SFRJ/MDA) para a execução de um Termo de Execução Descentralizada (TED) entre a UFRRJ e o MDA para custeio de uma bolsa de Agente Territorial, cuja atuação se deu no sentido de orientar a re-homologação dos territórios do estado do Rio de Janeiro.

O processo de re-homologação do território do Colegiado BIG se inicia com o diálogo junto à SFRJ/MDA sobre o processo de retomada da política de territórios no âmbito geral do estado do Rio de Janeiro. No Estado havia três territórios homologados na fase anterior do PRONAT até 2016, sendo estes os territórios da Baia da Ilha Grande, do Norte fluminense e do Noroeste fluminense. Além destes, outras aglomerações intermunicipais também se constituíram no estado do Rio de Janeiro no âmbito da realização da 1ª e 2ª CNDRSS em anos anteriores, mas não chegaram a se consolidar como territórios rurais dentro do PRONAT. Entre estas, destacam-se as conferências da Baixada Litorânea e da Região Serrana, que apesar de reunirem municípios com grande incidência de assentamentos da agricultura familiar e comunidades tradicionais da pesca artesanal, quilombolas e indígenas, acabaram não se constituindo como territórios homologados.

O primeiro passo para a re-homologação de territórios no Estado foi a realização em novembro de 2023 do 1º Seminário Estadual Territórios Rurais – RJ (Figura 21), que se configurou como um espaço de participação social e governança territorial voltado à discussão da retomada da Política de Territórios do governo federal no Estado do Rio de Janeiro. A iniciativa envolveu a Superintendência Regional do MDA e Agricultura Familiar do Rio de Janeiro, em articulação com os CODETERs da Baía da Ilha Grande, do Norte e do Noroeste Fluminense. O seminário buscou organizar de maneira coletiva o debate sobre a retomada da agenda de fomento a atividade produtiva dos territórios rurais fluminenses e explicitar as expectativas dos diversos atores sociais quanto à reativação e ao aperfeiçoamento da política territorial.



Figura 21. 1º Seminário Estadual Territórios Rurais – RJ. Fonte: Acervo do PEPEDT.

A proposta do seminário foi ancorada no marco referencial do planejamento de retomada do PRONAT no âmbito do MDA, que por sua vez, deriva de acúmulos construídos pela política territorial em anos anteriores que consolidaram no país uma abordagem territorial

do desenvolvimento rural. No evento foram apresentadas as estratégias desta reformulação, delineando-se como eixos orientadores: (1) a redução da pobreza rural; (2) o incentivo à produção de alimentos saudáveis; (3) a contribuição para a mitigação das mudanças climáticas; e (4) o fortalecimento de organizações socioeconômicas de base territorial.

O fundamento teórico-metodológico dessa estratégia se pauta na concepção de território enquanto construção social, na qual se entrecruzam dimensões econômicas, sociais, ambientais, culturais e políticas (FAVARETO, 2010; VILLELA, 2012; ABRAMOVAY, 2013). Sob essa ótica, o desenvolvimento rural é entendido não apenas como resultado de investimentos produtivos, mas como processo que depende da dialogicidade, da participação e controle social, da governança territorial, da coesão e pactuação entre os atores sociais e agentes institucionais, do capital social disponível e da capacidade de coordenação entre múltiplos atores e políticas (PUTNAM, 2000; SABOURIN, 2017; VEIGA, 2001).

O Seminário buscou qualificar os mecanismos de gestão participativa e democrática da ação estatal, em consonância com o que aponta a literatura sobre desenvolvimento territorial (FAVARETO, 2010, 2014; SABOURIN, 2017; VILLELA, 2012). A ênfase recaiu sobre o fortalecimento da solidariedade e da cooperação entre sujeitos coletivos, com atenção especial às populações mais vulnerabilizadas, como agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, mulheres e jovens rurais. Além de aprofundar a participação e o diálogo, o seminário buscou esclarecer a integração de políticas públicas setoriais no âmbito da política de territórios e o acesso a programas governamentais por meio de estratégias ativas de identificação de potenciais beneficiários, com a re-homologação de territórios fluminenses e o planejamento de novos territórios rurais.

O esforço dialógico e articulador está em sintonia com o entendimento de que a coordenação entre diferentes esferas de governo e a construção compartilhada de agendas constituem elementos centrais para o êxito de políticas territoriais (FAVARETO, 2010). Esse processo de reorganização institucional foi viabilizado, em grande medida, pela mobilização territorial apoiada pelo PEPEDT, que atuou na facilitação de diálogos, na formação de lideranças e na mediação entre atores locais e órgãos governamentais e participou da organização do seminário junto com o MDA.

Tais iniciativas encontram respaldo em estudos que ressaltam a relevância da assessoria técnica, da extensão rural e da mediação político-institucional para a consolidação de arranjos de governança territorial mais inclusivos e eficientes (FAVARETO, 2010; SABOURIN, 2017; SCHNEIDER; CASSOL, 2013). O Seminário não se limitou a um evento pontual, mas integra um processo mais amplo de reconstrução da política de territórios no Brasil, reafirmando a perspectiva territorial como eixo estruturante do desenvolvimento rural e recolocando a participação social no centro das estratégias de formulação e implementação de políticas públicas.

Com a retomada da política de territórios, o primeiro CODETER re-homologado do Estado foi o Colegiado BIG em 2024, garantindo a institucionalização desta instância de fomento à participação e controle social a partir da mobilização de atores locais realizada com o suporte do PEPEDT. Neste cenário de retomada das políticas territoriais o PEPEDT participou do planejamento da 1ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Território da Baia da Ilha Grande (1ª CTDRSSBIG) (Figura 22), realizada em 2025, atuando em todo o processo de articulação entre atores locais, agentes institucionais, logística de realização e organização da conferência, realizada no quilombo Santa Justina e Santa Izabel em Mangaratiba.



Figura 22. 1ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Território da Baia da Ilha Grande**.** Fonte: Acervo do PEPEDT**.**

A atuação do programa também se deu na composição da comissão organizadora da 3ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (3ª CEDRSS) (Figura 23), na qual os integrantes do PEPEDT atuaram nas três subcomissões, executiva, de metodologia e de mobilização. Nesta atuação, o PEPEDT esteve presente através do consultor territorial na organização geral da conferência estadual e auxiliou na elaboração de documentos orientadores e de modelos de documentos de homologação das demais conferências municipais, intermunicipais e territoriais.

A 3ª CEDRSS teve como temas orientadores estabelecidos pelo CONDRAF para a 3ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (3ª CNDRSS) os eixos transversais de Autonomia econômica das mulheres rurais; Juventude e sucessão rural e; Valorização de povos e comunidades tradicionais, que foram obrigatoriamente incluídos nas discussões dos seguintes eixos:

- Eixo 1: Agricultura familiar e mudanças climáticas - Tratando sobre o uso sustentável de recursos naturais, proteção e conservação ambiental, uso de energia renováveis e resiliência a mudanças climáticas;

- Eixo 2: Sistemas alimentares e agroecologia - Que abrange a discussão sobre produção de alimentos, segurança e soberania alimentar e nutricional, feiras da agricultura familiar, políticas de fomento como PNAE e PAA;

- Eixo 3: Direito à terra, água e território - Que trata das temáticas de regularização fundiária, organização social em torno da atividade produtiva, acesso à água para produção e reconhecimento de territórios produtivos;

- Eixo 4: Qualidade de vida e cidadania no campo - Discutindo questões como a saúde rural, acesso a políticas públicas transversais e acesso aos serviços públicos;

- Eixo 5: Governança, participação e controle social - Que trata de temas relacionados a Gestão Social, como o fortalecimento de conselhos municipais, criação de instrumentos locais de planejamento e recursos públicos para fomento do DTS a nível local.



Figura 23. 3ª Conferência Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Fonte: Instagram do SFDA-RJ (https://www.instagram.com/mdagov.rj).

O PEPEDT participou ativamente na mobilização de atores locais do Colegiado BIG e na facilitação para organização da 3ª Conferência Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baixada Litorânea (Figura 24). A 3ª CEDRSS ocorreu dia 16 de dezembro de 2025 e contou com a participação do PEPEDT na organização. Seus resultados serão parte do objeto de análise do PEPEDT e constarão em análises futuras.



Figura 24. 3ª Conferência Intermunicipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baixada Litorânea. Fonte: Instagram da SFDA - RJ (https://www.instagram.com/mdagov.rj).

4.5.1. Análise de categorias integradas na avaliação do projeto retomada das políticas de desenvolvimento territorial sustentável

As análises que se seguem buscam a aplicação de parâmetros de comparação entre os projetos realizados pelo PEPEDT, em acordo com a proposta metodológica de estudo de casos múltiplos. A análise de categorias integradas de Gestão Social e indicadores de DTS, foi testada na comparação entre os dois primeiros projetos analisados haja visto que se trata de projetos complementares e de continuidade, o que possibilitou num primeiro momento avaliar os avanços alcançados na continuidade das atividades do PEPEDT e do Colegiado BIG. Entre as variáveis que influenciaram as análises sobre este projeto, o processo de re-homologação dos colegiados territoriais teve grande impacto no direcionamento de ações locais e nos debates realizados junto aos representantes dos territórios no Colegiado BIG.

a) Governança participativa

A análise sobre a categoria governança participativa revela o foco das atividades do PEPEDT em 2024 e 2025 na mobilização em torno do re-homologação do Colegiado BIG pelo CONDRAF e na organização da 1ª CTDRSSBIG. Também aponta a participação do PEPEDT em ações em outros territórios, também com foco na retomada da Política Nacional de Território, em específico em municípios que compõe a Lagoa de Araruama e seu entorno, na Região dos Lagos. Os primeiros relatórios relativos a este projeto apontam para a mobilização de atores locais que compões o Colegiado BIG na coleta de assinaturas para a re-homologação do território que se iniciaram ainda em setembro de 2023, a partir de reuniões sobre a retomada da política territorial do MDA, em especial na 32ª Reunião do Colegiado BIG (Figura 25).

Estas ações evidenciam a importância da extensão universitária na mobilização de atores locais. A mobilização social através da extensão universitária neste sentido é apontada como uma das características mais marcantes para a validação do indicador de Governança Participativa, ao proporcionar espaços de debate e discussão sobre a governança do território. A atuação da extensão universitária também se mostra como agente que encadeia os demais indicadores, como observado na análise da validação das categorias que se seguem. A síntese dos indicadores da categoria governança participativa é apresentada no Quadro 17.

O primeiro indicador desta categoria, "Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais", trata das ações de mobilização pela coleta de assinaturas se prolongou pelo ano de 2024 em reuniões locais e demais atividades de campo do PEPEDT em localidades do território do Colegiado BIG. As 33ª e 34ª reuniões do Colegiado BIG (Figura 26) ocorreram nos municípios de Itaguaí, junto ao Instituto Mazomba e COPAFIT; Mangaratiba, na sede da AMAAQ; e Angra dos Reis, esta última incluída na programação da I Conferência Intermunicipal de Economia Popular e Solidária da Região da Costa Verde (Figura 27), que tem sua culminância no II Festival de Economia Solidária e Tradicionalidades do Abraão.



Figura 25. 32ª Reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

Quadro 17. Indicadores da categoria "Governança Participativa" – Projeto 2.

Indicador de governança participativa	Descrição e resultados observados
a) Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais	Foram realizadas reuniões de articulação territorial em torno da re-homologação do Colegiado BIG, totalizando 26 encontros formais no período entre 2024 e 2025.
b) Diversidade de representação dos atores sociais	Além dos representantes da sociedade civil reunidos no Colegiado BIG, pescadores, agricultores, quilombolas, caiçaras, mulheres e jovens, universidades e poder público, participaram novos atores destes mesmos seguimentos na formulação das decisões.
c) Grau de institucionalização dos fóruns participativos	A re-homologação do Colegiado BIG e a continuidade do OT-BIG reafirmam estes como espaços formalizados e permanentes de governança territorial. A institucionalização e legitimidade social é renovada com a retomada das conferências territoriais.
d) Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões	A cultura de governança aberta e participativa e a transparência da comunicação pública via redes sociais, relatórios e o OT - BIG são fortalecidos com a parceria com a SFDA-RJ/MDA, ratificando a transparência decisória e a ampla participação nas conferências territoriais.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

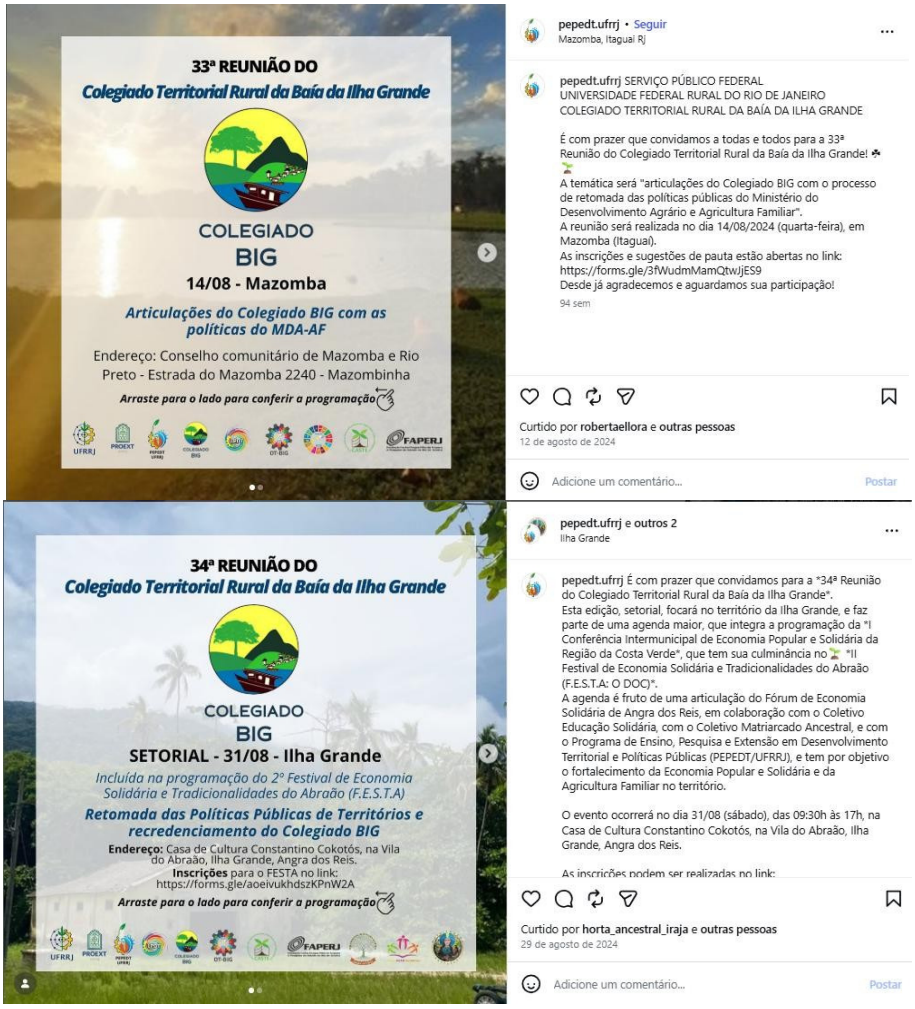


Figura 26. Convites para as 33ª e 34ª reuniões do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

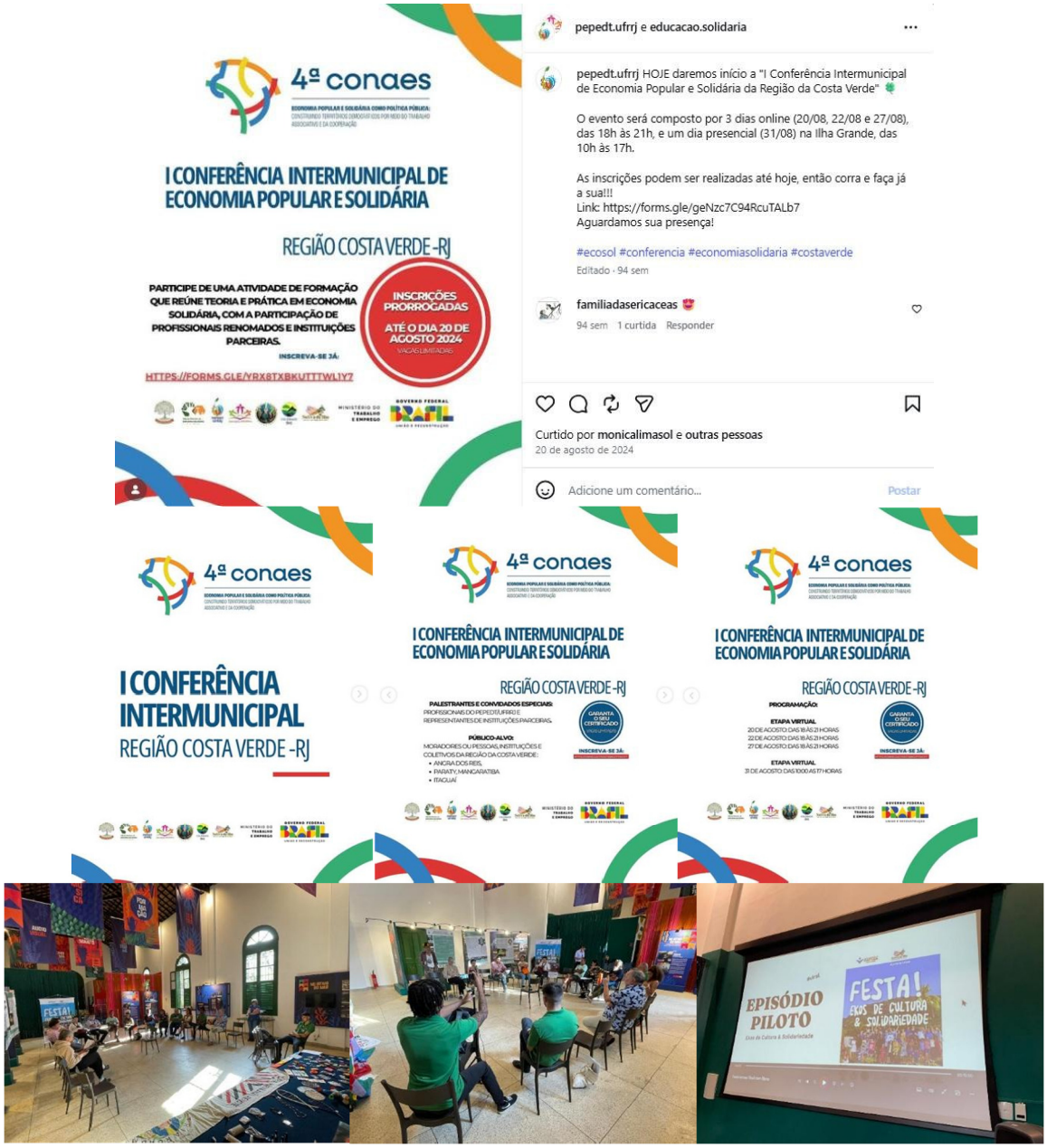


Figura 27. Dvulgação e atividades da I Conferência Intermunicipal de Economia Popular e Solidária da Região da Costa Verde (2024). Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

Estas atividades tiveram grande importância para o as mobilizações em torno da Governança Participativa no território e impulsionaram a agenda de mobilizações que ocorreram durante os anos de 2024 e 2025. As reuniões culminaram com o planejamento de uma atividade conjunta com o MDA, de agenda de campo de articulação do Colegiado BIG para a re-homologação do CODETER da Baía da Ilha Grande nos dias 11, 12, 13 e 14 de dezembro de 2024, configurando o conjunto de encontros realizados na 35ª Reunião do Colegiado BIG.

A agenda articulou a ASSETUR, reunindo representações de Rio Claro e Mangaratiba; Feira da Agricultura Familiar, em Seropédica; agricultores familiares e pescadores na SMAP de Itaguaí e no Conselho Comunitário de Mazomba e Mazombinha em Itaguaí; Quilombo Santa Justina e Santa Izabel em Mangaratiba; Feira de Empreendimentos Locais Rede Alegrias e Feira

da Agricultura Familiar e Economia Criativa em Paraty; Coletivo Educação Solidária, Matriarcado Ancestral e Brigada Mirim na Ilha Grande em Angra dos Reis (Figuras 28 a 30). Esta reunião do Colegiado BIG se configurou como uma das mais importantes ações de re-homologação do território da Baia da Ilha Grande. Contou com a presença de convidados da reitoria da UFRRJ, do Programa de Extensão de Fortalecimento da Agricultura Familiar, parceiro do PEPEDT em ações nos territórios da BIG, entre outras representações locais.



Figura 28. Convite para a Agenda de Campo para Articulação do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande (2024) + participantes e atividades. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 29. Intensa participação e atividades na Agenda de Campo para Articulação do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande (2024). Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 30. Mais atividades e participação na Agenda de Campo para Articulação do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

Ao longo de 2025 a participação social em torno do debate da re-homologação do Colegiado BIG também se deu durante as 36ª, 37ª e 38ª reuniões do Colegiado BIG (Figuras 31 a 33); na Oficina Territorial do MDA em parceria com o PEPEDT, realizada na CASTE (Figura 34); no âmbito da retomada do Conselho Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty (Figura 35); em ações em específico junto a pescadoras e pescadores (Figura 36) das localidades de Coroa Grande, Vila Geny, Ilha da Madeira e Rio da Guarda em Itaguaí; em localidades da Reserva Estadual da Joatinga em Paraty; no quilombo da Marambaia em Mangaratiba; e em localidades da APA Tamoio na Ilha Grande em Angra dos Reis. A re-homologação do Colegiado BIG em publicação do CONDRAF se deu em 27 de maio de 2025, após a realização da 36ª reunião do colegiado. Este processo de participação social em torno do reconhecimento do território e das demandas de atores locais culminou com a planejamento e organização da 1ª CTDRSSBIG, realizada em outubro de 2025 (Figura 37).



Figura 31. Convite para a 36ª reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 32. Informes para a 37ª reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 33. Convite para a 38ª reunião do Colegiado BIG. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 34. Informes sobre a 37ª Oficina Territorial do MDA em parceria com o PEPEDT. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 35. Reunião de recriação do Conselho Municipal de Agricultura e Pesca de Paraty. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).



Figura 36. Reuniões com pescadoras e pescadores da Baia da Ilha Grande. Fonte: Acervo do PEPEDT.



Figura 37. 1ª Conferência Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baia da Ilha Grande. Fonte: Instagram do PEPEDT. (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

Em relação ao indicador de "Diversidade de representação dos atores sociais", a permanência e fortalecimento da participação social de atores locais com a re-homologação do território foi um ponto chave para a diversificação de representantes, considerando a interseccionalidade no processo de reaproximação e renovação de representantes das comunidades locais, assim como a inclusão de novas representações, em especial aqueles das comunidades pesqueiras nos municípios costeiros que compõe o Colegiado BIG. A participação do poder público se deu principalmente através dos conselhos municipais de agricultura e pesca de Itaguaí e de Paraty, que apontam estes instrumentos de governança participativa como importantes elementos de coesão institucional.

Em 2025, a instabilidade política foi um fator de desequilíbrio na participação do poder público no município de Itaguaí, que sofreu intervenção judicial no cenário eleitoral ocasionando 3 conduções de prefeitos no município. Isto prejudicou a representatividade do poder público que compõe a SMAPI na realização de algumas das reuniões do Colegiado BIG, sem, no entanto, excluir esta representação dos processos de governança participativa. Já a retomada do conselho de Paraty foi importante tanto para a aproximação do poder público do município, reunindo representantes da Secretaria de Agricultura e Secretaria de Pesca. Apesar dos esforços mobilizados no contato com representações do poder público de outros municípios do Colegiado BIG, houve pouca ou nenhuma participação nas atividades realizadas entre 2024 e 2025, a exceção da realização da 1ª CTDRSSBIG, que contou com representações de diferentes esferas governamentais atuantes em todos os municípios do Colegiado BIG.

Quanto ao "Grau de institucionalização dos fóruns participativos", a continuidade do trabalho do OT-BIG como um instrumento participativo de análise dos dados dos projetos do PEPEDT junto aos atores locais, que entre outras atividades reuniu dados como: o levantamento das ações de coletivos e representantes locais do território; o alinhamento de parcerias locais com a universidade e os resultados destas; a participação em conselhos municipais e as deliberações destes sobre o desenvolvimento local. Os dados analisados nesta tese também resultam do tratamento de informações associadas ao OT-BIG e serão parte dos resultados alcançados pelo observatório após serem publicados.

O reconhecimento do observatório como ferramenta participativa de análise territorial se consolida não só no contexto acadêmico, mas no contexto prático de re-homologação do Colegiado BIG. O OT-BIG aglutina informações que validam academicamente a trajetória do desenvolvimento local deste território, traduzindo através da extensão universitária o resultado das ações locais. A geração contínua destes dados foi de grande importância para o processo de reconhecimento do Colegiado BIG com a retomada da política de territórios pelo MDA.

A participação do PEPEDT no apoio às atividades de participação e controle social nos conselhos de unidades de conservação como o Parque Cunhambebe, APA Mangaratiba, APA Tamoios; na continuidade e desenvolvimento de ações locais em conselhos municipais como o COMAPSI em Itaguaí; e na estruturação de novos conselhos como o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itaguaí (CODEMAI), Conselho Municipal de Políticas Púbicas Agrícolas e Pesqueiras de Paraty (COMPAP); e nas ações junto ao Fórum de Economia Solidária de Angra dos Reis, se somam às ações do Colegiado BIG analisadas pelo OT-BIG.

O conjunto destas ações reafirmam a pesquisa baseada na extensão e a própria extensão universitária como elementos aglutinadores na geração de dados que ratificam a importância destes fóruns para o DTS. Assim, a consolidação do OT-BIG como observatório territorial ligado a UFRRJ se configura como um reconhecimento das ações de extensão universitária como ferramentas de participação e controle social que auxiliam no processo de institucionalização de instrumentos formalizados e permanentes de governança territorial. A legitimidade social desta institucionalização é renovada com a retomada das conferências territoriais.

O indicador "Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões", reflete como a cultura de governança aberta e participativa que permeia as ações do PEPEDT, em específico nesta análise em relação ao projeto de retomada das políticas territoriais, se apresenta através da transparência da comunicação pública via redes sociais, relatórios e participação de atores locais no OT-BIG. Para além da disponibilidade de dados publicados em artigos e relatórios técnicos, a acessibilidade dos dados também se dá em parcerias com atores e agentes locais na emissão de pareceres e relatórios técnicos que visam auxiliar no reconhecimento e fortalecimento das demandas locais pela implementação de políticas públicas que visam o DTS.

A participação do PEPEDT na retomada da política territorial, para além de um projeto de pesquisa, se dá de forma prática através da extensão universitária. Este processo é possível devido a atuação do programa como ponte de articulação com a parceria com a SFDA-RJ/MDA, ratificando a transparência decisória e a ampla participação de atores do território nas conferências territoriais, fortalecendo a governança participativa. O PEPEDT auxiliou na estruturação deste processo a nível estadual, como demonstrado na análise sobre o projeto PEPEDT na primeira parte desta seção e atuou de forma mais específica A análise mais aprofundada das conferências territoriais.

As atividades do PEPEDT entre 2024 e 2025 reuniram dados apresentados em trabalhos completos no XIII Encontro Nacional de pesquisadores em Gestão Social (XIII ENAPEGS) realizado em novembro de 2025, caracterizando a produção acadêmica resultante de pesquisas baseadas na extensão universitária realizadas pelo programa. No mesmo evento também foi realizado o pré-lançamento da coletânea de livros (Figura 38) com expansão de trabalhos apresentados na edição anterior do evento, coordenada pelo PEPEDT. O quarto volume desta coleção foi dedicado a publicação da trajetória de dez anos do PEPEDT no trabalho de extensão universitária, atrelada ao campo da Gestão Social e aos estudos sobre o DTS, contribuindo com a divulgação sobre a metodologia que o PEPEDT utiliza, de participação e controle social, pautada no envolvimento de atores e agentes locais, e na transparência na tomada de decisões sobre o desenvolvimento local.



Figura 38. Anais analíticos do XII ENAPEGS. Fonte: Instagram do PEPEDT. (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

b) Cidadania deliberativa

Os dados destacados na categoria "Cidadania Deliberativa" evidenciam como o projeto que analisa a retomada das políticas territoriais, contribuiu para a construção de espaços de diálogo que promoveram a construção das conferências territoriais nos territórios em que o PEPEDT atua através da realização de projetos, entre os quais os territórios da Baía da Ilha Grande e da Lagoa de Araruama. Observa-se que a atuação do programa através de alunos de graduação e pós-graduação, facilitou o debate público através da realização da 35ª a 38ª reuniões do Colegiado BIG e das plenárias locais que auxiliaram na construção das conferências territoriais e intermunicipais, evidenciando mais uma vez a prática dos princípios da racionalidade comunicativa e da cidadania ativa. Este processo envolveu comunidades pesqueiras, quilombolas, agricultores familiares, lideranças comunitárias e gestores públicos na construção de decisões conjuntas, pactuação de agendas e identificação de prioridades locais, aspectos que se enquadram como princípios da cidadania deliberativa.

A síntese dos indicadores da categoria "Cidadania Deliberativa" é demonstrada no Quadro 18.

Quadro 18. Indicadores da categoria "Cidadania Deliberativa" – Projeto 2.

Indicadores de cidadania deliberativa	Descrição e resultados observados
a) Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados	Foram realizadas 4 reuniões colegiadas (35ª a 38ª) no âmbito do Colegiado BIG, reuniões de comissões, visitas técnicas, bate-papos comunitários e audiências em quilombos e comunidades pesqueiras, totalizando 15 eventos de deliberação pública.
b) Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação	Os debates prévios a realização das conferências, serviram como base para a sistematização de propostas que contribuíram com os debates balizados pelos eixos das conferências a nível territorial, intermunicipal e estadual de desenvolvimento rural sustentável e solidário.
c) Presença de grupos geralmente sub-representados	As ações realizadas demonstram participação expressiva de mulheres, jovens e representantes de povos tradicionais.
d) Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo	As principais metodologias aplicadas foram as rodas de diálogo, devolutivas de pesquisa e reuniões de campo para tratar de temas relativos aos eixos da Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário a nível territorial e intermunicipal.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Quanto ao primeiro indicador "Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados", os mecanismos de deliberação coletiva foram estabelecidos por meio das reuniões virtuais e presenciais do PEPEDT junto ao Colegiado BIG e representantes de municípios de entorno da Lagoa de Araruama, realizadas em 2025 e 2025. As reuniões seguiram o modelo da metodologia do PEPEDT, pautadas nos princípios da Gestão Social e do DTS. Estas reuniões tiveram como temática principal o desenvolvimento de novos projetos em parceria com a UFRRJ, diálogo sobre questões locais como os impostos sobre vendas institucionais de produtores locais e tratativas com o poder público para reverter esta cobrança, e a estruturação das conferências de desenvolvimento rural sustentável e solidário.

Parte da atuação do PEPEDT na construção das conferências se deu de forma pontual pela representação de seus membros na Comissão Organizadora Estadual (COE) da 3ª CEDRSS. A realização de reuniões setoriais do Colegiado BIG se deu a partir das parcerias com instituições da sociedade civil e órgãos públicos de atuação local. Na atuação junto aos representantes do território da Lagoa de Araruama, foi definida a participação dos municípios de Saquarema, Araruama, Arraia do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Casimiro de Abreu, definindo-se desta forma a extensão de municípios que integraram a 3ª Conferência Intermunicipal Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário da Baixada Litorânea (3ª CIDRSSBL). As reuniões de consolidação da 1ª CTDRSSBIG e da 3ª CIDRSSBL tiveram como foco a mobilização social, logística, articulação de parcerias e preparação dos atores locais nas discussões dos eixos temáticos da 3ª CEDRSS.

O indicador "Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação", destaca o registro de temáticas discutidas previamente a realização das conferências locais, pelo Colegiado BIG e pelos atores locais da Lagoa de Araruama na realização de outros projetos do PEPEDT, envolvendo posteriormente demais atores e agentes institucionais na consolidação dos municípios que compuseram a 3ª CIDRSSBL. No contexto do Colegiado BIG, as discussões foram registradas ao longo da 35ª a 38ª reuniões do colegiado abordando principalmente a retomada de programas do governo federal e questões locais ligadas a agricultura familiar, pesca artesanal, turismo de base comunitária e a interface com políticas públicas locais.

A articulação de lideranças em torno da re-homologação do território da Baia da Ilha Grande e na construção da 1ª CTDRSSBIG contou com a atuação do PEPEDT na mediação e articulação entre os agentes institucionais e atores locais para a discussão das políticas territoriais, com destaque à sistematização de discussões em torno dos eixos temáticos da conferência, que serão tratados de forma mais específica a profundada em trabalhos futuros do programa. Estes dados servirão como base para trabalhos de conclusão de curso de alunos de graduação e pós-graduação do PEPEDT e serão sistematizados em apresentações junto as comunidades, como retorno do conhecimento gerado a partir das atividades de extensão universitária. Durante a conferência do território da Baia da Ilha Grande, que ocorreu no quilombo Santa Justina e Santa Izabel em Mangaratiba, a atuação do PEPEDT se deu além do apoio à organização do evento, também na sistematização das discussões e propostas encaminhadas para a 3ª CEDRSS do Rio de Janeiro.

Já as discussões prévias a realização da 3ª CIDRSSBL, envolveu principalmente a interação do PEPEDT com representantes da pesca artesanal nos municípios da Lagoa de Araruama no contexto da realização do projeto ligado a IG da Tainha da Lagoa de Araruama e do Projeto Pescantar, que serão tratados de forma mais específica nas seções seguintes, mas que envolvem a discussão de questões como a falta de acesso à políticas públicas, regulamentação da atividade pesqueira artesanal, impactos ambientais sobre a pesca artesanal, interface da pesca artesanal com turismo de base comunitária e valorização do pescado. As iterações com o público da pesca artesanal nos municípios que compuseram a 3ª CIDRSSBL foi um fator marcante na mobilização de atores locais da pesca artesanal nesta conferência.

Além da atuação do PEPEDT na organização da conferência dos municípios da Baixada Litorânea, também houve o auxílio de diversas representações de instituições do poder público, como secretarias municipais e órgãos estaduais como a FIPERJ, atuação de Projetos de Educação Ambiental condicionantes da exploração de Petróleo como o Programa de Educação Ambiental (PEA) Rede Observação e PESCARTE, além de universidades de atuação local como a UERJ e Estácio. O coletivo formado em torno da organização da 3ª CIDRSSBL realizou de forma conjunta todo o trabalho de sistematização das propostas posteriormente direcionadas para a conferência estadual.

O terceiro indicador "Presença de grupos geralmente sub-representados", teve no projeto analisado um fator de grande relevância, ao se verificar o reconhecimento da diversidade interseccional nos eixos transversais que orientaram as conferências territoriais. A atuação do PEPEDT nas ações do Colegiado BIG, como verificado anteriormente, já contemplava e fomentavam a participação interseccional de representantes de grupos sub-representados e sobre vulnerabilidade social e ambiental. No contexto deste projeto, destaca-se novamente a participação de mulheres e jovens e de comunidades tradicionais nas discussões que culminaram na realização da conferência territorial da Baia da Ilha Grande.

No contexto da conferência da Baixada Litorânea, muitas lideranças da pesca artesanal são representadas por homens, com exceção dos municípios de Arauama e Iguaba Grande, no entanto, a participação de mulheres representando o seguimento da pesca artesanal, agricultura familiar e comunidades tradicionais foi significativa nos debates que antecederam e durante a conferência. Um fator que contribui com a diversidade representativa no contexto das conferências territoriais foi o estabelecimento de porcentagens obrigatórias de delegadas (os) representando mulheres, jovens e comunidades tradicionais, estabelecida no regimento nacional, que quando adaptados para os contextos das conferências locais foram reforçados, como no caso da conferência da intermunicipal da baixada litorânea, que estabeleceu quantitativos mínimos de delegadas (os) representando segmentos específicos que se caracterizavam como comunidades tradicionais.

O quarto indicador "Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo" no projeto de análise da retomada das políticas territoriais contou com a convergência de métodos adotados pelo CONDRAF e MDA como base para a realização da conferência nacional e, por conseguinte, nas conferências a nível local e estadual. Esta confluência de fatores denota um processo histórico de construção dos estudos de DTS baseados nos princípios da Gestão Social e a aplicação destes a nível de políticas de desenvolvimento local, neste caso, em específico na concepção das políticas públicas federais relacionadas ao desenvolvimento rural e a política de territórios.

Assim como em outras atividades e projetos do PEPEDT, a escuta ativa e o diálogo de mediação de conflitos surgem como fatores chave nas ações de extensão universitária que permearam a participação de representantes do programa na organização e sistematização de dados relacionados as conferências territoriais. Nestes casos, a expertise do PEPEDT neste tipo de atividades se deu principalmente na tradução das demandas locais em proposições pautadas em soluções que partiam dos próprios atores locais, atuando na discussão destas de forma coletiva e contextualizada para estabelecer o texto final produzido por cada eixo temático.

c) Coesão Socioinstitucional

A capacidade do projeto em fomentar sinergias entre instituições acadêmicas, movimentos sociais e governos locais através da extensão universitária se expressou através da articulação entre atores e agentes locais em torno da retomada da política de territórios. As ações do projeto demonstram a capacidade do PEPEDT em operar a nível local e estadual na coesão em torno deste processo. No caso do Colegiado BIG, esta articulação vem se

consolidando ao longo de 10 anos da atuação no território, reunindo representações já citadas em tópicos anteriores e a própria construção do OT-BIG. A atuação mais recente na Região dos Lagos a partir do projeto da IG da Tainha da Lagoa de Araruama demonstra o estabelecimento de parcerias que apesar de recentes, refletem com sucesso a replicação de uma metodologia própria construída coletivamente, capaz de, em pouco tempo, estabelecer laços de confiança e fortalecimento do território.

A coesão socioinstitucional que teve no Pacto pela BIG um marco de construção de parcerias em torno de pactos territoriais de sustentabilidade, foi construída a partir de diversas ações de extensão realizadas pelo PEPEDT, que trouxeram retorno no contexto do DTS e fortaleceram redes locais de solidariedade em torno do Colegiado BIG. Isto foi um fator determinante na construção da conferência do território da Baia da Ilha Grande. Já na conferência intermunicipal da Baixada Litorânea, as ações do PEPEDT se refletem em específico junto aos representantes da pesca artesanal e em contexto recente, entre 2024 e 2025. Desta forma, a construção da confiança e de consensos em torno dos atores locais e agentes institucionais neste outro território dependeu não só da construção de ações ligadas ao PEPEDT, mas sim das redes já estabelecidas no território, que até então, não possuíam uma centralidade ou fórum de referência que reunisse todas (os) em torno da discussão sobre DTS e da retomada das políticas territoriais.

Um exemplo disto é que, durante a construção dos diálogos de organização da conferência da Baixada Litorânea, somente após a terceira reunião, de definição da comissão organizadora da conferência intermunicipal, é que se deu conta de que esta seria a 3ª conferência territorial realizada na Baixada Litorânea. Este resgate se deu em meio ao diálogo com representantes locais que participaram das outras duas conferências, que antecederam a 1ª e a 2ª CNDRSS. Neste contexto, um ponto observado e comentado pela representação do PEPEDT que acompanhou o processo foi quanto a necessidade de solicitar junto ao CONDRAF o reconhecimento formal do território da Baixada Litorânea, processo orientado pela Resolução CONDRAF nº 40/2025. A síntese dos indicadores da categoria Cidadania deliberativa é demonstrada no Quadro 19.

Quadro 19. Indicadores da categoria "Coesão Socioinstitucional" – Projeto 2.

Indicador de coesão socioinstitucional	**Descrição e resultados observados**
a) Parcerias institucionais e interinstitucionais formalizadas	O PEPEDT manteve parcerias e incluiu novas junto ao Colegiado BIG e iniciou parcerias locais com 8 instituições que representam pescadoras (es) nos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia.
b) Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação	Efetiva re-homologação do Colegiado BIG e a articulação em torno do planejamento e organização da 3ª CIDRSSBL deu início a um diálogo mais próximo para a realização de um pacto territorial em torno da homologação do território da Baixada Litorânea.
c) Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos	A continuidade das ações do PEPEDT junto ao Colegiado BIG se mantêm através do OT-BIG, e os projetos do PEPEDT em vigência demonstram continuidade e no território da Baia da Ilha Grande e expansão de ações no território da Baixada Litorânea.
d) Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros	O OT-BIG e os sistemas digitais do PEPEDT funcionam como plataformas abertas de dados, relatórios e materiais técnicos, utilizados por gestores e comunidades.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O primeiro indicador "Parcerias institucionais e interinstitucionais", para o projeto de análise da retomada das políticas territoriais corrobora com a análise deste indicador em relação ao Projeto PEPEDT e evidencia o papel do programa como articulador de redes locais no

processo de re-homologação do território da Baia da Ilha Grande e organização das conferências territoriais nos territórios em que atua e na conferência estadual. No período em análise, entre 2024 e 2025, o PEPEDT expandiu sua atuação formal em fóruns locais como conselhos municipais e conselhos de unidades de conservação, incluindo a representação da UFRRJ junto ao CODEMAI em Itaguaí (Figura 39) e COMPAP em Paraty.

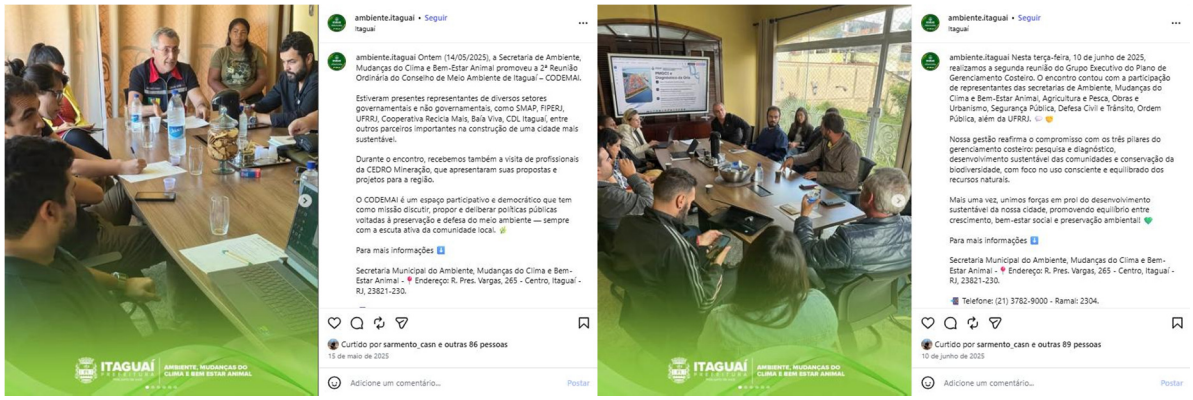


Figura 39. Participação do PEPEDT em reunião do CODEMAI em Itaguaí. Fonte: Instagram da SMACBA (https://www.instagram.com/ambiente.itaguai).

Além da articulação junto a instituições acadêmicas como a UERJ e Estácio em Cabo Frio; a FIPERJ em Cabo Frio; o PEA Redes Observação na Região dos Lagos e o PESCARTE na Região dos Lagos e Norte Fluminense. Também realizou diálogos com as associações e colônias de pescadoras (es) da Lagoa de Araruama, aproximando estes atores do processo de discussão sobre o DTS no âmbito das conferências territoriais. Este processo se deu através da realização de reuniões virtuais e diálogos anteriores a realização da 3ª CIDRSSBL. Durante o processo de organização desta conferência, outras aproximações importantes se deram junto a interlocutores de comunidades quilombolas de Cabo Frio e Búzios e pescadores artesanais de Búzios e Rio das Ostras.

O segundo indicador "Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação", demonstra os esforços pela efetiva re-homologação do Colegiado BIG. O reconhecimento do território em junho de 2025 foi apresentado e debatido nas atividades que marcaram a 37ª reunião do Colegiado BIG, ocorrida também em junho de 2025. As reuniões setoriais além de discutir demandas do território também serviram como devolutiva sobre o processo de re-homologação junto as comunidades e parceiros institucionais que integram colegiado, reafirmando o compromisso destes atores e agentes em torno do pacto territorial.

Já a articulação em torno do planejamento e organização da 3ª CIDRSSBL deu início a um diálogo mais próximo com atores locais e agentes institucionais para a realização de um pacto territorial em torno da homologação do território da Baixada Litorânea. A articulação com representantes locais dos municípios que integraram a conferência da Baixada Litorânea estabeleceu laços de reciprocidade e solidariedade em torno do reconhecimento do território. Destaca-se que apesar das conferências anteriores da Baixada Litorânea terem sido realizadas no contexto da 1ª e 2ª CNDRSS, a organização social em torno de um pacto territorial não evoluiu para o reconhecimento do território dentro do antigo PRONAT. Neste sentido, o projeto de análise da retomada das políticas territoriais, tem avançado no fortalecimento das redes de atores sociais e agentes institucionais para uma estruturação do pacto territorial em torno da homologação do território da Baixada Litorânea.

O indicador "Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos", aponta para a consolidação de atividades permanentes do PEPEDT no contexto da institucionalização das políticas territoriais. O fortalecimento e melhoramento dos quesitos que definem a

implementação dos CODETERs através da Resolução CONDRAF nº 40/2025 demonstram que o processo de institucionalização de políticas públicas, mesmo que frágil perante a possibilidade de mudanças políticas, se fortalece com a inclusão da pesquisa e extensão universitária como ferramentas de planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação. Mesmo que o projeto em análise ainda não tenha sido concluído, averígua-se o indicativo da manutenção das atividades do PEPEDT na investigação e extensão universitária em torno da aplicação PNDTS, estabelecido pela Portaria MDA nº 35/2025.

O quarto indicador, "Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros" ao ser aplicado no projeto em análise, apresenta uma menor integração com as ferramentas do PEPEDT como o OT-BIG e de canais digitais em comparação com a análise do projeto anterior. Isto se dá pelo fato de o projeto de análise da retomada das políticas territoriais ainda estar em execução. Ainda assim, averígua-se que a coesão socioinstitucional se estabelece através das trocas de informações realizadas pelas reuniões do Colegiado BIG, publicações nas redes sociais, nos diálogos realizados nos processos de organização das conferências territoriais e por contatos informais com os atores sociais dos territórios, ações que fomentam a coprodução e a circulação do conhecimento.

A continuidade de atividades iniciadas antes do projeto e durante sua implementação, além da possibilidade de formulação de novos acordos de cooperação a partir da implementação do PNDTS, se mostram como fatores que impulsionam novas publicações e confecção de relatórios pelo PEPEDT. A dinâmica de tratamento de dados e publicações técnicas no escopo do OT-BIG se pautam na tradução das demandas locais e das atividades de pesquisa e extensão realizado pelos integrantes do PEPEDT, associado a realização de trabalhos de conclusão de curso de alunos de graduação, dissertações e teses de alunos de pós-graduação. Assim, os trabalhos em andamento fortalecem cenários futuros de consolidação de conhecimentos sobre o tema das políticas territoriais e, associado as devolutivas juntos aos interlocutores do território, apontam para um incremento de resultados analisados por este indicador em análises futuras, utilizando a metodologia proposta.

d) Inovação social

A Inovação Social no projeto de análise da retomada das políticas territoriais segue os mesmos princípios de transformação do conhecimento científico e técnico em práticas emancipatórias adotadas pelo PEPEDT descritas na análise desta categoria na para o projeto anterior, que fortalecem a autonomia produtiva, ambiental e política das comunidades do território da Baía da Ilha Grande. Destaca-se a expertise interdisciplinar dos pesquisadores e colaboradores do PEPEDT na mediação junto aos atores locais no processo de re-homologação do território da Baia da Ilha Grande, na intermediação da criação do território da Baixada litorânea e mediação das conferências territoriais, além da continuidade do suporte técnico para tomada decisões em espaços de participação e controle social, e para o planejamento e implementação de projetos locais de DTS através de tecnologias sociais. A síntese dos indicadores da categoria Inovação Social é demonstrada no Quadro 20.

Quadro 20. Indicadores da categoria "Inovação Social" – Projeto 2

Indicador de inovação social	Descrição e resultados observados
a) Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente	Destaca-se o reconhecimento das tecnologias sociais e da metodologia do PEPEDT, como mapeamentos participativos, cartografias participativas eferramentas de economia solidária e auxílio no planejamento de tecnologias sociais em projetos de DTS locais.
b) Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária	O OT-BIG e o LPDT funcionam como núcleos permanentes de inovação, responsáveis por sistematizar dados, desenvolver metodologias participativas e apoiar projetos comunitários e de governos locais.
c) Grau de apropriação local das tecnologias implementadas	O PEPEDT iniciou novas ações que replicam as metodologias e técnicas desenvolvidas junto a novos atores sociais e agentes institucionais.
d) Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais	As novas ações preveem resultados futuros com impactos positivos para melhoria de condições de vida e trabalho nas comunidades locais e a mobilização social em torno das atividades do PEPEDT levaram a derrubada da cobrança de taxas sobre a produção agrícola

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O indicador "Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente", demonstra a replicabilidade da metodologia desenvolvida pelo PEPEDT como mapeamentos participativos, cartografias participativas e ferramentas de economia solidária, assim como, a apoio no planejamento de novos projetos. Em específico, destaca-se o processo de qualificação de informações e construção de projetos relacionados a agricultura familiar em Itaguaí que envolvem a SMAP, a COOPAFIT e o Instituto Mazomba, que em 2024 culminaram com a captação de projeto de agroindústria para produção e beneficiamento de fitoterápicos, óleos essenciais e demais subprodutos de ervas medicinais, aromáticas e temperos, junto a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) captado em 2025 e com realização prevista a partir de 2026.

As atividades de bolsistas junto à Rede Alegrias, levou a propostas inovadoras de acompanhamento e geração de dados sobre o funcionamento do Banco Alegrias, como a forma de análise da saúde econômica do banco de moeda social de Paraty e a geração de relatórios. Um aspecto relevante apontado pelo relatório foi a necessidade de aumento da circulação da moeda Alegrias, cumprindo com sua função social de promover trocas e relações econômicas com acessibilidade e baixos juros, fomentando o debate sobre o papel social dos bancos de moeda solidária.

As tecnologias sociais que fazem parte da metodologia desenvolvida pelo PEPEDT também tiveram sua replicabilidade reconhecida pelos atores sociais e agentes institucionais dos municípios que compõe o território da Baixada Litorânea, a partir da troca de conhecimentos e saberes proporcionados pela organização da 3ª CIDRSSBL. Isto gerou o convite para que em 2026 o programa pudesse desenvolver oficinas e capacitações voltadas para a preparação de atores locais no planejamento e implementação de um CODETER da Baixada Litorânea.

Outra atividade que se enquadra como tecnologia social em desenvolvimento entre 2024 e 2025 inclui o planejamento de projeto voltado para a criação do Índice de Inteligência Institucional Municipal e de um Sistema de Inteligência Institucional Municipal, tendo Itaguaí como município piloto. A iniciativa busca mensurar de forma integrada indicadores de capacidade técnica, transparência, participação social e gestão integrada, gerando diagnósticos para qualificar o planejamento, a alocação de recursos públicos e a governança democrática. Apesar do projeto ainda estar em fase de captação, a proposta visa a mensuração da capacidade técnica, da efetividade na aplicação de recursos e da qualidade dos instrumentos de gestão e

relacionem esses dados ao desempenho institucional, ao nível de participação e controle social. Assim, a proposta busca suprir a ausência de dados integrados e atualizados sobre a governança, o *accountability* e a gestão democrática de dados.

O segundo indicador "Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária", também aponta o LPDT como uma incubadora de inovações sociais e o OT-BIG como instrumento de extensão universitária como *hub* territorial de inovações sociais. A retomada do PNDTS e a possibilidade de expansão da atuação do PEPEDT através do LPDT e do OT-BIG no território da Baixada Litorânea abrem possibilidades de novas aplicabilidades de tecnologias sociais adaptadas para realidades territoriais diferenciadas daquelas que há uma década vem sendo monitoradas no território da Baia da Ilha Grande.

O indicador "Grau de apropriação local das tecnologias implementadas", demonstra que a apropriação de conhecimentos e da prática metodologias desenvolvidas pelo PEPEDT no âmbito do Colegiado BIG avançam para um novo patamar de aplicabilidade com o estabelecimento das novas normativas votadas para criação e funcionamento dos CODETER a partir das resoluções CONDRAF e da portaria que estabelece o novo PNDTS. Apesar do foco das ações do PEPEDT em 2024 e 2025 terem se centrado no processo de re-homologção e realização das conferências territoriais, foram realizadas articulações para a retomada das ações de capacitação de conselheiros a partir de 2026 nos municípios que compões o Colegiado BIG e o território da Baixada Litorânea.

O novo PNDTS também deve influenciar em novos conteúdos e temáticas que incidirão na atuação de conselheiras (os) municipais e conselheiras (os) em unidades de conservação. Desta forma, as ações de capacitação dialogadas junto aos conselhos em que o PEPEDT atua como parceiro, ainda no escopo do projeto de análise da retomada das políticas territoriais, deverão se adaptar ao marco normativo das políticas territoriais, a partir de 2026 no escopo do novo sistema de gestão dos CODETER.

O quarto indicador "Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais", demonstra que os esforços na capacitação de atores locais e implementação de tecnologias sociais em anos anteriores tiveram sucesso na conciliação dos interesses das comunidades locais e a atuação de agentes institucionais. Um exemplo disto foi a intermediação junto as prefeituras e o MDA pela abolição das taxas sobre receitas geradas pela venda de produtos da agricultura familiar e pesca artesanal nos programas de aquisição de alimentos.

Os pareceres técnicos gerados assim como a mobilização social a nível local serviram como base para a reconsideração sobre a retenção de impostos e edição de leis que isentam esta arrecadação através de atos normativas e leis municipais. Entre os exemplos estão as ações que levaram ao lançamento do Selo da Agricultura familiar em ação da Secretaria Municipal de Agricultura de Mangaratiba junto com o MDA em dezembro de 2025 e a promulgação da Lei nª 4.311 de dezembro de 2025, que institui no município de Itaguaí o Programa Municipal de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agroecológico de Itaguaí, que estabelece em seu Artigo 5º, inciso III que "Ficam isentos de retenção de IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte), os agricultores familiares do programa PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)".

e) Bem-estar territorial

A categoria Bem-Estar Territorial no projeto de análise da retomada das políticas territoriais reflete como o diálogo e articulações entre atores locais e agentes institucionais reafirmam a percepção de bem-estar em relação a institucionalização das políticas territoriais através da re-homologação de territórios e retomada dos projetos governamentais ligados a produção da agricultura familiar e pesca artesanal na implementação de políticas públicas que

fomentam a inclusão socioprodutiva no território. Neste projeto o PEPEDT promoveu atividades de mobilização das comunidades locais em torno de debates sobre segurança alimentar, geração de renda e arranjos produtivos locais, incluindo nesta discussão a implementação dos projetos e programas retomados pelo MDA que se somam ao retorno do PRONAT e do PNDTS.

O relatório das ações demonstra que o PEPEDT contribuiu com o diálogo sobre o processo de retomada e institucionalização de políticas públicas e com o planejamento de novas ações de DTS através de projetos como a IG da Tainha e o Pescantar, analisados em específico nas próximas seções, e com o planejamento do projeto de agroindústria de óleos essenciais e plantas medicinais que terá início em 2026. Além destas ações, a geração de dados sobre a Rede Alegrias, envolvendo economia solidária e banco de moeda social, a retomada do COMPAP em Paraty, e a participação no COMAPSI em Itaguaí, levaram ao levantamento e análise de dados que demonstram o potencial da extensão universitária no monitoramento e suporte a ações que geram impacto direto e indireto para o aumento de renda em comunidades locais. A síntese dos indicadores da categoria Bem-Estar Territorial é apresentada no Quadro 21.

Quadro 21. Indicadores da categoria "Bem-Estar Territorial" – Projeto 2.

Indicador de Bem-Estar Territorial	Descrição e resultados observados
a) Aumento da renda e da segurança alimentar	Diálogos com atores locais sobre a retenção de impostos nas compras de alimentos em programas institucionais, relatórios sobre os impactos da cobrança e apresentação da retomada de programas institucionais do MDA para agricultura familiar e pesca artesanal.
b) Fortalecimento de cooperativas, associações e redes de economia solidária	A atuação em eventos como a I Conferência Intermunicipal de Economia Solidária, o Festival de Economia Solidária e Tradicionalidades do Abraão e as Feiras Agroecológicas consolidou redes produtivas e solidárias, conectando comunidades, prefeituras e coletivos locais.
c) Ampliação da participação de jovens e mulheres em atividades produtivas	O projeto Brigada Mirim (capacitação de jovens em maricultura e agricultura urbana) e a participação de mulheres pescadoras e indígenas em oficinas e debates sobre sustentabilidade e direitos sociais demonstram a inclusão produtiva de grupos sub-representados.
d) Percepção local de bem-estar e pertencimento territorial	As ações do PEPEDT fortaleceram o orgulho e a identidade local, ao associar desenvolvimento à cultura tradicional, sustentabilidade e educação ambiental, elevando a percepção de pertencimento e confiança nas instituições locais.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Sobre o indicador "Aumento da renda e da segurança alimentar", os relatórios de atividade demonstram que os diálogos realizados se focaram na apresentação de projetos retomados pelo MDA, como o Plano Safra da Agricultura Familiar (Figura 40), lançado em setembro de 2024, garantindo acesso a crédito; fortalecimento dos programas de compras institucionais (PNAE e PAA); retomada das ações de Assistência Tecnica Rural (ATER); requalificação de mercados municipais e feiras da agricultura familiar; ações específicas de autonomia econômica para Mulheres Rurais, estruturação e recuperação de agroindústrias familiares entre outras ações dos mais de 20 projetos retomados pelo MDA apresentados no Guia de Emendas Orçamentárias do MDA (MDA, 2025c). Nestes diálogos realizados durantes a 35ª e 38ª reuniões do Colegiado BIG, foram divulgadas a forma de acesso e funcionamento dos programas do MDA e fomentada a parceria entre secretarias municipais e instâncias de representação locais para o implementar estas políticas públicas.



Figura 40. Divulgação do lançamento do Plano SAFRA da Agricultura Familiar. Fonte: Instagram do PEPEDT (https://www.instagram.com/pepedt.ufrrj).

A participação do PEPEDT em discussões sobre o fortalecimento de redes de economia solidária e a geração e análise de dados da Rede Alegrias corroboram para geração de conhecimento sobre as ações que levam ao fortalecimento da segurança alimentar e geração de renda em Paraty. Os relatórios sobre estas ações contribuíram para a geração de parecer e recomendação da Rede Alegrias no programa Cozinha Solidária iniciado em março de 2024 pelo MDS, instituído pela Lei n° 14.628/2023 (BRASIL, 2023) e regulamentado pelo Decreto n° 11.937/2024 (BRASIL, 2024).

O indicador de "Fortalecimento de cooperativas, associações e redes solidárias" também aponta o fortalecimento da Rede Alegrias a partir das ações de sistematização de dados realizada através da parceria com o PEPEDT. O acompanhamento do projeto de retomada das políticas territoriais em Paraty teve como foco acompanhar ações e mobilizar diálogos e debates sobre o DTS no município. A consolidação de dados sobre o funcionamento da Rede Alegrias teve como retorno positivo o aumento de confiança e robustez na apresentação de dados sobre o desempenho do banco Alegrias junto aos beneficiários e parceiros que investem nas atividades da rede, contribuindo para o fortalecimento do desenvolvimento local através de práticas da economia solidária.

As atividades do PEPEPDT também possibilitaram diálogos e articulação junto a comunidade pesqueira em Paraty para inclusão da Colônia de Pescadores de Paraty (Z-18) e da Associação de Moradores e Pescadores da Ilha do Araujo (AMPIA) na composição do COMPAP. A participação das duas representações da pesca artesanal no conselho municipal se mostra como uma grande vitória, haja visto que mesmo antes da retomada do conselho, não havia conselheiros que representassem o segmento. O fortalecimento da AMPIA com o assento no COMPAP se dá num contexto de reconhecimento da associação frente aos embates de defesa do território relacionados a especulação imobiliária, que em 2025 levou a um leilão ilegal de diversas extensões de terra em praias e ilhas de Paraty onde residem comunidades caiçaras.

Em Itaguaí, a articulação com o Instituto Mazomba e o Conselho Comunitário de Mazomba e Mazombinha em torno do projeto de agroindústria para produção e beneficiamento de fitoterápicos, óleos essenciais e demais subprodutos de ervas medicinais, aromáticas e temperos junto a FINEP, também se caracteriza como uma ação de fortalecimento das entidades de atuação local, visando a inclusão socioprodutiva e a agregação de valor da produção da agricultura familiar. Da mesma forma, o projeto da IG da Tainha e o Pescantar, realizados concomitantemente na Lagoa de Araraquama e analisados de forma específica nas seções a seguir, contribuíram com o fortalecimento de associações e colônias de pescadores, fato que no

projeto de retomada das políticas territoriais se reflete como contribuição para a maturidade destas agências de representação da sociedade civil nas discussões sobre a consolidação do território da Baixada Litorânea.

O indicador sobre a "Participação de jovens e mulheres em atividades produtivas", revela neste projeto os avanços de reconhecimento da representação interseccional nas discussões e tomada de decisão sobre as políticas territoriais. Este reconhecimento se pauta na inclusão e obrigatoriedade de percentuais de mulheres e jovens como delegadas (os) nas conferências territoriais e na composição dos CODETERs em territórios homologados. Nas duas conferências territoriais que contaram com a participação do PEPEDT na organização, foi expressiva e predominante a participação de mulheres como representantes da sociedade civil.

A presença de mulheres a frente de associações, cooperativas e outras agências de representação foram predominantes na Baia da Ilha Grande, representando a agricultura familiar, economia solidária, turismo de base comunitária e comunidades quilombolas. No território da Baixada Litorânea, também se notou maior presença feminina na representação destes seguimentos, em especial na representação das comunidades quilombolas, que existem em maior número nesta região, porém com representação mais equilibrada entre homens e mulheres na agricultura familiar. Em ambos os territórios a pesca artesanal teve predominância de representação de homens a frente de associações e colônias, com exceção da APESCA em Itaguaí e da Colônia Z-28 em Araruama, lideradas por mulheres.

As atividades do projeto revelam uma menor participação de jovens entre homens e mulheres, mas registra presença efetiva destes, tanto em reuniões, atividades de campo e diálogos realizados em torno da retomada das políticas territoriais como na realização das conferências. A participação de jovens cursando graduação que estagiam ou são bolsistas do PEPEDT, também contaram na participação das conferências como representantes jovens tirados como delegados do território para a 3ª CEDRSS pelo território da Baia da Ilha Grande, posteriormente votados como delegados para a conferência nacional de territórios.

O último indicador, "Percepção de bem-estar e pertencimento territorial", centrou-se em análises sobre as atividades do PEPEDT no âmbito do projeto de retomada das políticas territoriais e em especial nas conferências territoriais realizadas no estado do Rio de Janeiro em 2025 nos territórios da Baia da Ilha Grande e Baixada Litorânea, assim como, nas percepções sobre a conferência estadual. Estas conferências integram um processo maior de reconstrução democrática do espaço rural brasileiro. Nas atividades e conferências, o Bem-Estar Territorial não aparece apenas como sinônimo de "qualidade de vida" em sentido restrito (renda ou acesso a serviços), mas como capacidade coletiva de decidir sobre o próprio território, definir prioridades, pactuar estratégias de inclusão produtiva e orientar políticas públicas de forma situada, dialogando com a diversidade de biomas, culturas e atividades econômicas do estado.

As pautas tratadas nestas atividades apontam para questões como pesca artesanal, turismo, conservação ambiental e regularização fundiária, que se entrelaçam nas discussões sobre acesso à terra, água e território. A discussão sobre agroecologia, conservação de nascentes, estradas vicinais e saúde no campo se conectam com debates sobre a produção de alimentos saudáveis, o cuidado ambiental e a qualidade de vida. Questões de comercialização, logística, mercados institucionais (PNAE, PAA), segurança hídrica e conflitos de uso do solo ganham centralidade, da mesma forma que o debate sobre diversificação produtiva, convivência com áreas de grandes projetos (petróleo, atividade portuária, turismo de massa, saneamento, etc.), e o fortalecimento da agricultura familiar e pesca artesanal se articulam com a pauta da juventude e da sucessão rural. Assim, as nuances sobre a categoria "Bem-Estar Territorial" são tratadas a partir da própria percepção das comunidades sobre o que significa o bom viver em seu território, o que nesta análise levou a classificação de diversas dimensões de segurança como:

- Segurança material: ter renda suficiente, acesso a mercados estáveis, infraestrutura básica (estradas, transporte, internet, energia, etc.), acesso à terra e à água;

- Segurança alimentar e nutricional: produzir e consumir alimentos saudáveis, culturalmente adequados à realidade local, com estabilidade de oferta ao longo do ano;

- Segurança ambiental: viver em um ambiente com rios e mares preservados, florestas e áreas de produção protegidas, capacidade de enfrentar eventos climáticos extremos;

- Segurança cultural e identitária: poder manter modos de vida, festas, saberes e práticas tradicionais, e ver esses elementos reconhecidos nas políticas públicas, e não tratados como atraso ao desenvolvimento local;

- Segurança política e institucional: ter canais efetivos de participação e controle social (conselhos rurais, colegiados territoriais, conferências), onde as decisões tenham consequência nos planos e orçamentos de políticas aplicadas ao desenvolvimento territorial.

Percebe-se que o principal apontamento deste indicador é de que a percepção de bem-estar e pertencimento territorial é construída como resultado de decisões coletivas, não como uma agenda do Estado. Nesta análise, o pertencimento territorial se alinha à ideia de governança a partir do debate para identificar problemáticas locais que devem ser orientadas à implementação e continuidade das políticas públicas a nível local. Neste sentido a percepção de bem-estar se dá na capacidade de transformar debate em políticas aplicadas.

f) Sustentabilidade democrática

A última categoria analisada demonstra a importância da extensão universitária como um horizonte político-pedagógico de aprendizagem coletiva para a diagnosticar o território, formular propostas, negociar prioridades e construir políticas que façam sentido para quem vive do e no campo, nas águas e nas florestas. No decorrer das atividades realizadas pelo PEPEDT no projeto de análise da retomada das políticas territoriais, a extensão universitária é concebida como prática de Gestão Social do desenvolvimento local, em diálogo direto com atores locais em colegiados territoriais e espaços de participação vinculados à política nacional de territórios. As reuniões do Colegiado BIG e os processos relacionados a realização das conferências territoriais apontam o território não apenas pelo seu recorte administrativo, mas como um *locus* político-pedagógico, no qual sujeitos coletivos que representam atores locais e agentes institucionais, constroem diagnósticos, pactuam estratégias e produzem conhecimentos situados localmente.

As atividades de ensino, pesquisa e extensão articulam-se, assim, para fortalecer capacidades locais de planejamento, participação e controle social, contribuindo para a retomada e qualificação das políticas territoriais em uma perspectiva de justiça social e ambiental. Nesse contexto, as conferências territoriais e a reconstrução da política nacional de territórios constituem laboratórios vivos de sustentabilidade democrática, categoria que na metodologia proposta, sintetiza a interdependência entre democracia participativa, sustentabilidade ambiental e viabilidade econômica para o DTS.

A extensão universitária atua tanto na sistematização crítica desses processos (por meio do OT-BIG, pesquisas participativas, cartografias sociais, metodologias de escuta e devolutivas em campo) quanto na capacitação de lideranças e instituições territoriais, tensionando a lógica setorial fragmentada das políticas públicas. Os indicadores associados à sustentabilidade democrática, como a integração entre políticas relacionadas à gestão territorial, as práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo, e a inclusão de princípios de equidade socioambiental, foram utilizados para avaliar a participação social de agricultores familiares, pescadoras e pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais, juventudes, mulheres, gestores públicos e organizações da sociedade civil na construção, validação das políticas

territoriais e interação entre universidade e território na construção destas políticas, reforçando a ideia de que a avaliação de políticas públicas também é um campo de disputa democrática.

A noção de sustentabilidade democrática neste projeto, permite analisar a extensão universitária não como ação pontual, mas como parte de processos de longa duração, centrados na permanência e replicabilidade das práticas democráticas. Ao acompanhar conferências, fóruns territoriais e arranjos de governança, o PEPEDT evidencia como a vitalidade dessas instâncias está ligada à capacidade de articular políticas de gestão territorial, consolidar práticas de manejo sustentável com monitoramento compartilhado e incorporar, de modo transversal, a equidade de gênero, geração, raça e etnia. A síntese dos indicadores de Sustentabilidade Democrática é apresentada abaixo (Quadro 22).

Quadro 22. Indicadores da categoria "Sustentabilidade Democrática" – Projeto 2.

Indicador de Sustentabilidade Democrática	Descrição e resultados observados
a) Integração entre políticas relacionadas a gestão territorial	O PEPEDT promoveu articulação entre atores locais e agentes institucionais com a retomada das políticas públicas federais, buscando a territorialização destas políticas.
b) Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo	As atividades do PEPEDT buscaram alinhamento entre as práticas locais de manejo sustentável e o processo de retomada das políticas territoriais.
c) Inclusão de princípios de equidade socioambiental	As conferências territoriais incluíram princípios de equidade socioambiental nas discussões para reestruturação da política nacional de territórios em sua discussão.
d) Permanência e replicabilidade das práticas democráticas	A re-homologação do território da Baia da Ilha Grande e o auxílio ao reconhecimento do território da Baixada Litorânea denotam a permanência e replicabilidade de práticas democráticas.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O indicador de "Integração entre políticas relacionadas a gestão territorial" aponta para um processo de reaproximação e aderência das políticas federais nos contextos locais. Entre a 35ª e 38ª reuniões do Colegiado BIG foram apresentados os programas e projetos do governo federal ligados ao MDA que retomam o fomento a atividades socioprodutivas e dialogado junto aos atores locais as formas de acesso, assim como, articuladas parcerias com os governos locais para sua implementação. A participação e parceria da Superintendência Federal do MDA no estado do Rio de Janeiro junto ao PEPEDT em atividades de campo foi de grande importância neste processo, impulsionando a integração de secretarias municipais e o acesso local à estas políticas.

A retomada e fortalecimento dos conselhos municipais de agricultura e pesca demonstram os esforços de retomada das políticas territoriais a nível local. Um aspecto importante nesta análise é a mudança do contexto local em relação a atuação destes conselhos. Durante a vigência anterior do PRONAT, os conselhos eram denominados como Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, mas com o hiato do programa devido a descontinuidade da política de territórios, muitos destes conselhos se dissolveram.

Com o retorno do governo progressista em 2023, muitos conselhos foram reativados como conselhos municipais de agricultura e pesca. Mesmo com a mudança de nomenclatura, estes conselhos integraram a nível local o suporte ao acesso as políticas territoriais, atuando como fóruns de discussão do DTS. O apoio e a articulação institucional dentro destes conselhos foram importantes para fortalecer a agenda das conferências territoriais. Neste sentido, a mobilização do Colegiado BIG no território da Baia da Ilha Grande e nos municípios que integraram a conferência da Baixada Litorânea teve retorno positivo da atuação dos conselhos

municipais consolidados, como o COMAPSI e o COMPAP assim como de outros fóruns de discussão que incidem sobre a gestão territorial.

No território da Baia da Ilha Grande destacaram-se as discussões junto ao COMAPSI em Itaguaí e COMPAP em Paraty para mobilizar e apoiar a participação de atores locais na 1ª CTDRSSBIG, e a atuação do PEPEDT na organização geral e no apoio para aquisição de alimentos servidos na conferência. No território da Baixada Litorânea, as discussões no CBH Lagos São João e a mobilização de seus representantes foram significativas para a realização da conferência, cuja organização teve grande participação de representantes do PEA Rede Observação. A integração também se deu pelo apoio institucional de órgãos públicos como a EMATER Rio e FIPERJ, assim como de agentes da iniciativa privada, como a faculdade Estácio de Sá, que cedeu o local para realização da 3ª CIDRSSBL e auxiliou com a feitura de alimentos servidos na conferência, demonstrando a importância da extensão universitária também em contexto de universidades privadas.

O indicador de "Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo" revela que nos relatórios preliminares de atividades do projeto os debates realizados antes e durante as conferências territoriais enfatizaram questões como o tipo de produção alimentar a ser priorizada pelas políticas, havendo grande ênfase à transição agroecológica, a produção orgânica e inclusão de pescados nas políticas de compra institucionais. Debates sobre como combinar geração de renda, conservação ambiental e segurança alimentar, destacando-se o impacto de outras cadeias de valor sobre a produção da agricultura familiar e pesca artesanal, como a poluição na Lagoa de Araruama que impacta a produção da pesca artesanal. Discussões sobre a transversalidade de políticas de saúde, educação, transporte, assistência técnica e crédito e a urgência de integração destas em relação as políticas territoriais. Assim como, dúvidas sobre a efetividade de mecanismos de governança (conselhos, fóruns, planos e fundos) e como estes devem ser fortalecidos para que haja efetividade da implementação de políticas públicas para o DTS.

Estes debates demonstraram como questões relacionadas a territorialização das políticas públicas voltadas ao DTS ainda geram dúvidas em relação às práticas de manejo sustentável na produção de alimentos a nível local. O processo de construção coletiva proporcionado pelas conferências territoriais auxiliam no entendimento destas políticas e posteriormente, serviram como base para a implementação e acompanhamento das mesmas nos territórios, porém, a capacitação de atores locais e o funcionamento de instrumentos de avaliação destas políticas, como a presença de observatórios e o funcionamento dos conselhos municipais será fundamental para avaliar a efetividade do acesso e a quantificação de resultados a partir do monitoramento participativo.

O indicador de "Inclusão de princípios equidade socioambiental" avaliou como questões relacionadas a justiça ambiental e a garantia de direitos se fez presente nas discussões sobre a retomada das políticas territoriais. Esta análise se deu a partir dos relatórios preliminares da participação do PEPEDT em diálogos locais e realização das conferências territoriais. Neste sentido, avalia-se que todos os eixos temáticos das conferências em que o PEPEDT participou tiveram reflexo de debates sobre equidade socioambiental. O impacto das mudanças climáticas foi debatido em relação a produção da agricultura familiar frente a eventos extremos que afetam a produção, como geadas, queimadas, calor extremo e perdas econômicas geradas por ela. Na pesca, a mudança de períodos de defeso e a relação com as mudanças climáticas foram debatidas como possíveis incongruências entre os períodos de reprodução e o estabelecimento do defeso.

A transformação agroecológica gerou debates sobre concentração fundiária e dificuldades de escoamento da produção da agricultura familiar e pesca artesanal frente a competição com o mercado agropecuário dependente de agrotóxicos. Da mesma forma, a concentração fundiária e a dificuldade do acesso à terra, a água e ao território foram debatidas

a partir das preocupações com o impacto negativo da especulação imobiliária, segurança pública e competição com outras cadeias produtivas. Alguns exemplos incluem o desrespeito à planos diretores municipais que definem áreas produtivas e que hoje são alvo de empreendimentos como geração de energia fotovoltaica e loteamentos residenciais, relatados em Mazomba, Itaguaí; atividades turísticas e esportivas como uso de jet-ski, kitesurf e trafego de embarcações competindo com a pesca artesanal na Lagoa de Araruama; exclusão de áreas de pesca devido aos empreendimentos energéticos e portuários na Baia de Sepetiba; retenção de imposto de renda na fonte em vendas da agricultura familiar em programas de aquisição de alimento, diminuindo a geração de renda; aumento da demanda hídrica de abastecimento e de empreendimentos hidro intensivos que diminuem a disponibilidade de água em corpos hídricos acessados pela a agricultura familiar, entre outros.

Sobre o indicador de "Permanência e replicabilidade das práticas democráticas", analisa-se que os esforças pela manutenção do Colegiado BIG anteriores a realização deste projeto e do contexto de retomada das políticas territoriais em si, demonstram a capacidade de permanência de políticas públicas através da ação de redes locais que contaram com o suporte da extensão universitária. Isso se deu mesmo sem o aporte governamental devido a descontinuidade das políticas públicas e influenciou positivamente o processo de retomada destas com a mudança de governo. A re-homologação do Colegiado BIG demonstra a capacidade de rearticular estas políticas no território a partir da institucionalização de práticas locais de participação social e exercício da cidadania deliberativa que tensionam politicamente pela garantia de direitos mesmo num cenário de descontinuidade das políticas públicas.

A análise sobre o processo de retomada das políticas territoriais também demonstra o esforço de institucionalização burocrática destas a partir da melhor definição de marcos funcionais, estabelecidos pelas resoluções do CONDRAF, que fortalecem a continuidade de espaços deliberativos como os CODETERs. As conferências territoriais neste sentido, além de garantir a escuta ativa de atores sociais e agentes institucionais dos territórios no processo de reestruturação, também garantem um espaço de troca de experiências e aprendizado sobre como estas políticas deverão ser implementadas a partir do resultado da 3ª CNDRSS que será realizada em março. Neste sentido, o novo regramento sobre o funcionamento dos CODETERs apresenta desafios práticos de implementação, na qual a atuação de instituições de ATER como a EMATER e FIPERJ, secretarias municipais de agricultura e pesca e projetos de extensão universitária ligados a temática do DTS como os realizados pelo PEPEDT, serão essenciais no suporte ao funcionamento destes fóruns territoriais e implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas a nível local.

A replicabilidade do modelo de suporte realizado pelo PEPEDT ao Colegiado BIG em relação a homologação de novos territórios foi uma questão levantada a partir do apoio a realização da 3ª CIDRSS-BL. Este tipo de ação de certa forma pode ser facilitada pelos meios digitais de comunicação, mas enfrenta desafios de articulação e pactuação entre representantes locais na formação de redes solidárias e demanda de mecanismos de fomento para realização de novos projetos que permitam a vivência em campo, novas capacitações e consolidação de espaços de articulação entre os coletivos sociais que atuam nos municípios que compõe o território da Baixada Litorânea.

4.6 Considerações sobre a seção

A leitura desta seção, que trata da atuação do PEPEDT na extensão universitária para o desenvolvimento territorial sustentável, permite sustentar que além de um programa universitário de apoio a ações territoriais, ele se apresenta como experiência concreta de mediação institucional capaz de rearticular, em escala local, processos de governança participativa enfraquecidos pela descontinuidade das políticas públicas de desenvolvimento

territorial. O PEPEDT se constitui a partir da herança das políticas territoriais formuladas no bojo do PNDRS e PNDRSS, da criação da SDT e da institucionalização dos colegiados territoriais, indicando que sua emergência está vinculada à tentativa de enfrentar os limites do desenvolvimentismo regional por meio de uma abordagem territorial, intermunicipal e participativa.

A análise da trajetória do projeto PEPEDT entre 2022 e 2025 revela um cenário de transição política e metodológica que transcende a simples execução de projetos de extensão. O histórico das políticas territoriais no Brasil, marcado pela criação do PNDRSS e a subsequente desarticulação institucional a partir de 2016, estabelece o pano de fundo para uma discussão sobre a resiliência de arranjos de governança como o Colegiado BIG. Nesse sentido, o projeto PEPEDT se insere como resposta prática a uma lacuna histórica ligada a dificuldade do Estado em sustentar institucionalidades territoriais capazes de sobreviver à alternância de governos e à desestruturação dos programas federais.

A discussão pode ser aprofundada ao se tratar o projeto PEPEDT e o projeto de Retomada das Políticas Públicas Territoriais como duas camadas de um mesmo problema, a dificuldade histórica de transformar reconhecimento institucional e desenho programático de políticas públicas em capacidade política real nos territórios, sobretudo quando o que está em jogo não é apenas executar projetos, e sim debater modelos de desenvolvimento, critérios de justiça socioambiental e formas legítimas de cidadania deliberativa. Nesse contexto, o território deixa de ser mero recorte geográfico-administrativo e passa a operar como arena de conflitos, mediações e pactos, onde as políticas públicas se territorializam (ou fracassam) conforme conseguem dialogar com práticas sociais, identidades coletivas e assimetrias de poder já existentes.

Sob a ótica da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt, a atuação do PEPEDT pode ser interpretada como um esforço de superação da razão instrumental, que frequentemente reduz o desenvolvimento territorial a métricas de produtividade e crescimento econômico neoclássico, em direção à razão substantiva. A proposta de retomada das políticas de desenvolvimento territorial MDA em 2023 não se configura apenas como uma reconstrução administrativa, mas como um campo de disputa onde a Gestão Social busca instaurar uma governança dialógica e participativa. Nesse sentido, o PEPEDT atua como mediador entre o Estado e a sociedade civil, operando o que se define como uma prática transformadora que integra ensino, pesquisa e extensão para produzir conhecimento que seja socialmente relevante e emancipatório.

O programa sustenta, através da extensão universitária, bases de uma infraestrutura cívica e metodológica para a ação territorial, que não se limitam à prestação de serviços ou à difusão unilateral de conhecimento, mas apostam na construção de espaços públicos de interlocução, sistematização de demandas e articulação entre atores locais e agentes institucionais heterogêneos. O ganho mais substantivo dos arranjos mobilizados pelo PEPEDT se dá quando a participação social se aproxima do contexto da cidadania deliberativa, capaz de produzir entendimento mínimo sobre problemas comuns, critérios de prioridade e possibilidades de coordenação. A teoria comunicativa habermasiana ajuda a qualificar esse aspecto ao apontar que a força da deliberação não reside na promessa ingênua de consenso, mas na criação de condições para que argumentos sejam publicamente testados, pretensões de validade sejam disputadas e decisões ganhem legitimidade a partir do diálogo, ainda que persistam divergências (HABERMAS, [1981] 2012). Em termos territoriais, isso significa que a política pública deixa de ser apenas intervenção do Estado e passa a se pautar no resultado de processos de comunicação social organizada, processos que podem ampliar o reconhecimento mútuo entre grupos a partir da formação de redes territoriais.

Diante do esvaziamento das políticas territoriais após 2016, a permanência do Colegiado BIG não se explica pela capacidade institucional do aparato estatal, mas pela capacidade de a extensão universitária funcionar como estrutura de sustentação política, metodológica e

relacional do território. A criação do PEPEDT serviu precisamente para evitar a descontinuidade das articulações antes promovidas pelo NEDET-BIG, mantendo a funcionalidade do colegiado e ampliando a integração entre universidade e comunidades locais. Este apontamento é teoricamente relevante porque aproxima a prática extensionista da concepção de universidade como mediadora cognitiva e política, onde a extensão é tratada como instrumento de territorialização de políticas públicas relacionadas ao DTS, produção de inteligência institucional e construção da governança participativa.

A desarticulação das políticas territoriais entre 2016 e 2022 não representou apenas uma interrupção administrativa, mas um processo de perda da inteligência institucional que afetou a capilaridade da Gestão Social nos territórios. Nesse hiato, a atuação do PEPEDT junto ao Colegiado BIG funcionou como um repositório de memória técnica e política, impedindo que o capital social acumulado fosse totalmente dissipado. Ao analisarmos a retomada proposta a partir de 2023, observa-se que o desafio não é meramente restaurar estruturas passadas, mas lidar com uma nova morfologia social do território, agora mais fragmentada. Sob o prisma da Sociologia Crítica, essa retomada demandou a identificação de novas lideranças e a reconstrução de laços de confiança, operando uma mediação que não se limita ao repasse de informações, mas que busca reestabelecer o território como um espaço de deliberação livre das pressões puramente mercadológicas.

A discussão sobre os resultados parciais do projeto PEPEDT aponta para a importância da pesquisa-ação na construção de redes territoriais. Ao sistematizar metodologias participativas para a re-homologação do Colegiado BIG, o projeto desafia o determinismo econômico e busca a valorização de modos de vida tradicionais, fundamentando-se em epistemologias pautadas nos saberes locais. Essa abordagem evita a subalternização de comunidades rurais, pesqueiras e quilombolas da Baía da Ilha Grande, promovendo uma inserção política que reconhece o território como um espaço de luta e identidade, e não apenas como um receptáculo de políticas top-down.

Nessa perspectiva, o suporte do PEPEDT opera como infraestrutura social de tradução institucional, de um lado, traduz demandas, conflitos e capacidades do território para uma linguagem institucional inteligível ao Estado, de outro, traduz programas, normas e oportunidades governamentais para os atores locais, reduzindo a distância entre as políticas públicas e a realidade cotidiana no território. O resultado prático das ações de extensão universitária altera a qualidade da governança, porque introduz capacidade territorial de leitura, negociação e apropriação das políticas públicas. Essa abordagem dialoga com a tradição da Gestão Social, especialmente quando se enfatiza que gestão não é sinônimo de gerencialismo, mas de condução coletiva de assuntos públicos, ancorada em participação substantiva e controle social.

Ao se utilizar de metodologias participativas e tecnologias sociais dialógicas na construção de pactos territoriais, o PEPEDT se aproxima da ideia de racionalidade substantiva, que incorpora dimensões normativas e emancipatórias, em contraposição a racionalidade instrumental da ação pública (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; TENÓRIO, 2008a). A legitimidade das decisões emerge de processos inclusivos, plurais e orientados ao bem comum, em contraposição à lógica da gestão estratégica subordinada à racionalidade instrumental. Ao observar os resultados do projeto PEPEDT reconhece-se que sua contribuição não está só em promover participação social, mas em qualificar a participação como processo deliberativo e territorializado.

Essa leitura ganha densidade quando se reconhece que o território BIG, como tantos territórios costeiros e rurais, é atravessado por pressões que tendem a deslocar grupos tradicionais e reordenar o uso do espaço segundo lógicas externas, frequentemente associadas aos interesses do mercado e a uma dimensão de gestão estratégica que legitima a especulação imobiliária, a desterritorialização que atende ao turismo de massa e a realização de

megaprojetos. Nesse sentido, a disputa territorial não se reduz a conflitos localizados, mas envolve formas de controle sobre condições de produção e reprodução social, incluindo acesso a bens comuns, circuitos de comercialização, infraestrutura e marcos regulatórios.

A política territorial, então, pode ser entendida como um campo de disputa por autonomia e por capacidade coletiva de definir prioridades, evitando que comunidades sejam empurradas para posições subalternas em cadeias econômicas nas quais capturam pouco valor e se submetem a maiores riscos e vulnerabilidades, ao deixarem de ser donos do próprio meio de produção e assumirem o papel de proletariado. Ao mesmo tempo, integrar comunidades locais a programas e políticas de desenvolvimento descontextualizadas da realidade local pode reforças assimetrias, se o enquadramento burocrático busca transformações produtivas que apagam modos de vida, cosmologias, culturas locais, modos de organização e sistemas de produção pautados no saber local (FANON, 2007).

É nesse cenário que o projeto de análise da Retomada das Políticas Públicas Territoriais potencializa a análise. A recriação do MDA, a retomada efetiva do CONDRAF e a recondução de marcos institucionais como o PRONAT podem criar condições de escala, previsibilidade e articulação federativa, reabrindo canais de financiamento e reconhecimento estatal das dinâmicas territoriais. Neste sentido, a re-homologação e criação de novos CODETERs possibilitam a reterritorialização das políticas de desenvolvimento territorial. A atuação do PEPEDT neste projeto demonstra esforços para que o retorno do PRONAT não seja reintroduzido como modelo padronizado, centrado em conformidade a procedimentos e metas, replicando estruturas que funcionam mal quando transplantadas sem tradução.

A contribuição de Guerreiro Ramos ajuda a qualificar essa crítica ao apontar que a ação pública precisa ser sensível às condições concretas, às racionalidades locais e aos limites de importação acrítica de formatos organizacionais, caso contrário, instala-se uma modernização formal que não gera capacidade substantiva de transformações nos territórios (RAMOS, 1996). Em termos práticos, colegiados podem existir e ainda assim não decidir; planos podem ser elaborados e ainda assim não orientar orçamento; diagnósticos podem ser produzidos e ainda assim não alterar correlações de força no território. A análise do projeto permite discutir essa tensão entre institucionalização e sustentabilidade democrática, institucionalizar pode proteger a continuidade, mas também pode burocratizar e reduzir a energia política se a forma engolir o conteúdo.

Nesse sentido, a contribuição desta seção está em registrar atividades realizadas, e também em revelar um modo de operar a transformação no território. A extensão universitária se mostra como dispositivo de tradução entre a linguagem comunitária e a linguagem institucional, de formação política no aprendizado de regras, direitos, instrumentos e representação, e de produção de conhecimento aplicado a realidade territorial, através de diagnósticos, sistematizações e memórias de processos. O que se observa é uma tentativa de fazer política pública antes mesmo da política pública formal acontecer, pela via da constituição de condições sociais e institucionais para que decisões coletivas não sejam episódicas, personalistas ou capturadas institucionalmente, mas sim, traduzidas como base para o planejamento de políticas territorializadas.

A partir desta lógica, é possível considerar o PEPEDT como um operador de territorialização que antecede e acompanha a retomada da política territorial, ao fortalecer capacidades deliberativas, metodologias participativas e redes de cooperação sociotécnica no território. A ações do projeto contribuem para que o território seja visto, para além de objeto da política, como sujeito coletivo que condiciona a política aos termos da realidade local. Isso recoloca a extensão universitária como parte da ecologia institucional do território, como mediadora participante que auxilia na qualificação da representação local nas arenas públicas, tensionando desigualdades de informação e ampliando a inteligibilidade de conflitos locais.

O que se desenha, é que políticas públicas voltadas a modos de vida territorializados, como aqueles associados à agriculta familiar, à pesca artesanal e à sociobiodiversidade, tendem a depender menos de programas isolados e mais da densidade de governança participativa instalada no território. A retomada de políticas territoriais nesse sentido, só se converte em DTS quando encontra processos sociais capazes de disputar prioridades, negociar critérios e produzir pactos minimamente legítimos, e é nessa interseção que projetos de extensão como os realizados pelo PEPEDT ganham centralidade analítica. A universidade não atua meramente como agente externo que oferece assessoria técnica, ela atua na construção de condições para que a deliberação ganhe densidade social, continuidade a longo prazo e inteligibilidade institucional, o que se aproxima das ideias discutidas no campo dos estudos decoloniais.

Em termos habermasianos, trata-se de ampliar a passagem da comunicação dispersa para a deliberação orientada, isto é, de produzir condições materiais e simbólicas para que atores subalternizados deixem de ser apenas consultados e passem a incidir diretamente na tomada de decisão sobre o desenvolvimento local. Entretanto, a discussão demanda reconhecer que a mediação da ação extensionista não elimina as contradições estruturais da política territorial, que foi marcada por fragilidades institucionais como a dependência financeira e administrativa da esfera federal, ausência de personalidade jurídica dos colegiados, tendência à municipalização das ações, entraves político-partidários e baixa institucionalização dos espaços territoriais.

Nesse sentido, a discussão sobre os projetos do PEPEDT revela um paradoxo analítico, sua força deriva justamente de atuar onde o arranjo estatal mostra sua maior fraqueza. A extensão universitária torna-se relevante porque ocupa provisoriamente o vazio institucional deixado pelo Estado, impedindo o colapso completo das mediações territoriais, mas não substitui o Estado em suas atribuições. Isso permite interpretar o programa como uma tecnologia político-institucional de contenção dos impactos da descontinuidade de políticas públicas e da fragmentação da ação estatal, principalmente em relação a manutenção da governança participativa e da coesão socioinstitucional no território.

Ao mesmo tempo, essa leitura exige cautela crítica. Se, por um lado, o PEPEDT demonstra a potência da extensão universitária como suporte à governança, por outro, expõe o risco de que a sustentabilidade democrática das dinâmicas territoriais se torne excessivamente dependente do papel da universidade. No estado do Rio de Janeiro, apenas o Colegiado BIG permaneceu ativo após o fim do financiamento federal, e isso atrelado a uma forte dependência do PEPEDT. Esse apontamento é decisivo para a discussão, pois mostra que a permanência da governança participativa não pode ser confundida com sua plena institucionalização.

Verificou-se que o PEPEDT deu suporte a continuidade do Colegiado BIG, mas uma continuidade tensionada, apoiada em um arranjo institucional ainda vulnerável. Pode-se dizer que o programa produziu a emancipação em meio a condições institucionais ainda desfavoráveis e heterônomas. Nessa perspectiva, a discussão sobre as políticas territoriais na tese contribui para analisar que tipo de participação foi produzida, que capacidades coletivas foram fortalecidas, que conflitos foram reconhecidos sem serem silenciados, que assimetrias persistiram apesar do suporte realizado pelo PEPEDT, e quais traduções institucionais foram necessárias para que o território pudesse se afirmar diante de dos interesses de agendas externas. A discussão permanece aberta porque o próprio objeto é dinâmico, territórios mudam, coalizões se reorganizam e o Estado oscila entre abertura participativa e fechamento tecnocrático.

Há ainda uma contribuição importante ao debate quando se observa a manutenção da articulação territorial em momentos adversos, como a pandemia de Covid-19. Registra-se que, entre 2020 e 2022, os "Bate-papos com o Colegiado BIG" mantiveram a articulação dos atores locais e impulsionaram ações de solidariedade, inclusive relacionadas à segurança alimentar na Ilha Grande. Esse dado amplia a discussão porque revela que a governança participativa não se resume ao planejamento institucional. Ela também se expressa como capacidade territorial de

resposta em contextos de crise. Isso reforça uma interpretação do Colegiado BIG e do PEPEDT como formas de infraestrutura cívica além de espaço de fóruns de debate. Em termos de DTS, trata-se de uma evidência de que a territorialidade se produz também pela densidade das relações cooperativas e solidarias que permitem enfrentar vulnerabilidades concretas.

O mérito desta discussão é oferecer elementos empíricos e conceituais para que a política territorial seja analisada como campo de disputa e aprendizagem institucional que reúne um repertório de instrumentos participativos. Esse argumento pode ser aprofundado com base na Teoria Crítica e na Teoria Decolonial ao apontar que o desenvolvimento não deve se pautar em modelos verticalizados e racionalistas, valorizando a reciprocidade entre saberes científicos e locais e a superação da subalternização de comunidades locais. Sob esse prisma, é possível dimensionar o PEPEDT como experiência que desloca a universidade de uma posição epistemicamente centralizadora para uma posição relacional. A extensão universitária quando articulada ao suporte ao Colegiado BIG, reorganiza o próprio processo de produção do conhecimento a partir das dinâmicas do território. Esse movimento é importante porque rompe, ao menos parcialmente, com a lógica segundo a qual a academia apenas classifica, normatiza e intervêm sobre populações locais sem lhes reconhecer capacidade interpretativa e propositiva.

A transição para o novo regramento dos CODETERs revela uma tensão inerente entre a necessidade de normatização estatal e a fluidez das dinâmicas locais. Enquanto o Estado busca eficiência e padronização para a execução orçamentária, a razão substantiva aplicada pelo PEPEDT prioriza o tempo dos processos humanos e a qualidade da participação social. Os resultados parciais do projeto de análise da retomada de políticas territoriais indicam que a tecnologia digital, embora facilite a comunicação, não substitui a presença pedagógica do trabalho de campo. A eficácia da extensão universitária, portanto, reside na sua capacidade de ser um nó de alta conectividade na Teoria Ator-Rede, articulando a burocracia dos processos normativos e de acesso a políticas púbicas ao saber local, da agricultura familiar e da pesca artesanal, transformando diretrizes abstratas em práticas concretas e territorializadas.

Por isso, talvez o resultado mais substantivo dessa discussão, além da retomada de políticas em si, seja a evidência de que essa retomada só se torna territorialmente inteligível quando mediada por arranjos de cooperação institucional, sociotécnica e territorial. Neste sentido, a discussão mostra que o processo de re-homologação do Colegiado BIG, a mobilização para as conferências territoriais e a atuação em outros territórios foram centrais para o fortalecimento da governança participativa. Isso sugere que a política pública, para além de seu desenho formal, depende de circuitos concretos de mobilização territorial. Em outras palavras, políticas territoriais não se retomam apenas por decreto, elas precisam ser (re)territorializadas por sujeitos, instituições e mediações capazes de reconstruir confiança, linguagem comum e capacidade de coordenação, que se legitimam e se retroalimentam através de pactos territoriais e do fortalecimento das redes territoriais.

A realização das conferências territoriais da Baia da Ilha Grande, da Baixada Litorânea e do Estado do Rio de Janeiro, e a preparação para a 3ª CNDRSS demonstram uma aplicação prática da capacidade de replicabilidade de modelos de governança. O caso do apoio do PEPEDT à realização da conferência da Baixada Litorânea demonstra que a territorialização de políticas públicas não é um processo de replicação, mas uma tradução cultural e política de complexidades locais. A extensão universitária, ao adotar uma perspectiva decolonial, evita a imposição de métricas externas, focando em fortalecer a autonomia dos coletivos locais. O debate sobre os resultados sugere que o sucesso dessa nova etapa das políticas territoriais dependerá da capacidade de sustentar espaços de escuta ativa que reconheçam as assimetrias de poder e promovam uma redistribuição real do poder de decisão no território.

Outro ponto relevante para a discussão é que a discussão desta seção recoloca o debate sobre políticas territoriais numa análise que atualiza a literatura sobre o tema nos anos 2000. Ao recuperar as críticas de Sabourin, Grisa e Favareto, reconhece-se que a institucionalização

territorial brasileira foi atravessada por contradições persistentes e por baixa capacidade de alterar estruturalmente os padrões de desenvolvimento e estruturas de poder nos territórios. Com isso, a discussão contribui para uma leitura mais madura, não se trata de afirmar que a participação, por si só, resolva os impasses do desenvolvimento territorial, mas de mostrar que sem participação qualificada esses impasses tendem a ser reproduzidos por formas ainda mais concentradoras e opacas de decisão. O PEPEDT, nesse contexto, demonstra que a extensão universitária se apresenta como mediadora de conflitos e propulsora da qualificação do debate.

Também merece destaque a dimensão da replicabilidade metodológica. A tese introduz o debate de como a sequência de projetos permitiu analisar a reaplicabilidade do método PEPEDT em outros contextos e territórios e trata da sistematização de metodologias participativas e tecnologias sociais como parte da própria análise. Assim, o método deixa de ser um instrumento auxiliar e passa a ser um dos resultados da experiência. Isso significa que o PEPEDT além de incentivar e fazer parte de processos territoriais, também produz um repertório metodológico que pode circular entre diferentes contextos. Processo que contextualiza a própria concepção deste trabalho de tese. A criatividade analítica está em perceber que essa circulação não corresponde a mera padronização de método, pelo contrário, por meio da redução sociológica, aponta que o conhecimento deve ser transposto criticamente e adequado às realidades locais (RAMOS, 1996; VILLELA, 2012). Assim, a replicabilidade mais consistente do método está em reproduzir princípios de dialogicidade, leitura territorial, coprodução de diagnósticos e mediação institucional.

A discussão sobre os dois primeiros projetos materializa uma tensão constitutiva da tese, de um lado, a persistência de limites estruturais da política pública territorial brasileira, de outro, a demonstração de que a extensão universitária pode operar como mediação ativa na reconstrução de arranjos participativos, na tradução institucional de demandas e na territorialização da governança. O interesse analítico desta discussão está justamente em mostrar que a extensão universitária, quando articulada à Gestão Social e ao DTS, passa a atuar como agente de territorialização política, sem que isso apague a necessidade de se reconstituir e atualizar a capacidade de instituições de ATER e extensão rural de atuarem nos territórios, mas sim, qualificar esse processo.

5. EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NA AGREGAÇÃO DE VALOR E INCLUSÃO SOCIOPRODUTIVA DA PESCA ARTESANAL

Essa seção apresenta a análise de atividades de extensão universitária que contaram com a atuação do PEPEDT em seu desenvolvimento, a partir dos resultados da etapa de mapeamento socioeconômico e socioprodutivo do projeto "Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama", cujas atividades foram desenvolvidas entre 2023 e 2024, e no processo participativo na construção do projeto "Pescantar: pesquisa-ação e extensão universitária", que se iniciou em 2025. A primeira parte apresenta ponderações sobre o histórico das políticas públicas ligadas à pesca artesanal a partir da promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca em 2009 e o panorama atual destas políticas a partir da criação da Secretaria Nacional da Pesca Artesanal em 2023.

As análises sobre o projeto Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama se pautam na reaplicação das metodologias participativas desenvolvidas pelo PEPEDT e na adaptação de métodos baseados na cartografia social para implementação de uma cartografia socioprodutiva participativa, utilizada para mapear os processos produtivos ligados a pesca artesanal da tainha na Lagoa de Araruama. Para isto, foram analisados relatórios de trabalho de campo, relatórios de oficinas de mapeamento socioprodutivo e mapeamento socioeconômico, assim como produtos gerados pelo projeto, como o Caderno de Especificações Técnicas desta Indicação Geográfica.

O projeto investigou como a tainha se caracteriza como um produto diferenciado, que possui valor agregado a partir das características sociais, culturais e produtivas da pesca artesanal, assim como as características bióticas e abióticas específicas do território, estas pesquisadas pela EMBRAPA em outra etapa do projeto. Na análise realizada nesta tese também foram considerados relatórios de oficinas de validação dos dados mapeados, os diálogos com atores locais e agentes institucionais, e orientações para a organização social na criação da associação que fará a gestão da indicação geográfica, apontando-se as contribuições da prática da Gestão Social na formulação do pacto territorial que reúne colônias e associações de pesca artesanal dos municípios que englobam a Lagoa de Araruama.

Quanto as ponderações sobre o projeto Pescantar: pesquisa-ação e extensão universitária, estas se pautaram em resultados parciais do projeto em relação ao processo de consulta e construção de atividades a partir da inclusão de pescadoras e pescadores no planejamento das ações a serem realizadas. Como se trata de um projeto ainda em implementação, os resultados parciais remetem ao trabalho de campo para a apresentação do Pescantar em comunidades pesqueiras da baia de Ilha Grande, Baia de Sepetiba e Lagoa de Araruama e na realização de oficinas de diagnóstico da pesca artesanal nos municípios de Itaguaí, Paraty e São Pedro da Aldeia, que utilizaram a metodologia de cartografia socioprodutiva participativa aplicada no projeto anterior. Estes resultados serviram para identificação de demandas locais a serem trabalhadas em futuras oficinas participativas, que terão como propósito a territorialização dos objetivos da Política Nacional de Extensão Pesqueira.

Entre outras atividades do projeto, também foram analisadas as contribuições do PEPEDT na construção da Plenária Livre da Pesca Artesanal do Estado do Rio de Janeiro, a participação na Plenária Nacional da Pesca Artesanal, que orientará a criação do Plano Nacional da Pesca Artesanal (PNPA), e a construção da minuta do decreto que estabelece o Programa Nacional de Extensão Pesqueira Artesanal (PNEPA). A aplicação da metodologia de análise das categorias integradas de Gestão Social e DTS proposta nesta tese aponta características específicas dos projetos em relação a participação social de pescadoras e pescadores no reconhecimento das características específicas da pesca artesanal nos territórios. Assim,

demonstra a reaplicação da metodologia do PEPEDT em diferentes contextos e realidades da pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro.

5.1. Panorama das Políticas Públicas para a Pesca Artesanal

A promulgação da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (BRASIL, 2009), representou um marco jurídico-institucional na regulação da atividade pesqueira no Brasil ao consolidar conceitos, definições e instrumentos de gestão e estabelecer diretrizes que reconhecem a pesca artesanal formalmente no escopo das políticas públicas de desenvolvimento sustentável. No entanto, a efetividade dessa normativa e de seus desdobramentos institucionais posteriores tem sido marcada por contradições, lacunas operacionais e disputas entre diferentes projetos de uso e controle dos recursos pesqueiros.

A Lei nº 11.959/2009 introduziu uma definição legal que reconhece a pesca artesanal como aquela realizada com embarcações de pequeno porte, de até 20 metros de comprimento por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contratos de parceria. Diferenciamos aqui a pesca artesanal do conceito de pesca de pequena escala, este utilizado internacionalmente (FAO, 2017), mais restrito em relação ao tamanho do barco, capacidade de armazenamento, autonomia de mar e uso de tecnologia.

Esse reconhecimento jurídico ampliou o escopo de sujeitos considerados trabalhadores da pesca, incluindo também aqueles envolvidos em atividades associadas à cadeia produtiva, como confecção e reparo de petrechos e beneficiamento do pescado. O avanço normativo representa uma inflexão importante em relação ao marco anterior, o Código da pesca de 1967, centrado predominantemente na produção e na captura, ao incorporar uma perspectiva mais abrangente da pesca artesanal enquanto sistema socioprodutivo complexo e territorialmente enraizado (BRASIL, 2009; JANUARIO, 2019).

Contudo, a efetividade desse reconhecimento foi condicionada pela capacidade institucional do Estado em implementar os instrumentos previstos na própria lei, especialmente aqueles relacionados ao ordenamento pesqueiro, ao Registro Geral da Pesca (RGP), à produção de estatísticas pesqueiras e à gestão compartilhada. Nesse sentido, uma das principais fragilidades observadas desde 2009 tem sido a descontinuidade e a instabilidade institucional na estrutura de governança do setor, o que produziu descontinuidades administrativas que afetaram diretamente a implementação de políticas estruturantes (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; ISHISAKI; PRATES, 2021).

Apesar desse reconhecimento normativo, a efetividade das políticas públicas derivadas desse marco legal tem sido profundamente condicionada por fragilidades institucionais, descontinuidades administrativas e assimetrias estruturais na implementação das ações governamentais. Embora tenha havido ampliação formal do número de políticas e programas destinados à pesca artesanal, esse crescimento não foi acompanhado por um aumento proporcional no acesso efetivo por parte de pescadoras (es) artesanais, evidenciando um descompasso entre o reconhecimento jurídico e sua materialização concreta.

Essa instabilidade institucional teve impactos significativos sobre o funcionamento do Registro Geral da Pesca (RGP), que constitui o principal instrumento de reconhecimento jurídico e de acesso a direitos sociais e econômicos pelos pescadores artesanais. O RGP opera como mecanismo de certificação estatal da identidade profissional do pescador, sendo condição necessária para o acesso a políticas públicas como o seguro-defeso, crédito e programas de apoio produtivo. Entretanto, sua implementação tem sido marcada por ambiguidades, inconsistências cadastrais e processos de recadastramento que frequentemente resultam na exclusão de pescadores artesanais legítimos, ao mesmo tempo em que permitem a permanência

ou o ingresso de agentes vinculados à pesca industrial ou mesmo não pescadores. Esse fenômeno evidencia uma contradição estrutural entre o reconhecimento formal da pesca artesanal e a efetividade material desse reconhecimento (GUIMARÃES; LEITÃO, 2020; JANUARIO, 2019).

Outro aspecto crítico refere-se à produção e ao uso de informações estatísticas para subsidiar o ordenamento pesqueiro devido a interrupção do sistema nacional de estatísticas pesqueiras em 2009. O Brasil passou a operar com uma base informacional fragmentada e insuficiente, dificultando a formulação de políticas baseadas em evidências e comprometendo a capacidade do Estado em promover o uso sustentável dos recursos pesqueiros. Essa lacuna informacional contribui para a adoção de medidas regulatórias generalistas ou desarticuladas das especificidades territoriais e socioeconômicas da pesca artesanal, o que pode resultar em efeitos desproporcionais sobre as (os) pescadoras (es) artesanais (ISHISAKI; PRATES, 2021).

Além disso, a implementação do seguro-defeso, uma das principais políticas públicas voltadas à proteção social na pesca artesanal, tem sido objeto de crescente controvérsia em relação a aplicação do benefício. Embora represente um instrumento fundamental de proteção da renda durante os períodos de reprodução das espécies, sua operacionalização tem sido marcada por processos de revisão e controle que frequentemente resultam na suspensão ou cancelamento de benefícios com base em critérios que desconsideram a realidade socioeconômica da pesca artesanal, caracterizada pela pluriatividade e pela intermitência da renda. Essa situação revela uma tensão entre o objetivo de controle administrativo e a garantia de direitos sociais, evidenciando limitações na capacidade do Estado em reconhecer as especificidades do modo de vida dos pescadores artesanais (EUZEBIO, 2024; MORENO, 2013; TORRES; GIANNELLA, 2020).

As assimetrias na aplicação das normativas também se manifestam na prática de como diferentes segmentos do setor pesqueiro são regulados tendo em vista que medidas administrativas e normativas têm sido implementadas de forma mais rigorosa sobre a pesca artesanal do que sobre a pesca industrial, evidenciando um desequilíbrio na aplicação do poder regulatório do Estado. Esse padrão reflete não apenas limitações institucionais, mas também disputas políticas e econômicas entre diferentes segmentos do setor pesqueiro, nas quais a pesca artesanal frequentemente ocupa uma posição de menor poder relativo (ISHISAKI; PRATES, 2021).

Essa contradição reflete uma característica estrutural da política pesqueira brasileira, historicamente orientada por uma lógica de modernização e industrialização do setor, que priorizou o desenvolvimento da pesca industrial em detrimento da pesca artesanal. Mesmo com investimentos públicos significativos, esse modelo não alcançou plenamente os resultados econômicos esperados e contribuiu para o agravamento da vulnerabilidade das comunidades pesqueiras artesanais, além de intensificar a degradação ambiental e a sobreexploração dos recursos pesqueiros. Esse cenário revela que a política pesqueira brasileira, embora juridicamente estruturada, apresenta limitações estruturais que comprometem sua capacidade de promover o DTS do setor (AZEVEDO, 2012; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; TORRES; GIANNELLA, 2020).

A pesca artesanal tem historicamente perdido espaço territorial, identidade, visibilidade política e incentivo de políticas pública no Brasil. Estes segmentos se caracterizam por depender diretamente dos recursos do mar, realizarem atividades de pesca de baixo impacto e estabelecerem o uso coletivo do território costeiro, considerando a importância ambiental e socioeconômica do espaço (LUCCA, 2018). Neste contexto, o litoral fluminense se caracteriza por mudanças que impactam direta e indiretamente a pesca artesanal, afetando o território das populações costeiras.

> No Rio de Janeiro, os trabalhadores vivem, em geral, em condições de muita pobreza devido à estrutura precária de sua economia e devido à deterioração das condições ambientais (poluição das águas das baías e dos rios causada pela industrialização e pela deficiência do de saneamento básica) e à redução das áreas de pesca (embarque-desembarque), de navegação e as áreas tradicionais de comunidade de pescadores e de venda de pescado por causa da pressão de ocupação urbana e da modernização espacial feita pelos grandes empreendedores industriais e pela crescimento de domicílios residenciais (SILVA, 2015, p. 3).

A pesca artesanal se mostra como uma atividade importante na geração de emprego e renda para as comunidades litorâneas, sendo responsável pela manutenção da economia local no litoral do país (DIEGUES, 1999; SOARES, 2009). Além da importância socioeconômica é uma atividade de importância sociocultural na construção de identidades, sendo a reprodução dos modos de vida de comunidades pesqueiras um fator importante na construção da cultura local e costumes litorâneos como festivais, comemorações religiosas e culinária.

O setor pesqueiro possui importância tanto a nível regional, no que se refere ao abastecimento de pescados nas zonas urbanas e nas regiões metropolitanas no cenário nacional e internacional, ao considerarmos os produtos pesqueiros extraídos nos territórios pesqueiros e comercializados externamente (FIPERJ, 2020 a, b). Considerando a pesca industrial e artesanal, a pesca apresenta um variado tipo de embarcações e petrechos de pesca, com diferentes aplicações, da pesca mais rudimentar, que utiliza instrumentos e embarcações simples, àquela que se utiliza de tecnologias mais atuais, como materiais, instrumentos e técnicas (ÁVILA-DA-SILVA; VIANNA, 2009).

No Brasil, os movimentos de representação social da pesca artesanal denunciam a falta de políticas públicas efetivas para o setor. Os movimentos sociais apontam relações de conflito, desafios e entraves à realização da pesca artesanal e a manutenção do modo de vida de comunidades tradicionais que realizam atividades pesqueiras para subsistência e geração de renda (AZEVEDO; PIERRI, 2014), advindas de questões como especulação imobiliária, turismo, pesca industrial, atividade portuária e exploração de petróleo. Além da falta de políticas públicas consistentes de apoio a esse setor, outro fator que impacta a pesca artesanal é a falta de políticas de proteção aos ambientes costeiros e estuarinos, que quando impactados, afetam a dinâmica pesqueira, uma vez que os pescadores precisam se deslocar para outras regiões em busca do pescado, ou mesmo mudar de atividades atividade econômica para garantir subsistência e geração de renda.

5.2. Políticas de Desenvolvimento e o Impacto sobre a Pesca Artesanal

No período que se estende da intervenção militar na década de 60 até a abertura democrática em 80, marcado por mudanças expressivas no modelo de industrialização, considera-se que a atuação do Estado estabeleceu um direcionamento de investimentos, agindo na interlocução do uso de recursos junto a agentes do capitalismo liberal (DINIZ; BOSCHI, 1993), processo que caracteriza a hegemonização do capitalismo sobre a ação dos Estados Nacionais.

Durante o processo de modernização industrial, o Estado brasileiro adotou uma agenda desenvolvimentista centrada na ampliação da infraestrutura e na atração de investimentos estrangeiros, com o objetivo de impulsionar a industrialização nacional. Nesse contexto, buscou articular a presença de empresas estatais com a de grupos privados nacionais e multinacionais, promovendo um modelo econômico de forte dependência externa. O avanço industrial do período foi marcado pela instalação de empresas de capital internacional, cujos lucros eram majoritariamente direcionados a mercados estrangeiros. Paralelamente, o empresariado nacional manteve-se ativo graças aos subsídios e incentivos públicos oferecidos por agências

estatais e programas federais de fomento, em troca de apoio político ao regime vigente. Assim, consolidou-se um modelo autoritário de desenvolvimento, no qual o crescimento econômico serviu também como instrumento de legitimação do governo militar e de manutenção de uma estrutura centralizadora e excludente de poder (DINIZ; BOSCHI, 1993). Estas questões acentuaram a vulnerabilidade na pesca artesanal.

> Os anos 1960 e 1970, ampliaram os processos de modernização industrial no Rio de janeiro, com a ampliação do Porto do Rio de Janeiro, criado em 1890, implementado na década de 1910, e ampliado na década de 1930, criação dos distritos industriais de Campo Grande e Santa Cruz (nos anos 1970), criação da REDUC – Refinaria de Duque de Caxias (1968) e finalmente a implementação da Ponte Rio-Niterói e a construção da BR 101 (1975), impactaram as áreas de pesca em várias localidades, retirando comunidades ao longo da costa, proibindo navegação e pesca a cerca de 500 metros de cada empreendimento ou navio, por motivo da legislação de áreas de contenção criado pela Marinha (SILVA, 2015, p. 10).

Carvalho e Gala (2020, p. 65) apontam que "ao penetrarem nos esquemas produtivos", as empresas estrangeiras que se instalaram no Brasil, "não promovem a mesma modernização econômica, tecnológica e institucional" que se desenvolveu nos países de origem, não havendo transferência de tecnologia e operando a fuga de capital, cabendo ao Estado o papel de conciliar os interesses estrangeiros e a defesa estratégica de setores na qual era preciso desenvolver, dentro de uma estratégia nacional. Em relação a implementação de políticas para o setor pesqueiro, foi criada em 1962 a SUDEPE, como parte do processo de institucionalização e regulamentação da atividade pesqueira no Brasil.

A criação desse órgão na análise de Goularti Filho (2017) era parte do projeto de uma emergente elite do setor pesqueiro que cobrava do governo federal a elaboração de políticas públicas de apoio e financiamento do setor. Nesse sentido, a SUDEPE tornou-se o órgão responsável pela regulamentação da atividade pesqueira e implementação de políticas públicas de fomento a pesca industrial. Com os incentivos fiscais e financiamento da produção, a elite empresarial da pesca passa a dominar uma atividade que até aquele momento era a principal fonte de subsistência dos pescadores artesanais (GOULARTI FILHO, 2017).

As políticas de incentivo à pesca industrial instituídas pelo governo federal nos anos 1970 por meio da SUDEPE, estimulou a pesca predatória, impactando de forma negativa o setor pesqueiro artesanal. As fortes pressões econômicas sobre a Zona Costeira, reconhecida pelo grande potencial pesqueiro, tem causado desde a década 60 diversos impactos sobre a pesca de artesanal, principalmente devido a ocupação dos territórios pesqueiros (WAMBAR, 2012). De acordo com a análise realizada por Dias Neto (2010, p. 9) o Estado, como agente dos processos de gestão de recursos pesqueiros no Brasil, tem sido "o principal responsável pela crise" nesse setor "ao fracassar na missão de promover o uso sustentável dos recursos pesqueiros".

A diminuição dos estoques pesqueiros e a degradação ambiental resultantes do avanço da modernização industrial desencadearam profundas transformações nas dinâmicas costeiras. Os pescadores artesanais, que historicamente predominavam na atividade pesqueira do litoral e cuja atuação é limitada pelas características de suas embarcações, passaram a enfrentar conflitos territoriais e produtivos com a pesca industrial. Esta, marcada pelo uso de traineiras e por técnicas de cerco e arrasto, expandiu-se sobre áreas tradicionalmente ocupadas pelas comunidades artesanais (FIPERJ, 2020 a, b), intensificando a disputa por recursos naturais e comprometendo a sustentabilidade dos ecossistemas marinhos e dos modos de vida locais da pesca artesanal. A pesca esportiva também passa a competir espaço com a pesca artesanal (GODOY; TURATTI, 2014), fato ligado à intensificação do turismo em municípios costeiros e à descaracterização do modo de vida do pescador artesanal, que passa a atuar no turismo como atividade de geração de renda.

Durante as décadas de 1970 e 1980, as políticas conduzidas pela SUDEPE impulsionaram o fortalecimento da indústria pesqueira, promovendo a modernização da frota e a ampliação da infraestrutura de beneficiamento com o propósito de atender à crescente demanda dos mercados interno e externo. Contudo, essas iniciativas foram implementadas de forma desarticulada e sem um ordenamento efetivo, caracterizando-se por ações fragmentadas e voltadas predominantemente ao financiamento do setor industrial, dentro de uma lógica centralizadora (*top-down*). A participação dos segmentos mais vulneráveis, como os pescadores artesanais, foi mínima ou inexistente. O resultado foi a consolidação de um campo político e econômico heterogêneo, permeado por conflitos de interesse e por impactos significativos sobre a economia, o meio ambiente e as dinâmicas sociais das comunidades pesqueiras artesanais (ANGST; DAL SOGLIO, 2018).

Com a abertura democrática na década de 80 e a influência de correntes econômicas neoliberais, a desconstrução do Estado desenvolvimentista e a desarticulação da concepção corporativista, movida pela relação entre Estado e classe empresarial nacional, levam ao que Carvalho e Gala (2020, p. 90) descrevem como uma regressão da "complexidade produtiva" a partir dos anos 90, levando o Brasil a se "concentrar na produção e exportação de commodities como minério de ferro, soja e petróleo". Após as fases iniciais de implementação das políticas públicas desenvolvimentistas, inseridas em um contexto de regime ditatorial e de posterior transição econômica para o modelo neoliberal, observa-se que ambas mantiveram como traço comum o forte investimento na estruturação de setores industriais e de infraestrutura nacional. Contudo, a mudança do paradigma capitalista, orientada pela financeirização da economia, desencadeou um prolongado período de crise econômica entre as décadas de 1980 e 1990.

A crise se agravou nos anos 1990, quando a gestão estratégica do Estado, fortemente influenciada pelo neoliberalismo e pelo capitalismo financeiro, passou a adotar um modelo de desenvolvimento orientado pelo mercado, sem, entretanto, romper com as alianças político-empresariais que sustentavam a elite nacional (DINIZ; BOSCHI, 1993). Nesse novo arranjo, o Estado deixa de atuar como agente empreendedor e assume uma função predominantemente fiscalizadora, transferindo a responsabilidade produtiva para o setor privado por meio da privatização de empresas estatais e da criação de agências regulatórias.

Essas transformações resultaram em uma fuga significativa de capital estrangeiro e na desestruturação de setores industriais, com o consequente fechamento de empresas e geração de passivos ambientais (SILVA, 2015). Tal processo reflete o que Mazzucato (2014, p. 49–56) define como "falhas de mercado", situação em que o Estado realiza grandes investimentos em infraestrutura que, posteriormente, são privatizados, transferindo o ônus coletivo para o poder público e os benefícios para o capital privado. Entre 1995 e 2002, essa dinâmica intensifica-se e consolida um modelo marcado pela "socialização do risco e privatização dos benefícios", evidenciando a assimetria entre as funções públicas do Estado e os ganhos privados do mercado.

Paralelamente à implementação das políticas desenvolvimentistas, o governo federal passou, de forma frequentemente contraditória, a criar programas e instrumentos legais voltados ao cumprimento de acordos internacionais sobre conservação ambiental e desenvolvimento sustentável sem, no entanto, equalizá-los à política de desenvolvimento econômico. Nesse contexto, foi instituído o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), em 1981, no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), com o propósito de promover o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, integrando ações intersetoriais do governo e estabelecendo diretrizes nacionais para a adequação do país às metas ambientais internacionais.

Entre as políticas vinculadas à PNMA com impactos diretos sobre o setor pesqueiro, destaca-se a criação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), em 1988, cujo objetivo era proteger os recursos naturais das zonas costeiras e estuarinas e melhorar a qualidade de vida das populações locais (MMA, 2020). No entanto, a ausência de mecanismos concretos de ordenamento pesqueiro e de integração entre as políticas ambientais e econômicas resultou

em ações pouco efetivas diante da crescente exploração dos recursos marinhos e das pressões decorrentes de outras atividades costeiras e estuarinas.

Diante desse cenário, buscando atender compromissos internacionais como a Convenção de RAMSAR, o Estado brasileiro instituiu, nos anos 1990, a política das Reservas Extrativistas Marinhas (RESEX-MAR). Essa categoria de unidade de conservação de uso sustentável permite a presença humana e o uso direto dos recursos naturais, sendo concebida como uma estratégia de proteção ambiental associada à inclusão social, pois delimita territórios destinados à exploração autossustentável e à conservação dos recursos renováveis pelas populações extrativistas (ALMEIDA e PANTOJA, 2005). Dessa forma, as RESEX-MAR representam um marco na tentativa de conciliar preservação ambiental, justiça social e permanência dos modos de vida tradicionais nas zonas costeiras brasileiras.

Segundo Chamy (2005) a criação das RESEX-MAR foi uma ação importante para o avanço do reconhecimento do direito consuetudinário de pescadores artesanais sobre os territórios marinhos. A criação de uma RESEX surge a partir da manifestação das próprias comunidades locais, que buscam assegurar o reconhecimento legal do uso coletivo de seus territórios, bem como estabelecer relações socialmente justas e equilibradas em relação à exploração dos recursos naturais, tendo como fundamento a preservação de modos de vida específicos (LUCCA, 2018).

A administração dessas unidades é estruturada a partir de um modelo de gestão compartilhada, concretizado por meio de um Conselho Gestor de caráter deliberativo, cuja composição inclui representantes das comunidades locais, com a composição de associações formadas especialmente para atuar em defesa de seus interesses dentro da RESEX; e representantes do Estado, conforme prevê o regulamento interno da unidade (LUCCA, 2018). O uso coletivo do território é garantido por meio de uma parceria institucional entre o Governo Federal e as comunidades, sendo o território formalmente reconhecido como propriedade da União.

O instrumento que estabelece a sessão do uso é o Contrato de Concessão e Direito Real de Uso (CCDRU), que formaliza a utilização do espaço. Para orientar e regular a exploração e conservação dos recursos, são previstos instrumentos normativos, inicialmente o Plano de Utilização, seguido do Plano de Manejo, garantindo a articulação entre uso sustentável e preservação socioambiental (LUCCA, 2018). As RESEX-MAR constituem uma adaptação do modelo de RESEX florestais, voltada para territórios costeiros, cujo propósito central é organizar a atividade pesqueira e extrativista, reduzir conflitos socioambientais, proteger os recursos pesqueiros e garantir às comunidades pesqueiras locais o uso compartilhado dos territórios e a exploração sustentável da biodiversidade, por meio de estratégias de gestão coletiva (LITTLE, 2002).

A delimitação do domínio territorial nas RESEX-MAR, no entanto, permanece marcada por incertezas relativas à acessibilidade dos recursos marinhos e à circulação dentro do espaço territorial. Essa problemática decorre em grande parte, da inexistência de normas jurídicas suficientemente claras sobre a apropriação e utilização do espaço marinho-costeiro no Brasil. Esta situação se agrava diante da sobreposição normativa e das divergentes interpretações legais acerca de normas ambientais, interesses de exploração econômica e dispositivos destinados à proteção das comunidades tradicionais, fatores que dificultam a resolução de conflitos pelo uso do território (SANTOS; SCHIAVETTI, 2013).

Por não se caracterizar com um direito de posse do território, esses impasses se manifestam nos conflitos estabelecidos entre pescadores das RESEX-MAR e agentes de outras atividades econômicas que disputam ou impactam o ambiente marinho, bem como em disputas com pescadores industriais ou artesanais provenientes de fora da unidade. O CCDRU, por se tratar de uma concessão, pode ser revogado em situações em que o interesse público capitaneado pela gestão estratégica operada pelos interesses de mercado. Isto leva a risco de

mudanças na interpretação normativa, que acabem por definir prioridades econômicas acima dos interesses de conservação, afetando áreas anteriormente resguardadas pelo Estado para o uso de comunidades tradicionais.

O período de modernização industrial marcou o início de um processo de exclusão socioeconômica da pesca artesanal, que se destaca em especial no contexto fluminense, especialmente no que se refere à manutenção e ao acesso aos territórios pesqueiros historicamente constituídos nas baias de Guanabara e Sepetiba, impulsionando a migração de pescadores artesanais para outras regiões do litoral (CPP, 2016). Silva (2015) destaca que impactos como a poluição das águas, a restrição de áreas destinadas à navegação e à pesca, a expansão da ocupação da orla por indústrias navais e portuárias, bem como o crescente adensamento populacional neste período, atuaram de maneira contínua e sinérgica, intensificando a vulnerabilidade das comunidades pesqueiras.

Segundo Wambar (2012), diante da insustentabilidade da pesca industrial e da concorrência com outras atividades econômicas no ambiente costeiro, muitos pescadores passaram a experienciar um processo de erosão de sua identidade enquanto pescadores artesanais, ao se verem obrigados a desempenhar atividades complementares para garantir sua subsistência, além da pesca. Esse fenômeno manifesta-se por meio do abandono total ou parcial da prática pesqueira. Adicionalmente, a expansão da especulação imobiliária e do turismo sobre áreas tradicionalmente ocupadas por comunidades pesqueiras contribui diretamente para a perda da identidade cultural de pescadores artesanais, caiçaras, quilombolas e indígenas, que passam a atuar como caseiros, pedreiros ou quiosqueiros.

Entre os jovens, especialmente aqueles com maior acesso à escolaridade e à capacitação profissional, observa-se uma evasão significativa da atividade pesqueira, motivada principalmente pelo recrutamento de mão de obra nos setores da cadeia industrial ou em atividades relacionadas ao turismo, reforçando o deslocamento das tradições pesqueiras (PESSANHA, 2003). Paralelamente a isto, a competição por recursos pesqueiros manifesta-se por meio de conflitos envolvendo a pesca industrial e tensões internas entre pescadores de pequena escala. Estes últimos, com menor capacidade de deslocamento e armazenamento da produção, frequentemente se deparam com pescadores artesanais dotados de embarcações motorizadas, maior mobilidade e melhores condições para conservar e transportar seus produtos, intensificando as desigualdades dentro do próprio setor (PESSANHA, 2003).

Tal dinâmica de competição interna foi acentuada na década de 1990, com a implementação de políticas públicas voltadas ao fomento de atividades rurais, abrangendo a pesca artesanal, por meio do PRONAF, instituído pelo MAPA. Esse programa representou a inserção de pequenos agricultores e pescadores artesanais na agenda das políticas públicas federais, promovendo, em teoria, a valorização desses segmentos, porém, o acesso desigual à essa política levou a uma má distribuição dos recursos (HELLEBRANDT et al., 2012). Embora pesquisas sobre a pesca industrial já tenham evidenciado os impactos negativos decorrentes da exploração predatória sobre o meio ambiente e os recursos pesqueiros (RUFFINO, 2005), o PRONAF visava, sobretudo, incrementar a produtividade da pesca artesanal, sem integrar de maneira articulada políticas de inovação tecnológica, gestão ambiental ou monitoramento de estoques pesqueiros, concentrando-se apenas no estímulo econômico do setor para aumentar a produção.

O PRONAF permitiu que alguns pescadores artesanais aumentassem o porte de suas embarcações e adotassem motores mais potentes, como estratégia para ampliar o alcance da pesca em zonas mais distantes do litoral, o que levou a um incremento produtivo que passava a empregar mão de obra além do núcleo familiar. Esse processo caracterizou uma mecanização dos instrumentos produtivos, sem que houvesse agregação de valor em termos de inovação tecnológica voltada à gestão dos recursos pesqueiros ou ao monitoramento da qualidade ambiental. Conforme observa Wambar (2012), esses pescadores poderiam ser reclassificados

como industriais, apesar das definições legais vigentes para a pesca artesanal, uma vez que a posse privada de uma frota de barcos artesanais implica a desvinculação do modelo associativista ou cooperativista, no qual os pescadores detêm a propriedade coletiva dos próprios meios de produção.

Outros estudos propõem a existência de subcategorias dentro da pesca artesanal, distinguindo pescadores de menor porte, de pequena escala, daqueles com capacidade produtiva intermediária, considerados semi-industriais (CUNHA et al., 2020; KINAS, 2013; MOURÃO et al., 2009; VIANNA; VALENTINI, 2004). O acesso a recursos proporcionado pelo PRONAF a pescadores que conseguiram gerir de forma mais eficaz os créditos concedidos pelo programa resultou na emergência de uma categoria de pequenos empresários da pesca artesanal, bem como na configuração de uma massa de trabalhadores que Diegues (1983) classifica como "proletários do mar".

No estado do Rio de Janeiro, pesquisas de Pessanha (2003) sobre conflitos internos evidenciam desigualdades entre pescadores, especialmente na localidade de Itaipu, município de Niterói. Nesse contexto, a centralização dos meios de produção em mãos de um grupo detentor de embarcações de maior capacidade propiciou a imposição de condições de contratação desiguais e precárias para os demais pescadores, caracterizados como de pequena escala.

A aplicação do PRONAF no setor pesqueiro artesanal não se alinhou às tendências internacionais de incentivo à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), apresentando características retrógradas, remanescentes do ideal de modernização industrial das décadas de 1950 e 1960, porém adaptadas ao contexto do pequeno produtor. Além disso, o programa desconsiderou particularidades regionais e locais. Uma estratégia alternativa consistiria em integrar o PRONAF a iniciativas de P&D, fomentando a aquicultura através da psicultura de água doce e a maricultura em água salgada como complemento à pesca artesanal, contribuindo para o incremento dos sistemas produtivos e para a produção de proteínas destinadas ao consumo humano, conforme recomendado pela FAO desde a década de 1990 (FAO, 2016), descaracterizando aspectos inerentes a manutenção de modos de vida da pesca artesanal.

No Rio de Janeiro, a pesquisa em maricultura é referência desde os anos 1970 (WASSERMAN; CARLONI, 2006). Entretanto, barreiras estruturais, como a ausência de políticas públicas eficientes para a regularização da atividade e a burocracia envolvendo licenciamento, limitaram significativamente o sucesso de iniciativas na Costa Verde e na Região dos Lagos que tentaram utilizar os incentivos do PRONAF para desenvolver projetos de maricultura. Fato que levou a um processo de privatização do espelho d'água, a partir da transferência de espaços antes destinados à pescadores artesanais ou pela capacidade maior de atendimento as especificidades necessárias para o licenciamento por parte de agentes empresariais.

O PRONAF demonstrou baixa efetividade em sua aplicação no setor da pesca artesanal, revelando um acesso desigual aos recursos e uma inadequação em relação a sua utilização no contexto das práticas coletivas e tradicionais de produção. A política também não obteve êxito em razão dos persistentes conflitos pelo acesso aos territórios pesqueiros e pela dificuldade de acesso e assistência técnica quanto a sua utilização. A ausência de uma cultura financeira e organizacional entre os beneficiários, aliada à imposição da lógica de crédito no acesso aos recursos do programa, resultou em endividamento e agravamento das condições de vulnerabilidade de pescadoras e pescadores.

A inexistência de políticas complementares associadas à extensão pesqueira, voltadas para a capacitação e acompanhamento técnico-financeiro na execução e reembolso dos créditos concedidos fez do PRONAF um instrumento que, em vez de promover inclusão produtiva, aprofundou desigualdades e gerou elevados índices de inadimplência. De acordo com Goularti Filho (2017, p. 397), as políticas públicas implementadas pelo Estado com o objetivo de

financiar atividades pesqueiras “não significaram uma melhoria nas condições de vida dos pescadores e seus familiares”. A carência de políticas estruturadas e contínuas voltadas ao atendimento específico da categoria, sobretudo dos pescadores artesanais de pequena escala, contribuiu para a intensificação de sua vulnerabilidade socioeconômica, configurando uma situação de injustiça social que perdura no tempo e afeta diretamente seus modos de vida.

A orientação estratégica do Estado no direcionamento de investimentos para cadeias produtivas consideradas prioritárias desconsiderou setores fundamentais para a manutenção da economia local e da segurança alimentar. No estado do Rio de Janeiro, esse descompasso manifesta-se na priorização das indústrias de petróleo e gás e de suas cadeias acessórias, que avançaram sobre territórios marinhos e terrestres anteriormente ocupados pela agropecuária de pequena e média escala e pela pesca artesanal, evidenciando a contradição entre a gestão econômica voltada à acumulação e as demandas sociais voltadas ao bem-estar coletivo, ainda que iniciativas como o PRONAF estivessem em curso.

Nos países que se industrializaram de forma tardia, o Estado desempenhou papel central no processo de industrialização, assumindo funções de caráter desenvolvimentista ao direcionar investimentos, estabelecer barreiras fiscais e criar mecanismos de proteção frente à concorrência estrangeira, favorecendo um ambiente de negócios voltado ao fortalecimento e à competitividade dos produtos nacionais, tanto no mercado interno quanto no externo (MAZZUCATO, 2014). No entanto, essa lógica de intervenção estatal no desenvolvimento econômico, que caracterizou diversas experiências internacionais de industrialização, não se consolidou plenamente no Brasil.

A atuação estatal de deu de forma restrita ao benefício de determinados segmentos da economia, o que revelou uma inserção econômica do país subordinada a interesses externos na dinâmica do capitalismo financeiro global, expressando o que Mazzucato (2014) identifica como uma estratégia internacional que privilegia as economias centrais em detrimento do crescimento industrial das nações periféricas. A ascensão de grupos políticos de orientação progressista ao poder, a partir das eleições de 2002, promoveu um redirecionamento parcial dessa lógica, com o Estado voltando a desempenhar funções sociais e ampliando investimentos voltados à redução das desigualdades. Entretanto, tal processo manteve-se circunscrito a uma racionalidade econômica de base extrativista, inserida na lógica do capitalismo financeiro global.

Gudynas (2012) denomina esse fenômeno de neoextrativismo, caracterizando-o pela coexistência entre políticas sociais distributivas e a permanência de um modelo produtivo assentado na exploração intensiva de recursos naturais. No contexto brasileiro, Carvalho e Gala (2020) sintetizam essa dinâmica ao apontar que o Estado deixou de promover políticas industriais capazes de gerar vantagens competitivas para a produção nacional, optando por alinhar-se a estratégias de natureza neoliberal, centradas na exportação de commodities e na ampliação da fronteira extrativa. Esse padrão de desenvolvimento, ainda que distinto dos modelos extrativistas clássicos, consolidou uma dependência estrutural.

Conforme argumenta Gudynas (2010), os países latino-americanos inseridos nesse modelo passaram não apenas a se posicionar como fornecedores globais de matérias-primas, mas também a depender de tecnologias externas voltadas à maximização da oferta desses bens. Essa dependência tecnológica e produtiva é reforçada pela análise de Svampa e Viale (2014), que identificam um processo de reprimarização econômica subsequente à desindustrialização regional, resultado de políticas públicas e incentivos estatais concentrados no fortalecimento do setor primário. Assim, o Estado, longe de atuar como indutor de um desenvolvimento autônomo e tecnológico, acaba por reproduzir mecanismos de subordinação econômica típicos das economias periféricas, perpetuando a vulnerabilidade estrutural latino-americana frente ao capitalismo global.

A partir dos anos 2000, o cenário econômico brasileiro foi impactado pela descoberta das jazidas de petróleo localizadas nas camadas do pré-sal, fato que redefiniu a dinâmica da cadeia produtiva do petróleo e consolidou um novo ciclo de modernização econômica sob a lógica do neoextrativismo. Nesse contexto, o estado do Rio de Janeiro assumiu posição estratégica, tornando-se o principal polo de atração de investimentos públicos e privados voltados à expansão do setor petrolífero. Esses investimentos estenderam-se a cadeias produtivas complementares, como as indústrias naval, portuária, metalúrgica e siderúrgica, impulsionando também o mercado imobiliário e promovendo a formação de novas áreas de aglomeração urbana (SILVA, 2015).

O crescimento econômico amparado por essa matriz produtiva revelou contradições profundas entre o desenvolvimento industrial e a sustentabilidade socioambiental dos territórios. A análise de Wentzel e Binsztok (2017) sobre o projeto de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) evidencia que o modelo de desenvolvimento baseado no neoextrativismo, articulado à lógica do capitalismo financeiro global, impõe custos sociais e ambientais expressivos, especialmente sobre comunidades tradicionais. Nesse processo, grupos como os pescadores artesanais figuram entre os principais afetados, sendo submetidos a processos de deslocamento, perda de renda e desestruturação de seus modos de vida, configurando o que os autores denominam sacrifício socioeconômico.

Essas consequências se manifestam também em episódios emblemáticos de degradação ambiental. Um dos casos mais significativos ocorreu no início dos anos 2000, com o rompimento do oleoduto que interliga a Refinaria Duque de Caxias (REDUC) ao terminal da Ilha D'Água. O acidente provocou o vazamento de aproximadamente 1,3 milhão de litros de combustível na Baía de Guanabara, resultando em severos impactos ecológicos e econômicos para as comunidades pesqueiras locais, ao ponto de o episódio ser descrito como uma "maré negra" que cobriu o espelho d'água da baía (HERCULANO, 2012). Assim, o avanço da fronteira extrativa vinculada ao petróleo no território fluminense, ainda que tenha promovido ciclos de crescimento econômico e modernização industrial, consolidou um modelo de desenvolvimento marcado pela concentração de benefícios e pela ampliação das desigualdades socioambientais.

> Sem políticas claras quanto a gestão de impactos ambientais e não havendo uma percepção aprofundada sobre a valoração da atividade de pesca artesanal, os prejuízos causados por este vazamento impactaram ecossistemas do entorno e a população local que vivia da pesca (FADEL, RIBEIRO e SILVA, 2013), predominando incertezas quanto a manutenção do modo de vida do pescador artesanal e quanto a continuidade da atividade pesqueira para subsistência e geração de renda em toda a porção oeste da Baia de Guanabara. (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021, p. 101).

Os impactos socioambientais decorrentes da expansão do setor petrolífero no estado do Rio de Janeiro revelam contradições inerentes à atuação do Estado sob uma lógica de desenvolvimento que apesar de progressista, não respeitou a natureza e as comunidades tradicionais que dependem dela (GUDYNAS, 2010). Embora políticas públicas voltadas à agricultura familiar e à economia solidária tenham buscado promover inclusão social, o direcionamento estratégico das ações estatais acabou por reforçar assimetrias sociais e territoriais históricas, além de desqualificar formas alternativas de valoração e uso dos recursos locais.

Svampa e Viale (2014, p. 16) argumentam que a gestão estratégica dos chamados Estados progressistas tende a desqualificar "outras lógicas de valoração presentes nos territórios", considerando determinados espaços como "socialmente dispensáveis", o que os transforma em verdadeiras áreas de sacrifício, submetidas a processos de exploração desigual do bem comum. Esse quadro se manifesta no caso do vazamento ocorrido na REDUC, cujo

acidente expôs a fragilidade institucional e a insuficiência de protocolos no processo de licenciamento ambiental da exploração de petróleo. A partir desse episódio, o licenciamento ambiental passou a configurar-se como um campo de disputa entre diferentes atores, como órgãos públicos, empresas e comunidades pesqueiras, revelando o conflito entre a racionalidade técnico-econômica do Estado e as demandas sociais por justiça ambiental e reconhecimento territorial.

A fragmentação normativa reflete uma falta de coordenação entre as políticas de desenvolvimento econômico, as políticas sociais e as políticas ambientais. A sustentabilidade da pesca artesanal demanda uma integração eficaz entre estas políticas, que leve em consideração as características da atividade para cada território e não apenas normas setoriais que tratam de ambiente, economia e social de forma isolada, separando o que, na vida concreta, é indissociável. A questão é particularmente sensível quando se considera que a pesca artesanal, além de ser uma atividade tradicional e culturalmente significativa, está inserida em um contexto de regulação ambiental que envolve disputas por recursos naturais e sobreposição do território marinho e costeiro com outros seguimentos e setores econômicos (AZEVEDO, 2012; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; JENTOFT; CHUENPAGDEE, 2017; PASCUAL-FERNÁNDEZ; CHUENPAGDEE, 2013; SAMPAIO, 2006).

Outro exemplo é a exclusão de área de espelho d'água no entorno de atividades econômicas ligadas à exploração de óleo e gás, atividade portuária, e geração de energia em ambientes costeiros e marinhos. Estes exemplos evidenciam a exclusão e a invisibilidade dos direitos de comunidades pesqueiras na formulação de normativas, sem considerar a manutenção das atividades da pesca artesanal e a manutenção de seus modos de vida (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022; ARAUJO, 2021; FAO; DUKE UNIVERSITY; WORLDFISH, 2023).

Para fomentar avanços em nível mundial, a FAO estabeleceu acordos de cooperação e parceria "com diversas universidades globais, como a *Shanghai Ocean University* e a *Mississippi State University*, para integrar pesquisa científica e inovação no desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura" (FAO, 2024, p. 132). Dentre os produtos realizados pela parceria da FAO com universidades, está o estudo global *Illuminating Hidden Harvests* (IHH), que buscou fornecer informações sobre a pesca de pequena escala, sistemas alimentares aquáticos e desenvolvimento sustentável (FAO; DUKE UNIVERSITY; WORLDFISH, 2023).

O IHH revelou que a pesca artesanal engloba 90% de pescadoras e pescadores envolvidos com a produção pesqueira por captura em todo o mundo, destacando a necessidade de uma base de evidências multidimensionais para melhorar a criação e aplicação de políticas públicas e a governança sobre os recursos pesqueiros. O estudo contou com a participação de diversas instituições governamentais de pesquisa e assistência técnica, da sociedade civil organizada e de universidades no levantamento e sistematização de dados nacionais[2] (FAO; DUKE UNIVERSITY; WORLDFISH, 2023).

A partir de diagnósticos mundiais como o IHH, a FAO recomenda aos governos que subscrevem a Organização das Nações Unidades (ONU) a criação de "Planos Nacionais de Ação para a Pesca Artesanal" (FAO, 2024, p. 109). Também recomenda que se cumpram as Diretrizes Voluntárias para Garantir a Sustentabilidade da Pesca de Pequena Escala (Diretrizes PPE), cuja implementação em nível nacional e regional deve ser realizada a partir da formação de redes institucionais e da elaboração de planos de ação regionais e/ou locais (FAO, 2024, p.

[2] Entre as instituições brasileiras que participaram do IHH estão a antiga Secretaria de Pesca e Aquicultura do Ministério de Agricultura, Pecuária e Alimento (SAP/MAPA), atual Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA); o Instituto da Pesca de São Paulo; a Universidade Federal do Amazonas (UFAM); a Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT); o Centro Universitário Serra dos Órgãos (UNIFESO); a Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos (CONFREM); e o Instituto Maramar (FAO; DUKE UNIVERSITY; WORLDFISH, 2023).

151). Países como Madagascar e Tanzânia adotaram abordagens, baseadas na descentralização de competências dos órgãos nacionais responsáveis pela temática da pesca artesanal, executadas por universidades, para revisar suas contribuições ao setor (FAO, 2024). Entre as atividades previstas nos planos nacionais destes países estão a execução de diagnósticos, planejamentos de políticas públicas, aplicação de instrumentos de políticas públicas, ou mesmo a realização de atividades finalísticas de assistência técnica e fomento ao desenvolvimento local da pesca artesanal, através da extensão universitária.

No Brasil a partir de 2023, destaca-se a criação de iniciativas interministeriais como o Programa Povos da Pesca Artesanal, a retomada da Política Nacional de Territórios do MDA e da Política Nacional de Extensão Pesqueira do MPA. Estas políticas têm na descentralização da competência destes ministérios a realização de etapas de levantamentos, diagnósticos e planejamentos, com base na pesquisa e extensão universitária, através de convênios com universidades que atuam a nível local e regional.

A descentralização tem como objetivo qualificar a tomada de dados que contribuam com a elaboração e implementação de políticas públicas que abranjam características locais, por vezes negligenciadas. Haja visto se tratar de políticas transversais a um grande espaço territorial com particularidades locais e regionais, cuja complexidade não se encaixa em simples uniformização de demandas ou padronização de normativas, que necessitam de recortes diferenciados. Com base nos acordos internacionais relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030 e em documentos orientadores da FAO, entende-se que o fortalecimento da governança participativa e das cadeias de valor da pesca artesanal depende de dados confiáveis e sistemáticos. Assim, a proposta desta tese contribui com a análise de projetos de extensão universitária que corroboram a indicação da FAO para que governos de nações ligadas a ONU realizem seus Planos Nacionais de Ação para a Pesca Artesanal a partir de colaborações acadêmicas com universidades (FAO; 2024; MACKINSON; WILSON, 2014).

5.3. Gestão de Recursos Pesqueiros, Governança Territorial e Extensão Pesqueira Artesanal

A proposta de regulação da pesca se estabeleceu com a criação de órgãos como a SUDEPE entre 1962 e 1989. Com a extinção da SUDEPE e transformação em Departamento de Pesca e Aquicultura (DEPAQ) entre 1990 e 1998, a gestão dos recursos pesqueiros no Brasil passou a ser conduzida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Essa transição representou uma reorganização institucional do setor, especialmente no que se refere ao monitoramento dos impactos negativos das atividades petrolíferas sobre os ecossistemas marinhos e as populações pesqueiras locais. Sob a responsabilidade do IBAMA, a fiscalização das atividades pesqueiras, tanto artesanais quanto industriais, adquiriu um caráter fortemente conservacionista.

A regulação ambiental promovida pelo IBAMA revelou-se insuficiente para enfrentar a complexidade dos problemas socioambientais que incidem sobre a pesca artesanal, marcados pelos efeitos cumulativos e sinérgicos da exploração intensiva dos recursos naturais e da apropriação desigual dos territórios marítimos. Após isto, o DEPAQ foi transferido para o MAPA entre 1998 e 2002, passando a integrar o Departamento de Produção Animal (DPA) até a criação da SEAP, ligada ao gabinete da presidência da república e com status de ministério durante o primeiro governo Lula em 2003, com a finalidade de fomentar a produção pesqueira por meio de políticas de crédito e financiamento voltadas ao aumento da produtividade.

Embora tais medidas tenham sido bem recebidas por segmentos do empresariado da pesca industrial, especialmente aqueles afetados pela expansão da cadeia do petróleo no estado do Rio de Janeiro, as ações da SEAP permaneceram desvinculadas de estratégias integradas de

gestão ambiental e de conservação dos recursos pesqueiros, criando contradições normativas e de gestão dos recursos pesqueiros. As sobreposições de competência entre a SEAP e o IBAMA, evidenciaram conflitos institucionais e a não incorporação de instrumentos voltados à valorização da pesca artesanal enquanto atividade estratégica de conservação ambiental, geração de renda e segurança alimentar, em consonância com a proteção da biodiversidade estuarina e marinha.

A partir de 2004, o IBAMA passou a introduzir mecanismos específicos de avaliação e mitigação de impactos ambientais relacionados às atividades petrolíferas, buscando estabelecer um diálogo mais direto com o setor pesqueiro. Nesse processo, foram criados o Projeto de Monitoramento do Desembarque Pesqueiro (PMDP) e o Plano de Compensação da Atividade Pesqueira (PCAP), instrumentos voltados à observação sistemática da produção e à compensação dos danos socioeconômicos sofridos pelos pescadores. No mesmo período, emergem os PEA, concebidos como espaços de participação social e formação crítica das comunidades pesqueiras, visando integrá-las ao processo de licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente impactantes sobre a pesca artesanal (VITTOLA et al., 2018).

A partir de 2008, o Plano Mais Pesca e Aquicultura (PMPA), lançado pela então SEAP, representou a tentativa de reordenar as políticas públicas voltadas ao fortalecimento da atividade pesqueira nacional, com foco na ampliação da infraestrutura produtiva e logística do setor. O programa previa a implantação e modernização de Terminais Pesqueiros Públicos nos principais polos do país, bem como a criação de centros integrados voltados à pesca artesanal e à aquicultura, acompanhados de investimentos em elementos complementares da cadeia produtiva, como trapiches, entrepostos, unidades de beneficiamento, fábricas de gelo e demais equipamentos de apoio (HELLEBRANDT et al., 2012). Com previsão de ampliação significativa do crédito e expectativa de crescimento de até 200% em novos contratos até 2011, o PMPA consolidou-se como expressão da continuidade de uma política estatal centrada na produtividade e na expansão econômica, ainda pouco articulada às dimensões ambientais e socioterritoriais da sustentabilidade.

No segundo mandato do presidente Lula é criado, em 2009, é então criado o primeiro MPA. O encerramento da SEAP e a criação do MPA marcaram um novo esforço de institucionalização da política pesqueira, resultando na formulação da Política Nacional para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (PNDSAP). Essa iniciativa buscava alinhar a atuação governamental aos princípios da sustentabilidade, propondo um marco legal renovado para o setor. No entanto, a ausência de mecanismos de governança efetiva sobre o uso dos recursos marinhos e a proteção dos territórios pesqueiros impactados por ações antrópicas manteve as tensões entre pescadores artesanais, Estado e indústrias extrativas. Persistiram, assim, situações de conflito e desigualdade socioambiental, evidenciando a carência de sistemas locais de governança pesqueira capazes de assegurar a sustentabilidade em territórios de uso comum.

Como resposta às crescentes contestações e conflitos em torno das atividades industriais e extrativistas, o IBAMA publicou, em 2010, a Nota Técnica nº 01, que reformulou as diretrizes de elaboração do PEA e do PCAP. Essa normativa buscou aperfeiçoar a definição dos sujeitos sociais envolvidos, assegurando maior inclusão de grupos tradicionalmente marginalizados dentro da categoria da pesca artesanal, como pescadores de pequena escala, mulheres e jovens (VITTOLA et al., 2018). Apesar das divergências sobre a efetividade dos PEAs e PCAPs como medidas compensatórias frente aos impactos da cadeia petrolífera e de suas atividades acessórias, é possível afirmar que tais instrumentos contribuíram para fortalecer a participação social e o controle democrático das comunidades pesqueiras nos processos decisórios sobre o território, configurando uma mudança qualitativa no reconhecimento dos sujeitos da pesca artesanal enquanto agentes legítimos da governança ambiental.

As divergências quanto a gestão dos recursos pesqueiros se intensifica ainda mais com a recolocação do MPA como Secretaria de Aquicultura e Pesca (SAP) no MAPA em 2015 pela então presidenta Dilma Rousseff (AZEVEDO, 2012; GOULARTI FILHO, 2017; SILVA, 2015). Após o golpe de 2016, o então presidente Michel Temer volta a estabelecer a SEAP, vinculada à presidência da república, que a partir de 2019 passa novamente a figurar como SAP, ligada ao MAPA, já no governo Bolsonaro. A recriação do MPA ocorre em 2023 com o retorno do presidente Lula ao Governo Federal. Esta trajetória de mudanças na instituição responsável por regular a pesca no Brasil também contribuiu para a fragmentação e descontinuidade das políticas públicas para a pesca artesanal, porém, a proposta de gestão compartilhada da pesca artesanal entre o MMA e o MPA a partir de 2023 segue a premissa de enfim criar-se integração entre as políticas ambientais e de gestão dos recursos pesqueiros, prevendo-se a garantia de participação social dos representantes da pesca artesanal.

Pescadoras e pescadores artesanais possuem estratégias próprias de seu cotidiano para manter a pesca sustentável e o nível de produtividade equilibrada em seus territórios, independente de os mesmos apresentem dificuldades em se organizar politicamente em instituições sólidas na representação do segmento (Colônias, Sindicatos e Associações), para eleger representantes que defendam os interesses da categoria, que enfrenta barreiras para participar da formulação de políticas públicas para o setor de pesca artesanal (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2021). Estas práticas tradicionalmente organizadas foram a base para a proposta da governança interativa, baseada na cogestão (JENTOFT et al., 1998), em que se enfatiza a análise holística dos sistemas locais, integrando agentes e organizações do setor pesqueiro por meio de uma dimensão instrumental, que estabelece princípios de justiça, e uma dimensão normativa, que define normas e regras para orientar práticas (JENTOFT; CHUENPAGDEE, 2015).

Quanto a governança sobre o território pesqueiro e processos de gestão social, é importante avaliar a participação das Colônias de Pesca, "unidades representativas de pescadores que podem abranger mais que uma cidade e não necessariamente têm uma comunidade de pescadores em seu entorno" (FERREIRA, 2012, p. 3). Estas se caracterizam pelo baixo nível de capacidade organizacional e atuação marcada pelo clientelismo, ligado a figuras políticas em sua maioria avessas ao interesse coletivo, o que prejudica a atuação da categoria na defesa do território e de políticas de apoio à pesca artesanal. Além das colônias, diversas associações de pesca foram criadas no Brasil, em sua maioria devido a cisões em meio a disputas internas pela gestão das colônias, falta de representatividade em áreas mais distantes do centro de gestão de colônias, divergências ao apoio a políticos locais, disputas por recursos pesqueiros no território, entre outros fatores ligados a dificuldade de coesão em torno da defesa de interesses coletivos.

Apesar destas dificuldades, o modelo de organização social da pesca artesanal apresenta exemplos de gestão coletiva de recursos pesqueiros em que a Gestão Social na prática, sobressai como diferencial no estabelecimento de acordos locais para a gestão da pesca e geração de renda. Um exemplo que se destaca neste cenário está na organização da pesca do pirarucu (*Arapaima gigas*) em lagos da Amazônia. A experiência de organização de um sistema comunitário de governança e manejo da pesca do pirarucu na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (RDSM), contornaram a proibição de pesca da espécie, protegida por lei no Amazonas. O modelo envolve a cogestão com participação de agentes do poder público, colônia de pesca, sindicatos e associações de pescadoras e pescadores, e representantes do mercado que negociam a compra do pirarucu produzido na RDSM (ALENCAR, 2012; ALENCAR; SOUSA, 2019).

Outro exemplo de governança participativa está na organização social em torno das RESEX-MAR, na qual o conselho gestor, se mostra como um dos melhores instrumentos de governança sobre o território. Enquanto moradores de uma RESEX-MAR os pescadores

artesanais participam do Conselho Gestor dessas unidades de conservação e da construção do plano de gestão e manejo do território (CANTO et al., 2018). O Conselho Gestor tem sua composição aberta a participação de demais representações de setores que se utilizam ou mesmo que realizam atividades com potencial de impacto sobre a RESEX-MAR, o que é um avanço em termos de diálogo sobre o território, mas que não se coloca em prática em muitos casos em que há conflitos.

Ao analisarmos as políticas públicas e programas elaboradas pelo Estado com o objetivo de contribuir para a construção de uma governança interativa (CHUENPAGDEE, 2011) para o setor pesqueiro, constata-se que as ações implementadas, embora tenham estimulado a participação das comunidades pesqueiras e a organizações dos pescadores, não conseguiram incorporar as recomendações internacionais a qual o Brasil é signatário, a exemplo das Diretrizes PPE e os ODS, especialmente o ODS 14, no que se refere ao acesso aos recursos pesqueiros e ao mercado. A falta de um sistema eficiente de fiscalização ambiental e da implementação eficaz de instrumentos institucionais e legais para que uma gestão interativa aconteça, impede uma ação mais efetiva de governança, como o estabelecimento de planos de gestão participativos para uma região mais ampla, que opere sobre a totalidade dos territórios de pesca e que considere o padrão contínuo do ambiente marinho, sujeito a externalidades que estão além das fronteiras da RESEX-MAR.

O atual modelo de governança do território marinho tem sido marcado pelo processo de fragmentação das políticas governamentais direcionadas ao setor pesqueiro artesanal, pela ineficiência de programas de mitigação de impactos relacionados a projetos desenvolvimentistas e pela precariedade dos sistemas de controle elaborados pelo governo federal para regular a atividade de pesca. A nível estadual e municipal, a estruturação de órgãos para atuarem nas várias ações de responsabilidade dos governos e que deveriam ser implementadas pelas secretarias de meio ambiente e de pesca, deixam de ser desenvolvidas. Seja porque não se criam esses órgãos ou porque são ocupadas por gestores sem compromisso ou interesse em promover ações que contribuam de fato para a construção de uma governança da pesca como estratégia para a mediação de conflitos.

Constata-se a dificuldade dos governos a nível federal, estadual e municipal de implementarem ações integradas para a gestão de recursos pesqueiros, redução de impactos ambientais e mediação de tensões envolvendo pescadores artesanais, de pequena escala, setor pesqueiro industrial e representantes de outros setores econômicos. Isto se classifica dentro do contexto de Carvalho e Gala (2020) quanto a desigualdade disfuncional, aplicada sobre a questão pesqueira:

> A desigualdade disfuncional emerge, portanto, das diferenças de "condições iniciais" entre indivíduos, diferenças estas que nada têm a ver com a competência potencial e com o esforço dos mesmos, mas que derivam da concentração da riqueza pessoal e do poder político e econômico nas mãos de poucos grupos sociais e do escasso acesso a serviços públicos básicos, como saneamento, saúde e educação. (CARVALHO; GALA, 2020, p. 164).

O modelo de sistema de governança da pesca que pode ser proposto para a zona costeira, deve utilizar uma abordagem ampla e de caráter interdisciplinar (CHUENPAGDEE; JENTOFT, 2009; CHUENPAGDEE, 2011; WAMBAR, 2012), além de envolver os diferentes usuários, não se restringindo ao setor pesqueiro artesanal, nos processos de tomada de decisão. Para que um modelo de gestão interativa ou participativa tenha eficácia, é necessário o fortalecer das instituições que representam os pescadores artesanais, que se encontram fragmentadas e com pouco poder de articulação, para encaminhar propostas e dialogar com o poder público. A fraca representação dos pescadores artesanais contrasta com o poder das organizações que representam o setor pesqueiro industrial e de setores industriais que utilizam

o ambiente marinho, representados enquanto classe empresarial e com maior influência sobre as políticas públicas elaboradas pelo Estado.

A valorização da identidade de pescador artesanal é um fator fundamental para o fortalecimento de suas organizações e para a coesão destas em torno de sua representatividade, que tem sido negada pelo Estado ao longo de várias décadas de políticas desfavoráveis a essa categoria. Para que isso ocorra é preciso fortalecer a capacidade de articulação e de organização política entre as instituições de representação dos pescadores artesanais, o que significa também fortalecer a ocupação de lugares de tomada de decisão na esfera do poder público municipal e estadual por pescadores, interrompendo os ciclos de clientelismo alheios ao interesse coletivo.

No Brasil utiliza-se o termo pescadora(or) artesanal para definir as(os) pescadoras(es) que realizam a pesca com uso de tecnologias simples, de caráter familiar e com baixo impacto sobre o ambiente, que coincide com a definição internacional da pesca de pequena escala estabelecida pela FAO (2017). O uso dos recursos pesqueiros ocorre em um cenário complexo que envolve muitos atores interagindo em diferentes níveis; envolve grupos sociais e econômicos com distintos interesses, com assimetrias na capacidade de realizar a pesca e de influenciar as políticas públicas (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021).

As medidas governamentais de regulação do acesso aos recursos pesqueiros têm contribuído para aumentar a situação de vulnerabilidade, injustiça social e ambiental do setor pesqueiro artesanal. Este cenário é retratado por diversos estudos que vem se debruçando sobre os conflitos e desafios que envolvem a pesca artesanal, revelando tendências que se repetem no Brasil e no mundo (ARAUJO, 2021; AZEVEDO, 2012; ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; JENTOFT; CHUENPAGDEE, 2017; PASCUAL-FERNÁNDEZ; CHUENPAGDEE, 2013).

A Lei 11.959 de 2009 que normatiza a pesca a nível federal, buscou organizar as atividades pesqueiras com um enfoque em sustentabilidade, no entanto, essa lei apresenta lacunas, principalmente em relação à pesca artesanal (AZEVEDO, 2012; GOULARTI FILHO, 2017; SILVA, 2015). Embora a lei defina os princípios gerais para a pesca e aquicultura, há uma ausência de centralidade em um código legal unificado que aborde todo o conjunto de normativas sensíveis à pesca artesanal, de forma abrangente e coerente (ISHISAKI; PRATES, 2021).

A complexidade jurídica não se restringe ao nível federal. No contexto estadual e municipal, há uma sobreposição de competências e uma variedade de normas que nem sempre são adaptadas à realidade das comunidades pesqueiras locais (ARAUJO, 2021; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; SILVA, 2015; VIEIRA; SANTOS; SEIXAS, 2015). Historicamente, as políticas públicas voltadas para a pesca artesanal no Brasil, embora tenham buscado promover a organização social, assistência técnica e inclusão socioprodutiva, falharam em gerar impacto duradouro e efetivo (AZEVEDO, 2012; CALLOU; TAUK SANTOS, 2003; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; GOULARTI FILHO, 2017; ISHISAKI; PRATES, 2021; SILVA, 2015).

A legislação que regula a pesca artesanal é complexa, sobreposta a outras normativas e, em alguns casos, contraditória. Há uma multiplicidade de normas que tratam desde a delimitação de áreas de pesca até a utilização de determinadas técnicas ou artes de pesca em locais específicos, o que gera confusão e dificuldades para os pescadores artesanais se manterem em conformidade com a lei (ISHISAKI; PRATES, 2021; VIEIRA; SANTOS; SEIXAS, 2015). Essa complexidade normativa também dificulta a aplicação eficaz das políticas públicas e a fiscalização adequada das atividades pesqueiras.

Ao longo da segunda metade do século XX, houve uma priorização de políticas voltadas para a pesca industrial e a aquicultura, o que relegou a pesca artesanal a um segundo plano (AZEVEDO, 2012; GOULARTI FILHO, 2017). O que demonstra além da fragmentação, uma sobreposição normativo-territorial como forma de expropriação de recursos e de repressão

de saberes locais, quando normas são desenhadas sem considerar saberes de pescadoras (es), caiçaras, quilombolas, etc. Essa sobreposição normativa sobre territórios tradicionais expressa o que a literatura decolonial identifica como colonialidade do poder (AMADEO; ROJAS, 2011; FANON, [1961] 2007), na qual o Estado e o mercado reorganizam o espaço segundo interesses hegemônicos, expropriando saberes e direitos de povos e comunidades tradicionais. As iniciativas de extensão pesqueira que deveriam apoiar a gestão sustentável e a capacitação dos pescadores foram enfraquecidas por essa priorização, limitando o desenvolvimento da pesca artesanal e gerando lacunas significativas na assistência oferecida (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022).

Outro aspecto relevante é a dificuldade de integrar a assistência técnica às demandas locais dos pescadores artesanais, haja visto a falta de articulação entre os saberes locais e as práticas extensionistas, que visavam aumento de produção dentro de uma lógica de modernização e não de manutenção de modos de vida (CALLOU, 2002, 2003a, 2003b; SILVA, 2001; SILVA, 2003; SIRY, 2003). Ao longo dos anos, houve uma priorização de políticas voltadas para a pesca industrial e a aquicultura, o que relegou a pesca artesanal a um segundo plano (AZEVEDO, 2012; GOULARTI FILHO, 2017). As iniciativas de extensão pesqueira que deveriam apoiar a gestão sustentável e a capacitação dos pescadores foram enfraquecidas por essa priorização, limitando o desenvolvimento da pesca artesanal e gerando lacunas significativas na assistência oferecida (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022).

As políticas que visavam promover a gestão e regulamentação da atividade pesqueira e a conservação dos recursos tem sido centralizadas pelo Estado, que atribui às instituições governamentais, como secretarias e instituições estaduais e municipais; instituições de controle ambiental como IBAMA e ICMBIO; e instituições de defesa como a Marinha do Brasil, a responsabilidade por regulamentar e implementar as ações, normas e regras de uso e acesso aos recursos a partir de uma perspectiva ambiental (ARAUJO, 2021; GOULARTI FILHO, 2017; ISHISAKI; PRATES, 2021). Ou seja, não se estabeleceu um sistema de governança que atenda aos princípios do Desenvolvimento Territorial Sustentável e inclua os vários agentes que representam os diferentes setores e que atuam no mesmo território que a pesca artesanal.

Em contraponto a isto, no início do século XXI, entre o final do governo Fernando Henrique Cardoso e início do governo Lula, uma iniciativa que buscou modificar esse cenário foi o programa federal que instituiu o Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPAR). No início dos anos 2000 ele foi concebido para fortalecer a cadeia produtiva da pesca artesanal e promover a inclusão social e produtiva de pescadoras e pescadores no Brasil. A criação dos CIPARs foi viabilizada através de parcerias entre o Governo Federal, os governos estaduais e municipais. A proposta surgiu como uma resposta à necessidade de integrar políticas públicas para comunidades pesqueiras artesanais através da extensão pesqueira, com ações voltadas para a assistência técnica e para o incentivo à comercialização (ISHISAKI; PRATES, 2021).

De acordo com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) (BRASIL, 2008), os CIPARs, dependendo da realidade de cada local, poderiam receber várias estruturas de fomento à cadeia produtiva, da produção à comercialização, tais como: tanques para a comercialização do óleo diesel; fábricas de gelo; estruturas de embarque e desembarque (trapiches); estruturas de recepção, lavagem e processamento de pescado; túnel e câmaras frias; espaços e equipamentos para a manutenção e reparo das embarcações; além de poderem estar integrados aos Terminais Pesqueiros Públicos.

Implementados com o apoio de entidades públicas, universidades e Organizações Não Governamentais (ONG), além de priorizarem a dimensão econômica, os CIPARs também integraram as dimensões social e ambiental. Os centros tinham como objetivo oferecer uma estrutura física e técnica que pudesse servir de base para ações de apoio à pesca artesanal, incluindo o acesso a crédito. Além disso, foram concebidos como espaços de governança participativa, envolvendo as próprias comunidades pesqueiras no planejamento e execução das

ações. A partir de 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), os CIPARs tiveram sua atuação reforçada com base nos princípios da economia solidária (AZEVEDO, 2012; ISHISAKI; PRATES, 2021).

Os CIPARs incluíam em seu escopo o fomento a formação, qualificação e capacitação profissional, com salas de aula para realização de cursos de associativismo, cooperativismo e economia solidária. Além disto, eram espaços voltados para receber os Telecentros Maré, iniciativa voltada para a inclusão digital que oferecia acesso à tecnologia e cursos à distância de educação profissional e técnica, para promover o desenvolvimento social e profissional dos usuários. Também serviam como base para os mecanismos de apoio ao ordenamento pesqueiro local e como espaços para fóruns de gestão compartilhada dos recursos pesqueiros (AZEVEDO, 2012, p. 223).

A proposta surgiu como uma resposta à necessidade de integrar políticas públicas e ações voltadas à assistência técnica e à infraestrutura para comunidades pesqueiras. Os centros tinham como objetivo oferecer uma estrutura física e técnica que pudesse servir de base para ações de apoio aos pescadores, incluindo a assistência técnica, acesso a crédito e iniciativas de comercialização (AZEVEDO, 2012; ISHISAKI; PRATES, 2021). Além disso, os CIPARs foram concebidos como espaços de governança participativa, envolvendo as próprias comunidades pesqueiras no planejamento e execução das ações (AZEVEDO, 2012; ISHISAKI; PRATES, 2021).

> Os CIPAR's, de acordo com a SEAP (2008h) podem receber, de acordo com a infraestrutura de cada local, várias estruturas de apoio à cadeia produtiva, da produção à comercialização, tais como: tanques para a comercialização do óleo diesel, fábricas de gelo, estruturas de embarque e desembarque (trapiches), estruturas de recepção, lavagem e processamento, túnel e câmaras frias, espaços e equipamentos para a manutenção e reparo das embarcações, além de poderem estar integrados aos Terminais Pesqueiros Públicos. Além disso, devem possibilitar a formação, qualificação e capacitação profissional, com salas de aula para realização de cursos de associativismo, cooperativismo e economia solidária, bem como receber os Telecentros Maré. Também podem servir como base para os mecanismos de apoio ao ordenamento pesqueiro local, promovendo cursos de educação ambiental e de formação de agentes ambientais locais, servindo como espaços para fóruns de gestão compartilhada dos recursos pesqueiros (AZEVEDO, 2012, p. 223).

O CIPAR visava construir um espaço de governança participativa e, ao mesmo tempo, oferecer suporte técnico e logístico às comunidades pesqueiras. O programa buscava atender demandas relacionadas à organização social, capacitação, fomento à produção e acesso ao mercado para pescadores artesanais (AZEVEDO, 2012; ISHISAKI; PRATES, 2021). Porém, a premissa de emancipação que visava a autogestão deste instrumento não se consolidou, na medida em que o governo deixa de investir e proporcionar o fomento para a continuidade das ações locais, com o fim das políticas públicas que deveriam impulsionar o programa.

> Nesse sentido, é necessário questionar se a proposta da autogestão e do associativismo inerente aos CIPAR's trata da constituição dessas novas perspectivas, ou trata apenas da independência dos pescadores e demais trabalhadores da cadeia produtiva em relação ao atravessador, de forma a gerar a ocupação produtiva de mais pessoas das comunidades pesqueiras, que continuariam competindo no mercado sem a constituição de alternativas mais profundas para a comercialização do pescado (AZEVEDO, 2012, p. 224).

A partir de 2003, a criação dos CIPARs foi reforçada com base nos princípios da economia solidária, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. Implementados com o apoio de entidades públicas, universidades ou ONGs (AZEVEDO,

2012), além de priorizarem a dimensão econômica, os CIPARs também integram as dimensões social e ambiental, servindo como espaços de formação e ordenamento pesqueiro local (AZEVEDO, 2012; ISHISAKI; PRATES, 2021). Contudo, percebeu-se o risco de divisões sociais internas, pois o acesso aos benefícios acabou por favorecer apenas parte dos pescadores, gerando desigualdade entre os que participam das políticas e os que ficam excluídos (AZEVEDO, 2012).

A premissa de o CIPAR ter se iniciado como um instrumento assistido pelo Estado para se tornar um instrumento de governança local, tem na descontinuidade do aporte de recursos e da atuação do poder público, assim como na falta de articulação entre os diferentes níveis de governo, um registro de quebra na implementação da política pública, o que impediu que iniciativas como o CIPAR e outros programas de extensão pesqueira tivessem impacto a longo prazo. A implementação do CIPAR não passou por uma análise mais aprofundada de efetividade que apontasse a necessidade de atenção, acompanhamento e investimento para sua aplicação, restringindo o acesso a programas de apoio e fomento.

O esforço inicial de levantamento bibliográfico também aponta para um baixo retorno de informações sobre a correlação dos temas a qual se propôs investigar nesta tese em relação a pesca artesanal. Isto coaduna com trabalhos de Callou (2002, 2003a, 2003b), que evidenciaram nos anos 2000 que havia poucas referências acadêmicas no contexto da extensão pesqueira. O autor questiona sobre a atuação das universidades brasileiras na formação e aplicação prática de investigações sobre a extensão pesqueira, cujo resultado se revertam em subsídio para a implementação de políticas públicas de inclusão socioprodutiva da pesca artesanal num contexto de extensão universitária.

> [...] a Extensão Rural vem discutindo e incorporando na formação universitária e nas ações em campo esse novo papel atribuído aos extensionistas. Entretanto, o mesmo não se pode dizer da Extensão Pesqueira, embora estudos (ainda que incipientes) revelem a existência de ações governamentais e não governamentais de extensão na pesca voltadas para o desenvolvimento local. Neste processo, incorporam não apenas as atividades ligadas ao setor pesqueiro, mas também o turismo, a preservação ambiental, os serviços e as formas diferenciadas de comercialização do pescado. Estas últimas, entrelaçando o local com o global através da circulação do pescado no mercado externo. Mas nada se conhece no que diz respeito ao ensino universitário atual da Extensão Pesqueira que, em última instância, é responsável pela formação dos engenheiros extensionistas de pesca no país (CALLOU, 2003).

Considera-se que, com a descontinuidade das políticas públicas que deveriam impulsionar ações de extensão pesqueira como os CIPARs, a premissa de emancipação que visava a autogestão deste instrumento não se consolidou, na medida em que o Governo Federal deixa de investir e proporcionar o fomento para a continuidade das ações locais. A mudança de orientação na atuação do poder público não promoveu a totalidade de ações previstas e não desenvolveu a articulação entre as diferentes esferas de governo necessária para a manutenção das políticas públicas para o fomento da pesca artesanal ou implementação dos CIPARs, que representavam a principal iniciativa de extensão pesqueira voltada para o DTS de comunidades tradicionais pesqueiras no país.

A escassez de pesquisas que investiguem a temática se torna ainda mais relevante quando refletimos sobre o hiato de investimentos e o desmantelamento de políticas públicas desde 2016. Reflexo da crise governamental que resultou num impeachment presidencial e na dissolução dos ministérios responsáveis pelas políticas voltadas para a pesca artesanal. Esta é ainda mais destituída de importância no governo que se seguiu, a partir de 2019, com a extinção da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca, ligadas então ao gabinete da Presidência. As atribuições destas secretarias passaram a integrar o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

(MAPA), sem que houvesse a criação de unidade de gestão que tratasse em específico a temática da pesca artesanal, ficando esta diluída dentro do MAPA.

Uma iniciativa de fomento importante criada no estado de Pernambuco foi o programa Prorenda Rural, instituído como uma política pública voltada para o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais e pesqueiras. Sua criação remonta ao final da década de 1990, com a formalização de um Convênio de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha operacionalizado pela *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) que desempenhou um papel fundamental e estabeleceu as diretrizes para a implementação do programa. A GTZ atuou como parceira internacional, fornecendo assistência técnica e financeira para a implementação do programa. Essa colaboração foi formalizada por meio de contratos de contribuição financeira, como o Contrato nº 81020894, firmado em 29 de outubro de 1998, que destinou recursos significativos para o fundo de crédito do programa em Pernambuco.

O programa foi criado pela Lei Estadual nº 11.722/1999 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 21.971, de 29 de dezembro de 1999, que criou o Fundo de Crédito do PRORENDA RURAL-PE (PERNAMBUCO, 1999a;b), destinado a melhorar as condições de vida das famílias rurais e fornecer instrumentos de crédito adequados. A GTZ também esteve envolvida em iniciativas semelhantes em outros estados, como o Rio Grande do Sul, onde o Prorenda Rural atuou desde 1990 até seu encerramento em 2002 (BARTH; BROSE, 2002). A implementação do Prorenda Rural envolveu uma rede de parcerias institucionais entre governos federal, estadual e municipal além de colaboração com universidades, instituições de pesquisa e organizações não governamentais (CALLOU, 2002; 2003a;b).

Entre as premissas do programa pontua-se algumas ações importantes, que entrelaçam a pesquisa e extensão universitária a proposta de implementação de política pública de extensão pesqueira: A) Extensão Pesqueira: Capacitação técnica em práticas sustentáveis e organização comunitária; B) Unidades de Beneficiamento: Melhorias no processamento e comercialização do pescado; C) Pesquisa Acadêmica: Produção de conhecimento técnico e científico para subsidiar políticas públicas; D) Mobilização Social: Integração dos pescadores artesanais nos processos decisórios.

A Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) desempenhou papel central no desenvolvimento do Prorenda Rural, principalmente no fortalecimento da extensão pesqueira e da pesca artesanal como eixo estratégico para o desenvolvimento local sustentável (CARVALHO; CALLOU, 2008; CUNHA; CALLOU, 2013; SARAIVA; CALLOU, 2009). A UFRPE foi pioneira ao promover seminários e iniciativas acadêmicas em parceria com o programa, destacando-se o "I Seminário Brasileiro de Extensão Pesqueira: Desafios Contemporâneos", realizado em 2001, que abordou desafios históricos e metodológicos na extensão pesqueira (CALLOU; TAUK SANTOS, 2003). A implementação do Prorenda Rural enfrentou diversas dificuldades. Entre elas, destacam-se a escassez de profissionais qualificados em Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para o setor pesqueiro, a falta de capacitação continuada e a ausência de transferência efetiva de tecnologia aos pescadores durante as intervenções sociais. Esses desafios comprometeram as ações de extensão pesqueira e limitaram os benefícios para as comunidades atendidas (MENDES FILHO; CALLOU; SANTOS, 2010).

O programa apresentou potencialidades significativas como a inclusão dos pescadores artesanais como público prioritário nas políticas públicas de extensão rural e a criação de modalidades específicas de Assistência Técnica Rural (ATER) para esse segmento, como a Assistência Técnica Pesqueira Artesanal (ATEPA) (CARVALHO; CALLOU, 2008; MENDES FILHO; CALLOU; SANTOS, 2010; SARAIVA; CALLOU, 2009). Essas iniciativas promoveram a organização social e produtiva das colônias de pescadores, incentivando o associativismo e o cooperativismo, além de abordar temas relevantes como crédito financeiro,

produção de peixes em cativeiro, processamento artesanal de pescado, desenvolvimento sustentável da pesca e licenciamento ambiental (CALLOU, 2008; CUNHA; CALLOU, 2013; MENDES FILHO; CALLOU; SANTOS, 2010; SARAIVA; CALLOU, 2009).

Iniciativas como a do CIPAR e o Prorenda Rural, que tinha um viés de inclusão e de troca de saberes, pautada na valorização da cultura da pesca artesanal e na gestão social, poderiam equilibrar a lacuna da complexidade entre a assistência técnica, extensão pesqueira e aplicação da legislação atual, que desmotiva os pescadores a formalizarem suas atividades. Os pescadores artesanais frequentemente enfrentam barreiras burocráticas para obter licenças e autorizações para suas atividades. O processo é longo, caro e geralmente inacessível para comunidades mais isoladas ou com baixo nível de escolaridade. Além disso, a regulamentação tende a ser rígida e não considera as particularidades regionais, o que torna a adaptação às normas ainda mais desafiadora.

Quanto ao resultado das implementações dos CIPARs, não houve ou não se divulgou um balanço e avaliação oficial sobre a implementação dessa política pública na esfera federal. Dentre os poucos centros que se mantiveram em funcionamento, alguns descaracterizados de sua proposição inicial, há apenas relatórios pelas esferas estaduais ou municipais que os assumiram, e poucos trabalhos acadêmicos sobre suas atividades, como no Rio Grande do Sul e Bahia (ANELLO et al., 2015; WALTER; WILKINSON; SILVA, 2012). Assim, não há uma indicação clara e oficial quanto a continuidade de ações ligadas a participação e controle social, a manutenção da governança participativa ou sobre a continuidade da assistência técnica e extensão pesqueira. Apesar de as referências sobre os CIPARs citarem a participação de universidades em sua implementação, são poucas as que evidenciam o papel da academia nas atividades realizadas pelos centros.

A organização social das comunidades pesqueiras artesanais é, em geral, frágil. Muitas comunidades não dispõem de estruturas de governança locais robustas como cooperativas ou associações. Ainda assim, a existência das organizações de representação da pesca assegura, mesmo com dificuldade, a institucionalidade das demandas locais e garantia de direitos (AZEVEDO, 2012; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; NASCIMENTO et al, 2021; VIEIRA; SANTOS; SEIXAS, 2015). Quando estas não se encontram presentes, as comunidades têm ainda mais dificuldades em exercer o controle social necessário para que possam defender seus direitos e interesses ou participar ativamente nos processos de governança. Essas limitações na organização social reduzem a capacidade dessas comunidades de se organizarem politicamente para participar de processos decisórios relacionados à gestão de recursos naturais e influenciar políticas públicas de desenvolvimento econômico (CARDOSO; CELESTINO; VILLELA, 2022; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; NASCIMENTO et al, 2021; VILLELA; MEDEIROS, 2016).

Outros aspectos relacionados a extensão pesqueira é a falta de recursos direcionados para a capacitação contínua dos pescadores e a visão tecnicista que por vezes exclui a noção de realidade local e cultural das comunidades da pesca artesanal, o que impede o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos que poderiam fortalecer a inclusão socioprodutiva e garantir a sustentabilidade das comunidades pesqueiras (AZEVEDO, 2012; BARTH; BROSE, 2002; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; VIEIRA; SANTOS; SEIXAS, 2015). Instrumentos oficiais de participação e controle social como conselhos municipais, conferências locais entre outras instâncias em que o poder público deveria dialogar com a sociedade sobre questões relacionadas a pesca e ao meio ambiente, por vezes, não se encontram devidamente instaladas ou não contam com a participação de representantes das comunidades pesqueiras.

A necessidade de fomentar processos participativos e emancipatórios, que incluam a capacitação e troca de conhecimentos e saberes, assim como, a construção coletiva e local da implementação de políticas públicas para a pesca artesanal e em especial em relação a extensão pesqueira é pontuado por diversos autores (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022;

AZEVEDO, 2012; BARTH; BROSE, 2002; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; CUNHA; CALLOU, 2013; GOULARTI FILHO, 2017; ISHISAKI; PRATES, 2021; MENDES FILHO; CALLOU; SANTOS, 2010; NASCIMENTO et al, 2021; SILVA, 2015; VIEIRA; SANTOS; SEIXAS, 2015), sendo este um ponto de atenção quanto a sistematização de conhecimento e de análise crítica da proposição e implementação das políticas públicas para a pesca artesanal.

5.4. Perspectivas Atuais sobre Políticas Públicas para a Pesca Artesanal

A recriação do MDA e do MPA ocorre em 2023 com o retorno do presidente Lula ao Governo Federal, no contexto do processo de retomada do governo democrático. O processo de retomada de políticas públicas ligadas a pesca artesanal inicia-se a partir do atendimento das demandas de movimentos sociais nacionais da pesca artesanal que reivindicam a criação da Secretaria Nacional de Pesca Artesanal (SNPA) no âmbito do MPA. A institucionalização da temática da pesca artesanal se fortalece com o estabelecimento da gestão compartilhada da temática entre o MPA e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) no âmbito do ordenamento territorial e gestão de recursos pesqueiros. O compartilhamento de competências relacionadas à pesca artesanal também se dá entre o MPA, MMA e MDA no que tange a políticas de desenvolvimento rural e a política de territórios, no entanto, a centralidade quanto a gestão da pesca artesanal se mantem no âmbito da SNPA/MPA.

Com a recomposição das instâncias do poder executivo que tratam direta e indiretamente da temática da pesca artesanal, inicia-se também o processo de estruturação de novas iniciativas de escopo interministerial, como o Programa Povos da Pesca Artesanal liderado pelo MPA. Também se destaca a retomada da Política Nacional de Territórios do MDA e do Programa Nacional de Extensão Pesqueira do MPA. Estas políticas têm na descentralização da competência destes ministérios, através de convênios com universidades que atuam a nível local e regional, a realização de etapas de levantamentos, diagnósticos e planejamentos com base na pesquisa-ação e extensão universitária.

A recriação do MPA em 2023 inaugura um novo ciclo institucional na política pesqueira brasileira, caracterizado pela reconstrução de capacidades estatais e pela implementação de programas estruturantes voltados especificamente à pesca artesanal. Esse processo representa uma inflexão significativa em relação ao período anterior, marcado pela fragmentação institucional e pela limitação da capacidade do Estado em formular e executar políticas públicas integradas para o setor.

A recomendação de recriação do MPA, formulada pelo GT da Pesca no âmbito do governo de transição de 2022, expressa não apenas uma decisão administrativa, mas o resultado de um processo político profundamente vinculado às demandas históricas dos trabalhadores da pesca artesanal, das organizações sociais e das instituições que atuam na governança dos recursos pesqueiros. O relatório do GT destacou que o desmonte institucional ocorrido após a extinção do MPA em 2015 comprometeu gravemente a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas para o setor, evidenciado pela redução drástica do orçamento e pela descontinuidade de programas estruturantes como assistência técnica, crédito, infraestrutura e compras públicas de pescado.

Esse cenário reforçou a necessidade de reconstrução de uma institucionalidade própria, capaz de articular políticas específicas e garantir condições adequadas de gestão e fomento à atividade pesqueira. O GT também recomendou a reformulação dos comitês de gestão e a reativação do Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE), enfatizando que a recriação do ministério deveria ocorrer com uma estrutura permeável à participação social, reconhecendo que a gestão compartilhada e a inclusão dos pescadores nos processos decisórios constituem condições essenciais para a efetividade das políticas públicas. Esse diagnóstico

converge com o debate estabelecido durante o processo de transição governamental, no qual representantes do setor e pesquisadores enfatizaram que a fragilidade institucional decorrente da incorporação da pesca ao Ministério da Agricultura resultou em perda de capacidade de execução de políticas, desorganização das informações e enfraquecimento dos mecanismos de governança participativa.

A participação e o controle social exercidos pelos movimentos da pesca artesanal desempenharam papel decisivo no processo político que culminou na recriação do MPA e na posterior estruturação de instâncias governamentais voltadas especificamente ao setor, como a SNPA. A carta política dos movimentos sociais da pesca artesanal "Carta dos movimentos populares da Pesca Artesanal" publicada em dezembro de 2022, evidencia que a defesa da recriação do ministério foi resultado de uma mobilização organizada e articulada nacionalmente, motivada pelo diagnóstico de desmonte institucional e abandono das políticas públicas voltadas à categoria desde a extinção do MPA em 2015.

> Nós movimentos sociais da Pesca Artesanal, nos diversos biomas do Brasil, defendemos a recriação do Ministério da Pesca e Aquicultura como medida de reparação ao setor pesqueiro, uma vez que vimos sofrendo nos últimos 7 anos com o descaso e abandono do setor. As poucas políticas para os pescadores e pescadoras artesanais foram drasticamente cortadas ou paralisadas o que gerou um impacto significativo negativo na economia local em muitas cidades (Carta dos movimentos populares da Pesca Artesanal, 2022).

Os movimentos destacam que, durante esse período, políticas fundamentais foram interrompidas ou enfraquecidas, gerando impactos negativos na economia local e nas condições de vida de milhões de pescadoras e pescadores artesanais, que dependem diretamente da atividade para sua subsistência e reprodução social. Nesse sentido, a recriação do MPA é interpretada pelos movimentos não apenas como uma reorganização administrativa, mas como uma medida de reparação institucional e de reconstrução da capacidade do Estado em responder às demandas históricas da pesca artesanal, reafirmando a centralidade dessa atividade na geração de trabalho, renda e segurança alimentar no Brasil.

> Desde 2015 com a extinção do MPA, o setor produtivo sofreu grandes retrocessos, chegando ao absurdo de compor em 2017 o então Ministério de Industria e Comercio e Serviços (MDIC), e consequentemente sofrer uma drástica diminuição no quadro de servidores que se estende aos dias atuais, quando a pasta está alocada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em uma secretaria que não desenvolve nenhuma política pública efetiva para a pesca artesanal, resumindo-se ao papel de atuar como um escritório político daqueles segmentos que sempre se beneficiaram dos governos, apoiaram o golpe e, na pesca, são base de apoio do bolsonarismo. Segmentos estes que mais uma vez se articulam nos bastidores para impor (ao governo que não elegeram) seus interesses e soterrar a esperança de milhões de pescadores e pescadoras artesanais que foram às ruas para defender a democracia e o sonho de um futuro melhor para suas comunidades (Carta dos movimentos populares da Pesca Artesanal, 2022).

O documento explicita que os movimentos sociais reivindicam não apenas a existência formal de um ministério, mas a construção de uma política pública efetivamente participativa, integrada e representativa, capaz de dialogar com os sujeitos coletivos da pesca artesanal e incorporar suas demandas na formulação e implementação das políticas públicas.

> As experiências acumuladas pelos movimentos sociais da pesca artesanal, demonstram que é possível construir uma política de pesca forte que articule as principais demandas do setor em todas as fases da cadeia produtiva. Essa experiência deve ser base para a recriação de um Ministério da Pesca que seja capaz de corrigir

> equívocos do passado e interromper o processo de desmonte das políticas públicas e de perseguição dos pescadores e pescadoras artesanais, instaurado com o golpe e aperfeiçoado durante o governo Bolsonaro. Queremos um ministério integrado, atuante e representativo (Carta dos movimentos populares da Pesca Artesanal, 2022).

Ao reivindicar um ministério "integrado, atuante e representativo", os movimentos afirmam sua condição de sujeitos políticos ativos na reconstrução da governança pesqueira, defendendo que a política pesqueira deve ser formulada em diálogo com aqueles que vivenciam cotidianamente os desafios da atividade. Esse processo de mobilização e incidência política constitui um exemplo concreto de participação social na formulação de políticas públicas, contribuindo diretamente para a recriação do MPA e para a institucionalização de estruturas como a SNPA, que representam avanços na construção de um modelo de governança mais participativo e alinhado às demandas das comunidades pesqueiras artesanais.

> Nesse sentido entendemos que é um equívoco a pesca se manter no MAPA, uma vez que o país dispõe de condições de avançar com políticas mais sólidas e estruturadas para todo o setor, dialogando com os movimentos sociais que hoje debatem e constroem a pesca artesanal no Brasil. É tempo de reconstrução do Brasil e precisamos fazer as devidas reparações para com aqueles e aquelas que foram duramente golpeados nos últimos anos, inclusive as Mulheres que deixaram de ser reconhecidas pela lei como trabalhadoras, sendo submetidas a uma sub categoria de ajudantes da pesca. Não somos do Agro e o Ministério da Agricultura não nos representa! Pela retomada do Ministério da Pesca já! (Carta dos movimentos populares da Pesca Artesanal, 2022).

A atuação de organizações como a Articulação Nacional das Pescadoras (ANP), o Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP), o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) e a CONFREM evidencia a consolidação de um campo político organizado que exerce pressão institucional, produz diagnósticos e propõe alternativas de políticas públicas, configurando formas concretas de controle social sobre o Estado. A Carta dos movimentos populares da Pesca Artesanal teve um grande impacto nas decisões tomadas em relação a permanência e a proposta de estruturação das políticas públicas para a pesca artesanal e reforçam a recomendação do Grupo Técnico (GT) da Pesca no governo de transição, contrapondo a indicação do GT de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que recomendou que a pasta da pesca se mantivesse como uma secretaria dentro do MAPA ou como secretaria especial vinculada ao gabinete da presidência da república.

A recomendação de recriação do MPA deve ser compreendida como resultado da pressão social organizada e da mobilização de redes sociopolíticas que reivindicavam a retomada de instrumentos institucionais capazes de assegurar a participação e o controle social sobre a formulação das políticas públicas. O próprio processo de transição envolveu a escuta de movimentos sociais, organizações de pescadores e entidades representativas, evidenciando que as políticas públicas que estão sendo reconstruídas resultam de demandas coletivas historicamente acumuladas, e não apenas de decisões tecnocráticas do Estado.

A retomada de espaços institucionais de participação, como conferências nacionais, conselhos e comitês de gestão, representa um elemento fundamental para garantir a democratização das políticas públicas e evitar processos de descontinuidade institucional que fragilizam setores socialmente vulneráveis. Nesse contexto, a participação social assume papel estratégico não apenas como mecanismo de consulta, mas como instrumento de governança democrática, permitindo que os sujeitos diretamente afetados pelas políticas públicas participem da definição de prioridades, do monitoramento das ações governamentais e da construção de estratégias de desenvolvimento territorial.

A recriação do MPA representa não apenas a recomposição de uma estrutura administrativa, mas a reconstrução de um espaço institucional de mediação entre Estado e sociedade, essencial para garantir o reconhecimento dos pescadores artesanais como sujeitos políticos e para assegurar que as políticas públicas reflitam as necessidades, conhecimentos e interesses dos territórios pesqueiros. A reorganização institucional do MPA, formalizada por meio do Decreto nº 11.624/2023, restabeleceu uma estrutura administrativa dedicada à formulação, implementação e monitoramento da política pesqueira nacional, incluindo competências relacionadas ao ordenamento dos recursos pesqueiros, ao registro profissional e à coordenação interinstitucional (BRASIL, 2023b).

O decreto do Decreto nº 11.624/2023 estabelece explicitamente que o ministério é responsável por estabelecer normas e critérios para o ordenamento do uso dos recursos pesqueiros, conceder licenças e autorizações e coordenar a gestão sustentável da atividade pesqueira em âmbito nacional (BRASIL, 2023b). Essa atribuição é particularmente relevante no contexto da pesca artesanal, uma vez que o acesso aos recursos pesqueiros constitui a base material da reprodução social das comunidades pesqueiras e depende diretamente da atuação regulatória do Estado. Nesse contexto, a recriação do MPA também está associada à retomada da produção de dados oficiais e estatísticas pesqueiras, elemento essencial para a formulação e implementação de políticas públicas baseadas em evidências. O próprio boletim estatístico do ministério destaca que o MPA foi recriado em 2023 com atribuições específicas voltadas à gestão, monitoramento e ordenamento do setor, sinalizando a retomada de instrumentos institucionais fundamentais para o planejamento e a governança da atividade pesqueira.

Uma das principais iniciativas estruturantes do novo ciclo institucional a partir de 2023 é a criação do Programa Povos da Pesca Artesanal, instituído pelo Decreto nº 11.626, de 2 de agosto de 2023 (BRASIL, 2023c). Esse programa constitui o primeiro instrumento federal estruturado voltado exclusivamente ao fortalecimento das comunidades pesqueiras artesanais, com o objetivo de elaborar e implementar políticas públicas orientadas à promoção, defesa e valorização dos pescadores e pescadoras artesanais em todo o território nacional. Também estabelece uma agenda integrada de ações governamentais voltadas à promoção da justiça socioambiental, da segurança alimentar, da valorização cultural e da sustentabilidade da pesca artesanal (BRASIL, 2023c).

Entre seus objetivos, destacam-se a articulação interministerial, o fortalecimento da gestão participativa dos territórios pesqueiros e a promoção de políticas públicas construídas de forma participativa, reconhecendo a diversidade social, cultural e territorial das comunidades pesqueiras, incluindo pescadores indígenas, quilombolas, marisqueiras, caiçaras e ribeirinhos. Além de sua dimensão normativa, o Programa Povos da Pesca Artesanal incorpora ações concretas voltadas ao fortalecimento produtivo, à valorização cultural e à inclusão socioeconômica das comunidades pesqueiras.

Além da reconstrução institucional, o período pós-2023 também se caracteriza por iniciativas voltadas ao fortalecimento da participação social na formulação das políticas pesqueiras, especialmente no que se refere à pesca artesanal. O elemento central desse novo ciclo institucional é a elaboração do PNPA, instituído pela Portaria MPA nº 269, de 11 de junho de 2024 (MPA, 2024). O plano constitui um instrumento estratégico de planejamento estatal de longo prazo, com horizonte de implementação entre 2025 e 2035, estabelecendo diretrizes, metas e ações voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável da pesca artesanal. O PNPA tem como objetivo orientar a formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos pescadores artesanais, promovendo a ampliação da participação social, o fortalecimento institucional e o reconhecimento da importância estratégica da pesca artesanal para o desenvolvimento sustentável do país.

Nesse sentido, destaca-se a instituição do Fórum Nacional da Pesca Artesanal (FNPA), que segundo o Art. 3º da Portaria MPA Nº 269/2024 é composto por membros da SNPA e

representantes de entidades, movimentos sociais da pesca artesanal, organizações de pescadoras e pescadores artesanais, povos e comunidades tradicionais envolvidas com a pesca artesanal, bem como organizações de apoio, pesquisa e assessoria técnica com atuação comprovada na pesca artesanal. Criado com o objetivo de ampliar a participação social na formulação e monitoramento das políticas públicas mais alinhadas às necessidades e realidades das comunidades pesqueiras, além de acompanhar a implementação do PNPA (MPA, 2024).

> O Fórum Nacional tem a finalidade de ampliar o espaço de participação social das pescadoras e dos pescadores artesanais no Ministério da Pesca e Aquicultura, acompanhando e monitorando o processo de elaboração e implementação do Plano Nacional da Pesca Artesanal, contribuindo com sugestões, análises e mobilizações para a sua construção e execução de forma participativa e inclusiva, promovendo a interlocução entre os pescadoras e pescadores artesanais e o Ministério da Pesca e Aquicultura, visando ampliar a representatividade e a participação social no âmbito da política pesqueira, ações que fortaleçam a pesca artesanal e suas práticas sustentáveis como reuniões periódicas para avaliar o andamento das ações propostas, revisar estratégias e propor novas ações que se adequem às demandas da pesca artesanal para fortalecer e propor a criação dos Fóruns Estaduais e Regionais da Pesca Artesanal, sugerir, acompanhar e avaliar ações, políticas e programas implantados, desenvolvidos, articulados e/ou que envolvam a Secretaria Nacional de Pesca Artesanal do Ministério da Pesca e Aquicultura. (MPA, 2024).

A criação do fórum representa uma inflexão importante em relação ao modelo tradicional de governança pesqueira no Brasil, historicamente caracterizado por uma abordagem centralizada e tecnocrática. Estudos sobre políticas públicas e pesca artesanal demonstram que a baixa efetividade de muitas políticas pesqueiras decorreu, em grande medida, da ausência de mecanismos institucionais que garantissem a participação efetiva dos pescadores nos processos decisórios. Nesse sentido, a institucionalização de espaços participativos constitui um elemento fundamental para a construção de políticas mais legítimas e eficazes, alinhadas aos princípios da gestão participativa e do desenvolvimento territorial sustentável (FIALHO, 2025; GUIMARÃES; LEITÃO, 2020).

O FNPA buscou atender a demandas específicas do setor pesqueiro artesanal, negligenciadas no decorrer do histórico de políticas públicas para a pesca, que sempre priorizaram a pesca industrial ou buscaram a modernização do setor artesanal numa ótica desenvolvimentista, de transição para a pesca industrial. Atualmente a pesca artesanal assim como a pesca industrial e a aquicultura, compõe o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE). Essa estrutura na esfera nacional não atende aos interesses da pesca artesanal por abranger diferentes seguimentos que possuem interesses conflitantes entre si, a exemplo do impacto da pesca industrial e do hidronegócio sobre o uso dos recursos pesqueiros e acesso ao espaço costeiro e marinho. Entre os diversos tipos de impactos ambientais e impactos detes segmentos sobre a cadeia produtiva e de valor da pesca artesanal estão a sobrepesca e a privatização de espelho d'água, criando zonas de restrição sobre os territórios pesqueiros da pesca artesanal (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021).

A criação do FNPA não desvincula a representação oficial da pesca artesanal no CONAPE e foi direcionada em específico para orientar a realização das plenárias regionais e da plenária nacional, dar suporte à criação do PNPA e posteriormente realizar o acompanhamento de sua implementação. Apesar de ainda em fase de análise e não publicado oficialmente, a construção do PNPA foi precedida por um amplo processo participativo, que incluiu a realização de plenárias regionais e nacionais envolvendo centenas de representantes de comunidades pesqueiras de todas as regiões do país. A Plenária Nacional da Pesca Artesanal constituiu um marco relevante na reconstrução da governança participativa do setor, reunindo cerca de 650 representantes e resultando na aprovação de um conjunto de diretrizes que devem

orientar as políticas públicas voltadas à pesca artesanal pelos próximos dez anos. Entre os principais temas discutidos nas plenárias, destacaram-se o reconhecimento dos territórios pesqueiros, o acesso a políticas públicas e a necessidade de fortalecer a capacidade institucional do Estado para garantir os direitos das comunidades pesqueiras.

Esse processo participativo representa uma mudança significativa no modelo de governança da política pesqueira brasileira, historicamente caracterizado por uma abordagem centralizada e tecnocrática. A incorporação das comunidades pesqueiras nos processos decisórios constitui um avanço institucional relevante, alinhado aos princípios da gestão participativa e do desenvolvimento territorial sustentável, reconhecendo os pescadores artesanais como sujeitos ativos na formulação das políticas públicas que afetam seus territórios e modos de vida.

No âmbito das políticas econômicas e produtivas, a retomada do MPA também se articula com instrumentos de crédito rural e financiamento produtivo voltados ao fortalecimento da pesca artesanal. A política de crédito rural no Brasil, operacionalizada principalmente por meio do PRONAF, inclui linhas específicas destinadas a pescadores artesanais, permitindo o financiamento de embarcações, equipamentos, infraestrutura produtiva e beneficiamento do pescado. A integração dessas políticas de crédito com o Programa Povos da Pesca Artesanal e o PNPA constitui um elemento fundamental para promover a autonomia econômica e fortalecer a sustentabilidade produtiva das comunidades pesqueiras.

O novo ciclo institucional também inclui iniciativas voltadas à valorização cultural, ao fortalecimento da identidade pesqueira e à promoção da pesquisa científica sobre pesca artesanal. O Programa Povos da Pesca Artesanal prevê ações específicas voltadas à formação de jovens pesquisadores oriundos de comunidades pesqueiras, incentivo à pesquisa aplicada e fortalecimento das redes de conhecimento relacionadas à pesca artesanal, como o Programa Saberes das Águas, voltado para a implementação de iniciativas de extensão universitárias com foco na criação do Programa Nacional de Extensão Pesqueira Artesanal (PRONEPA).

Entre essas iniciativas, destacam-se editais públicos voltados ao financiamento de projetos culturais, apoio à organização produtiva, valorização de mestres e mestras da pesca artesanal e incentivo à produção científica e tecnológica relacionada aos saberes tradicionais. Esses editais integram o PNPA e mobilizam recursos federais para apoiar diretamente comunidades pesqueiras, associações e cooperativas, ampliando as oportunidades de geração de renda e fortalecimento territorial. Essas iniciativas contribuem para fortalecer a base científica e institucional necessária à formulação de políticas públicas mais eficazes e territorialmente adequadas.

Do ponto de vista crítico, a retomada do Ministério da Pesca e Aquicultura e a implementação do Programa Povos da Pesca Artesanal e do PNPA representam avanços institucionais significativos na reconstrução da política pesqueira brasileira. Apesar dos avanços institucionais, a efetividade das políticas pesqueiras no período pós-2023 ainda enfrenta desafios significativos. Embora tenha havido um aumento no número de políticas e iniciativas voltadas à pesca artesanal, essas ações permanecem fragmentadas e insuficientemente articuladas, limitando sua capacidade de promover mudanças estruturais nas condições de vida das comunidades pesqueiras. Assim, a ausência de coordenação institucional, a limitação de recursos financeiros e a falta de continuidade das políticas públicas continuam sendo obstáculos relevantes para a efetividade das políticas pesqueiras no Brasil (FIALHO, 2025).

Persistem desafios relacionados à produção de dados, à implementação de políticas territoriais e à proteção dos territórios pesqueiros tradicionais. A ausência histórica de sistemas robustos de monitoramento e informação compromete a capacidade do Estado em formular políticas adequadas às realidades locais e em garantir a sustentabilidade dos recursos pesqueiros. Esse problema afeta de forma desproporcional a pesca artesanal, que depende

diretamente da gestão sustentável dos recursos naturais e da garantia de acesso aos territórios tradicionais. Neste sentido, identifica-se como uma das principais lacunas a falta de uma política estruturada de extensão pesqueira no país, demanda que vem sendo tratada pelo programa Saberes das Águas, que aponta a necessidade de se estabelecer a extensão pesqueira e a assistência técnica pesqueira como eixos estruturantes para a efetividade das políticas públicas voltadas para a pesca artesanal.

Embora a recriação do MPA tenha restaurado formalmente a capacidade institucional do Estado para gerir o setor, a efetividade dessa pasta dependerá da consolidação de capacidades institucionais, da continuidade das políticas públicas e da garantia de participação efetiva das comunidades pesqueiras nos processos decisórios. Apesar destes desafios, pela primeira vez, o Estado brasileiro implementa um conjunto de ações voltado exclusivamente à pesca artesanal e desenvolve um plano nacional construído com ampla participação social, estabelecendo diretrizes estratégicas de longo prazo para o setor. No entanto, a efetividade dessas políticas dependerá da capacidade do Estado em transformar esses avanços normativos em ações concretas e sustentáveis ao longo do tempo.

A consolidação desse novo ciclo institucional exige a continuidade das políticas públicas, o fortalecimento das capacidades institucionais, a garantia de recursos financeiros adequados e a manutenção dos espaços de participação social. Sem esses elementos, existe o risco de que os avanços institucionais recentes permaneçam limitados ao plano normativo, sem produzir transformações estruturais nas condições de vida das comunidades pesqueiras artesanais. Neste sentido, o período iniciado em 2023 pode ser compreendido como uma fase de reconstrução institucional e reconfiguração da governança da pesca artesanal no Brasil. Esse processo representa uma oportunidade potencial para superar as fragilidades estruturais da política pesqueira brasileira e promover um modelo de gestão mais participativo, territorialmente orientado e socialmente justo, capaz de garantir a sustentabilidade ambiental, a segurança alimentar e a valorização dos modos de vida das comunidades pesqueiras artesanais.

5.5. Análise do Projeto Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama

O projeto de Denominação de Origem (DO) da tainha (Mugil liza) da Lagoa de Araruama constitui uma iniciativa estratégica voltada ao reconhecimento, proteção e valorização de um produto tradicional associado às práticas socioprodutivas da pesca artesanal no território lagunar da Região dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro. A proposta emerge da articulação entre instituições de pesquisa, organizações de pescadores e atores públicos, com destaque para a atuação da EMBRAPA, da UFRRJ, da FIPERJ e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), visando subsidiar o registro da Indicação Geográfica (IG) na modalidade Denominação de Origem (DO) da tainha da Lagoa de Araruama junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

A Lagoa de Araruama apresenta características ambientais, históricas e socioculturais singulares que fundamentam o reconhecimento da tainha como um produto territorialmente diferenciado. Trata-se do maior sistema lagunar hipersalino do mundo, com características físico-químicas específicas que influenciam diretamente a biologia da espécie, conferindo atributos distintivos ao pescado, como textura, sabor e composição bioquímica. Além disso, a pesca artesanal da tainha é resultado de um processo histórico secular, que remonta às práticas indígenas e foi adaptado ao longo dos séculos pelas comunidades pesqueiras locais, consolidando um sistema sociotécnico e cultural profundamente enraizado no território.

Neste contexto, o projeto assume como objetivo caracterizar e sistematizar as dimensões ecológicas, socioprodutivas, culturais e territoriais associadas à produção da tainha na Lagoa de Araruama, contribuindo para o fortalecimento da atividade pesqueira artesanal e para a construção de estratégias de desenvolvimento territorial baseadas na valorização de produtos

tradicionais. A iniciativa busca, assim, promover a agregação de valor ao pescado, fortalecer circuitos curtos de comercialização e fomentar APLs associados à pesca artesanal, articulando dimensões econômicas, ambientais e socioculturais do território.

A análise do projeto foi realizada com base na proposta metodológica de categorias e indicadores desenvolvida nesta tese, fundamentada na integração entre Gestão Social e DTS. Essa abordagem permite compreender os processos de formulação, implementação e governança territorial a partir de três níveis analíticos interdependentes: o nível processual, que avalia a participação e deliberação dos atores; o nível estrutural, que examina as dimensões territoriais e seus impactos socioeconômicos; e o nível estratégico, que analisa a integração entre processos participativos e resultados territoriais.

A metodologia teve como objetivo mapear as dimensões sociotécnicas, territoriais e organizacionais da pesca artesanal da tainha, considerando não apenas os aspectos produtivos, mas também as relações sociais, culturais e institucionais associadas à atividade. A abordagem metodológica do projeto em análise foi operacionalizada por meio da reaplicação e adaptação das metodologias participativas desenvolvidas pelo PEPEDT em articulação com métodos baseados na cartografia social, na proposição de uma cartografia socioprodutiva participativa, e na análise de cadeias de valor através de adaptação do método *ValueLinks*, implementado pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), em análises das cadeias de valor da sociobiodiversidade da Amazônia.

As oficinas de cartografia socioprodutiva participativa constituíram o principal instrumento metodológico para o levantamento das informações territoriais e organizacionais da cadeia produtiva da tainha. Essas oficinas envolveram a construção coletiva de mapas mentais, afetivos e produtivos, permitindo identificar:

- A organização socioprodutiva das comunidades;
- As artes de pesca e técnicas utilizadas;
- Os locais de pesca e sua relação com o território;
- O calendário produtivo e os ciclos ecológicos;
- Os processos de comercialização e beneficiamento;
- As festividades, tradições e dimensões culturais associadas à pesca;
- Os conflitos socioambientais e pressões territoriais.

As oficinas de cartografia socioprodutiva participativa adotada pelo projeto baseou-se na divisão dos participantes em grupos, que construíram coletivamente representações cartográficas da atividade pesqueira, utilizando mapas da laguna, imagens de satélite e materiais gráficos. Esse processo permitiu captar as percepções territoriais dos pescadores, bem como sistematizar conhecimentos tradicionais associados à pesca da tainha, contribuindo para a definição dos parâmetros técnicos e territoriais necessários ao registro da DO da tainha.

A participação do PEPEDT no projeto ocorreu principalmente na fundamentação metodológica e na implementação das oficinas participativas voltadas à apresentação do projeto nas comunidades locais e ao mapeamento socioprodutivo e socioeconômico das comunidades pesqueiras. No âmbito dessas atividades, a atuação do PEPEDT contribuiu para a mediação dos processos participativos e para a operacionalização das metodologias de cartografia socioprodutiva participativa, promovendo a construção coletiva de conhecimento territorial e o fortalecimento da governança territorial, onde foram apresentados os objetivos do projeto e conduzidas atividades de mapeamento socioprodutivo participativo.

As oficinas foram realizadas em diversas comunidades pesqueiras situadas no entorno da Lagoa de Araruama, incluindo os municípios de Araruama (Colônia Z-28), Arraial do Cabo (Figueira, Monte Alto e Parque das Garças), Iguaba Grande (Colônia Z-29), São Pedro da Aldeia (Baleia, Pitória e Camerum), envolvendo colônias e associações de pescadores

artesanais. Essas atividades permitiram caracterizar a organização socioprodutiva das comunidades, identificando aproximadamente 917 pescadores ativos distribuídos nas diferentes localidades, organizados em colônias e associações que desempenham papel central na gestão da atividade pesqueira e na articulação institucional do território.

Além do levantamento de dados socioprodutivos, as oficinas possibilitaram a identificação das características específicas da pesca da tainha, evidenciando sua centralidade econômica, social e cultural nas comunidades pesqueiras. Na maioria das comunidades, a tainha foi identificada como o principal pescado da região, sendo associada a características territoriais específicas, como seu crescimento e reprodução no ambiente lagunar, o que confere atributos diferenciados ao produto em relação à tainha capturada no ambiente marinho. Esse processo de mapeamento socioprodutivo a sistematização de características territoriais da pesca da tainha e de bases organizacionais necessárias à construção da governança da IG. Nesse sentido, o projeto incluiu ações voltadas à formação e fortalecimento da organização social dos pescadores, com vistas à criação da associação responsável pela gestão da DO e pela implementação dos instrumentos de controle e certificação do produto.

5.5.1. Análise de categorias integradas na avaliação do projeto denominação de origem da Tainha da Lagoa de Araruama

A análise dos resultados do Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama foi feita com base nas categorias integradas para análise: governança participativa, cidadania deliberativa, coesão socioinstitucional, inovação social, bem-estar territorial e sustentabilidade democrática.

a) Governança participativa

A categoria de Governança Participativa constitui um eixo central na metodologia de análise proposta nesta tese. A caracterização desta no projeto de Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama, permite avaliar como o projeto estruturou e fortaleceu arranjos institucionais e espaços de deliberação coletiva envolvendo pescadores artesanais, universidades, instituições de pesquisa e órgãos públicos. A partir da reaplicação das metodologias participativas desenvolvidas pelo PEPEDT na realização de oficinas de cartografia socioprodutiva e validação comunitária, o projeto promoveu a construção de espaços deliberativos que permitiram a sistematização coletiva de informações sobre a pesca, a organização socioprodutiva e os processos territoriais associados à pesca artesanal da tainha.

Esses espaços envolveram representantes de colônias e associações de pescadores dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia, bem como instituições como FIPERJ, EMBRAPA, SEBRAE, universidades e secretarias municipais, evidenciando a constituição de uma rede territorial de governança orientada à estruturação da IG. Os relatórios de campo e das oficinas demonstram que o projeto operou por meio de uma estratégia sistemática de mobilização territorial, baseada na realização de oficinas locais, reuniões técnicas e atividades de validação comunitária.

As atividades permitiram a construção de mecanismos de escuta ativa e deliberação coletiva, nos quais os pescadores participaram diretamente da validação das informações levantadas, contribuindo com correções, complementações e interpretações sobre os dados apresentados. Esse processo fortaleceu o papel das associações e colônias de pesca como instâncias organizativas e evidenciou sua inserção em fóruns institucionais mais amplos, como o Comitê de Bacia Hidrográfica Lagos São João (CBH Lagos São João) que desempenham papel relevante na governança territorial da atividade pesqueira.

Nesse sentido, o projeto da DO da Tainha pode ser compreendido como um processo de construção e fortalecimento da governança participativa territorial, no qual a mediação institucional promovida por universidades e instituições de pesquisa contribuiu para ampliar a participação social e fortalecer a capacidade organizativa das comunidades pesqueiras. A realização das oficinas, a participação de diferentes organizações sociais e institucionais e a utilização de metodologias participativas evidenciam a constituição de uma base institucional necessária à futura gestão da IG. No Quadro 23 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 23. Indicadores da categoria "Governança Participativa" – Projeto 3.

Indicador de Governança Participativa	Descrição e resultados observados
a) Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais	Foram realizadas oficinas territoriais, reuniões de apresentação e encontros de validação entre 2023 e 2025, incluindo participação em instâncias como a Câmara Técnica de Pesca do CBH Lagos São João, evidenciando um processo contínuo de deliberação participativa.
b) Diversidade de representação dos atores sociais	Participaram pescadores, associações e colônias de pesca, universidades (UFRRJ), instituições de pesquisa (EMBRAPA, FIPERJ), órgãos públicos locais, SEBRAE e organizações da sociedade civil, caracterizando um arranjo multiator e interinstitucional.
c) Grau de institucionalização dos fóruns participativos	As comunidades estão organizadas em associações e colônias formalizadas, com inserção em instâncias como CBH Lagos São João e conselhos municipais, evidenciando estruturas institucionais ativas mobilizadas pelo projeto.
d) Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões	As informações levantadas foram apresentadas e validadas coletivamente pelos pescadores, permitindo correções e contribuições diretas, caracterizando mecanismos formais de validação participativa e feedback comunitário.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Sobre o indicador de "Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais", no conjunto de atividades realizadas, foi possível identificar 28 encontros/oficinas, entre os quais 11 reuniões de planejamento e capacitação interna e 17 atividades presenciais de apresentação e articulação territorial: no primeiro campo 1 reunião em espaço colegiado (CT de Pesca do CBH Lagos São João) e 7 reuniões de articulação comunitária (Monte Alto e Figueira / Arraial do Cabo, Pitória e Baleia / São Pedro da Aldeia, Colônia Z-28 / Araruama, Colônia Z-29 / Iguaba Grande, e Praia do Siqueira / Cabo Frio) em outubro de 2023; no segundo campo 6 oficinas de cartografia socioprodutiva participativa em novembro de 2023; no terceiro campo 1 oficina de mapeamento da cadeia de valor em setembro de 2024; 1 oficina de devolutiva e validação em setembro de 2024; 1 oficina de apresentação e validação do Caderno de Especificações Técnicas em agosto de 2025.

Essa cadência de atividades evidencia um desenho metodológico em camadas (apresentação → produção participativa de dados → validação), em que os espaços colegiados como a Câmara Técnica de Pesca do CBH Lagos São João e os espaços comunitários de associações e colônias operam através da participação e controle social: o primeiro como arena de articulação interinstitucional e de incidência territorial, e o segundo como arenas de construção situada territorialmente de problemas, saberes e regras socioprodutivas relacionadas a pesca da tainha na Lagoa de Araruama.

A apresentação do projeto da foi realizada no âmbito da Câmara Técnica de Pesca do CBH Lagos São João (Figura 41), que constitui um espaço institucional formal de governança territorial onde o projeto foi discutido com representantes de diferentes setores. Esse encontro permitiu integrar o projeto aos instrumentos de gestão participativa já existentes no território,

além de promover a articulação entre pescadores, instituições públicas e organizações técnicas, o que demonstra que o projeto não se limitou a reuniões comunitárias, mas foi incorporado a fóruns institucionais formalizados de governança territorial.



Figura 41. Registro da apresentação do projeto na câmara técnica de pesca do CBH Lagos São João. Fonte: Acervo do PEPEDT.

As oficinas de cartografia socioprodutiva foram realizadas diretamente nas comunidades pesqueiras (Figura 42), promovendo espaços deliberativos descentralizados e territorializados, formato que demonstra um processo sistemático de reuniões participativas, organizadas de forma territorializada e com objetivos deliberativos e de construção coletiva de conhecimento. A oficina de validação constituiu um mecanismo estruturado de deliberação coletiva, no qual os pescadores participaram diretamente da validação das informações levantando cartões: o verde no caso de concordância, o vermelho no caso de discordância, e o amarelo no caso de não saber opinar ou contribuir. Esse procedimento evidencia um modelo deliberativo formalizado, baseado na validação coletiva e no controle social das informações produzidas.

O segundo indicador desta categoria “Diversidade de representação dos atores sociais” utilizado nas análises dos relatórios de campo, oficinas de cartografia socioprodutiva e reunião de validação, evidenciam a participação de uma ampla diversidade de atores sociais no processo de construção da DO da tainha da Lagoa de Araruama.



Figura 42. Registros da realização das oficinas de cartografia socioprodutiva na Lagoa de Araruama Fonte: Acervo do PEPEDT.

Foram identificados de forma sistemática representantes de colônias e associações de pescadoras (es) artesanais:

- Associação de Pescadores Artesanais da Lagoa de Araruama (APASLA);
- Associação dos Pescadores Artesanais da Praia da Baleia (ASPAPRAB);
- Associação dos Pescadores Artesanais de Barragens da Laguna de Araruama (APABLA);
- Associação dos Pescadores Artesanais de Gancho de Peixe da Lagoa de Araruama (APAGPLA);
- Associação dos Pescadores Artesanais de Monte Alto (APAMA);
- Associação dos Pescadores Artesanais do Distrito de Figueira (APADFIG);
- Associação dos Pescadores Artesanais do Parque das Garças Integrada (APESCARPGIN);
- Associação dos Pescadores Artesanais e Amigos da Praia da Pitória (APAAPP);
- Colônia de Pescadores Z-4 – Cabo Frio;
- Colônia de Pescadores Z-28 – Araruama;
- Colônia de Pescadores Z-29 – Iguaba Grande.

Essas organizações atuam como estruturas formais de representação da pesca artesanal e participaram diretamente das oficinas, reuniões e processos de validação, evidenciando a constituição de uma rede territorial de governança envolvendo múltiplas comunidades e entidades representativas da pesca artesanal. Além destes, também participaram lideranças comunitárias, representantes de instituições de pesquisa (EMBRAPA, UFRRJ, FIPERJ), órgãos de gestão ambiental, secretarias municipais, SEBRAE, CBH Lagos São João e organizações da sociedade civil.

A composição multiatores foi observada tanto nas oficinas de cartografia socioprodutiva participativa quanto nas reuniões técnicas e atividades de validação, demonstrando a constituição de um arranjo institucional heterogêneo e territorialmente distribuído, envolvendo comunidades de diferentes municípios e diferentes escalas institucionais. Esse arranjo institucional demonstra que a Governança Participativa da IG da Tainha está sendo construída como um processo multidimensional, que reconhece a característica territorial policêntrica no qual múltiplas associações coexistem no território, há sobreposição de bases sociais e áreas de atuação, existem relações de cooperação e conflitos institucionais. Neste sentido a mediação institucional necessária a governança da IG foi desempenhada pela extensão universitária através do PEPEDT e pela assistência técnica da EMBRAPA e FIPERJ.

O indicador de "Grau de institucionalização dos fóruns participativos" no processo de estruturação do projeto pode ser considerado elevado, uma vez que este foi desenvolvido em articulação com estruturas organizacionais formalmente constituídas e com inserção prévia em arranjos institucionais territoriais. Os relatórios evidenciam que as comunidades pesqueiras participantes estão organizadas em colônias e associações legalmente instituídas, como citado no indicador anterior, que desempenham papel ativo na representação de pescadoras e pescadores e na mediação de suas relações com o poder público e outras instituições. Essas organizações constituem estruturas formais de governança social da pesca artesanal, funcionando como instâncias permanentes de organização coletiva e participação política. O fortalecimento da coesão social contribui para a formação de uma base institucional necessária à futura criação do conselho gestor da IG, conforme exigido pelas normativas do INPI.

Além da organização comunitária, a iniciativa também articulou fóruns institucionais de gestão ambiental já consolidados, como o CBH Lagos São João e sua Câmara Técnica de Pesca. A inserção do projeto nesses espaços evidencia sua integração aos instrumentos formais

de governança territorial, contribuindo para alinhar o processo de criação da IG com políticas públicas de gestão ambiental. Os relatórios também indicam que representantes das colônias e associações participam de conselhos municipais, câmaras técnicas e outras instâncias participativas, como em PEAs atuantes na Região dos Lagos, que integram condicionantes e medidas compensatórias da exploração de petróleo na Bacia de Campos, demonstrando a existência de canais institucionalizados de participação social no território.

As atividades do projeto funcionaram como espaços de convergência institucional, reforçando vínculos entre organizações da pesca artesanal e a necessidade de presença e participação em espaços em que a pesca artesanal precisa ser debatida e representada. A interrelação entre os projetos desenvolvidos com a participação do PEPEDT também trouxe a discussão sobre a retomada das políticas territoriais e a necessidade de integração entre as políticas públicas desenvolvidas pelo MDA e MPA no que tange ao DTS da pesca artesanal, fator que influenciou no fortalecimento da participação social destes atores na realização da 3ª CIDRSSBL.

O quarto indicador "Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões" identifica nos relatórios de campo e das oficinas que o processo de construção da DO da tainha da Lagoa de Araruama incorporou mecanismos formais e sistemáticos de feedback comunitário, especialmente por meio das oficinas de devolutiva e validação. Essas atividades foram estruturadas de modo a garantir que as informações levantadas fossem apresentadas novamente às comunidades participantes, permitindo que os pescadores avaliassem, corrigissem e complementassem os dados produzidos ao longo do processo. Esse procedimento evidencia a adoção de um modelo participativo baseado na validação coletiva das informações, no qual as pescadoras e pescadores não atuaram apenas como informantes, mas como sujeitos ativos na construção e legitimação do conhecimento gerado sobre o território necessário à formalização da IG.

A realização da oficina de validação em setembro de 2024 (Figura 43), apresentou resultados do mapeamento socioprodutivo para avaliação coletiva por meio de um sistema estruturado de manifestação pública em que se manifestava a concordância, discordância ou necessidade de revisão das informações. Esse procedimento garantiu transparência ao processo e possibilitou a incorporação de contribuições diretas de pescadoras e pescadores no processo de revisão de informações, assegurando que o diagnóstico territorial refletisse efetivamente os conhecimentos e percepções das comunidades. Esse tipo de devolutiva constitui um mecanismo de controle social, pois permite que os próprios atores locais exerçam supervisão sobre os resultados do projeto e sobre sua utilização futura.

Além das oficinas de validação, os métodos de cartografia socioprodutiva foram estruturados de forma a estimular a participação ativa e o diálogo coletivo, com divisão dos participantes em grupos, construção de mapas coletivos e discussão de diferentes dimensões da atividade pesqueira, incluindo aspectos produtivos, organizacionais, culturais e territoriais. Esse formato promoveu a construção compartilhada das informações desde as etapas iniciais do projeto, reduzindo assimetrias de informação entre pesquisadores e comunidades e fortalecendo a transparência do processo. O projeto também fez parte do tema de investigação jornalística sobre a Lagoa de Araruama que resultou no documentário "O renascimento e os desafios da Lagoa de Araruama" exibido no Globo Reporter[3], que apresentou os resultados da pesquisa que apontam o diferencial da tainha da Lagoa de Araruama relacionado às características bióticas e abióticas do território (Figura 44).

[3] https://globoplay.globo.com/v/14094329/



Figura 43. Registros da oficina de validação de dados. Fonte: Acervo do PEPEDT.



Figura 44. Registro da filmagem do documentário O renascimento e os desafios da Lagoa de Araruama. Fonte: https://redeglobo.globo.com/rpc/noticia/globo-reporter-o-renascimento-e-os-desafios-da-lagoa-de-araruama.ghtml.

b) Cidadania deliberativa

A categoria Cidadania Deliberativa permite avaliar a qualidade democrática do processo participativo desenvolvido no âmbito do projeto de Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama. Aqui são considerados aspectos sobre os mecanismos de participação dos pescadores artesanais e se suas organizações puderam participar ativamente da construção do diagnóstico territorial, influenciar decisões e contribuir para a definição dos parâmetros da IG. Os relatórios analisados demonstram que o projeto adotou metodologias participativas baseadas no diálogo estruturado, na escuta ativa e na construção coletiva do conhecimento sobre o

território, permitindo que os atores sociais expressassem suas percepções, experiências e demandas em relação à atividade pesqueira e ao território.

As metodologias utilizadas priorizaram a participação direta de pescadoras (es) na produção e validação das informações. Esse processo contribuiu para ampliar a capacidade dos atores locais de influenciar o conteúdo e o direcionamento das ações do projeto, fortalecendo sua posição como sujeitos ativos na construção da IG e não apenas como beneficiários passivos. A realização das oficinas evidenciou a preocupação em garantir a inclusão territorial e social no processo deliberativo sobre a caracterização da DO da tainha, contribuindo para a construção de legitimidade social e institucional da IG.

A análise desta categoria permitiu avaliar em que medida o projeto contribuiu para a ampliação da cidadania deliberativa no território, considerando aspectos como a realização de reuniões para tomada de decisão, existência de espaços participativos e deliberativos, a incorporação de contribuições locais, a inclusão de grupos sub-representados e a adoção de mecanismos de mediação e escuta ativa. No Quadro 24 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 24. Indicadores de Cidadania Deliberativa – Projeto 3.

Indicadores de Cidadania Deliberativa	Descrição e resultados observados
a) Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados	Foram realizadas oficinas de apresentação, cartografia socioprodutiva e validação em múltiplas comunidades da Lagoa de Araruama, constituindo espaços estruturados de diálogo, construção coletiva de informações e deliberação territorial.
b) Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação	As informações levantadas foram produzidas coletivamente e posteriormente validadas pelos pescadores, permitindo correções, complementações e incorporação direta do conhecimento local ao diagnóstico e ao processo de formalização da IG.
c) Presença de grupos geralmente sub-representados (mulheres pescadoras, jovens, povos tradicionais)	Os relatórios registram a participação de mulheres pescadoras, jovens e membros de famílias tradicionais da pesca, ainda que com predominância masculina, evidenciando a inclusão parcial, mas relevante, de grupos socialmente sub-representados.
d) Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo	As oficinas utilizaram metodologias participativas baseadas em mediação institucional, divisão em grupos, construção coletiva de mapas e validação pública das informações, garantindo escuta ativa e transparência no processo deliberativo.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O primeiro indicador "Audiências, oficinas e encontros comunitários realizados" revela que as oficinas de cartografia socioprodutiva e os encontros comunitários realizados no âmbito do projeto constituíram espaços deliberativos fundamentais para a construção coletiva do diagnóstico territorial e socioprodutivo da pesca artesanal. Essas atividades permitiram a incorporação de contribuições específicas de cada localidade e a identificação de padrões territoriais comuns. A metodologia adotada, baseada na construção coletiva de mapas, discussão em grupos temáticos e validação das informações, garantiu que pescadoras e pescadores participassem diretamente da produção do conhecimento sobre o território e apontassem características socioprodutivas diferenciadas sobre a pesca da tainha.

As contribuições evidenciam diferenças na organização socioprodutiva e nas dinâmicas territoriais da pesca artesanal da tainha. Em Iguaba Grande, por exemplo, os participantes destacaram organização social de grupos de pesca coletiva e relataram a ausência de beneficiamento do pescado, evidenciando limitações estruturais da cadeia produtiva local. Em

Monte Alto, foram relatadas iniciativas de organização coletiva voltadas à valorização do pescado, como a definição de preços mínimos para a venda da tainha, além de esforços para implantação de infraestrutura comunitária em processo de consolidação, como câmara fria. Na comunidade de Figueira, os pescadores destacaram a forte dependência econômica da pesca, evidenciando a relevância da atividade como base da economia local.

Nas comunidades das praias da Pitória e da Baleia, os participantes destacaram a centralidade histórica da pesca da tainha como elemento estruturante da identidade territorial e da organização comunitária, ressaltando a importância das associações locais na defesa dos interesses de pescadoras e pescadores e na manutenção das práticas tradicionais. Nessas localidades, também foram enfatizados aspectos relacionados à organização coletiva da pesca e à transmissão intergeracional dos conhecimentos, evidenciando a continuidade histórica da atividade e sua relação com o território. No caso específico da pesca de gancho, foi ressaltado o caráter tradicional e altamente especializado dessa técnica, considerada uma prática secular associada à dinâmica ecológica da laguna e à migração da tainha, cuja execução depende de conhecimentos específicos sobre correntes, ventos e ciclos naturais.

Um dos principais problemas apontados de forma recorrente nessas localidades foi o impacto da poluição sobre a qualidade da água e sobre os estoques pesqueiros, incluindo relatos sobre lançamento de esgoto, degradação ambiental e redução da produtividade da pesca, o que evidencia a percepção dos pescadores sobre a relação direta entre qualidade ambiental e sustentabilidade da atividade pesqueira. Essas contribuições reforçam o papel das oficinas como espaços deliberativos nos quais os pescadores puderam expressar não apenas informações produtivas, mas também preocupações ambientais e territoriais, contribuindo para a construção de um diagnóstico que integra dimensões ecológicas, socioprodutivas e institucionais da pesca da tainha na Lagoa de Araruama.

O indicador “Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação e ao Caderno de Especificações Técnicas” aponta que os relatórios de campo e das oficinas de cartografia socioprodutiva participativa constituíram a principal base empírica para a definição das regras e critérios estabelecidos no Caderno de Especificações Técnicas da Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Aruaruama, especialmente no que se refere às artes de pesca, às práticas tradicionais, aos padrões de qualidade e às formas de beneficiamento do pescado. As contribuições coletadas em todas as localidades analisadas evidenciaram o caráter artesanal da pesca da tainha, realizada com pequenas embarcações e com o uso de artes de pesca de captura sustentáveis, incluindo práticas específicas como a pesca de gancho. Essas práticas, amplamente descritas pelos pescadores nas oficinas, foram incorporadas ao Caderno de Especificações Técnicas, que reconhece explicitamente o uso de artes seletivas como redes de emalhe e ganchos, destacando o domínio tradicional dos ciclos ecológicos da espécie como elemento fundamental da identidade territorial da IG.

As contribuições territoriais específicas também foram utilizadas para definir os critérios de qualidade e manejo estabelecidos no Caderno. Em diversas comunidades, como Figueira, Pitória, Baleia e Monte Alto, os pescadores destacaram práticas relacionadas ao manejo pós-captura, que apesar das dificuldades de infraestrutura, incluem o uso imediato de gelo, o armazenamento em caixas térmicas e os cuidados com a integridade do pescado, aspectos diretamente incorporados às normas técnicas que exigem resfriamento imediato do pescado, transporte em condições controladas e manutenção de padrões sanitários e sensoriais rigorosos, como escamas firmes, odor fresco e temperatura controlada entre 0 °C e 5 °C.

Os relatos sobre o processamento tradicional da tainha e da ova, incluindo práticas como salga e secagem artesanal, foram incorporados ao Caderno de Especificações Técnicas, que reconhece explicitamente a produção de ova, salga e o peixe escalado como formas tradicionais de beneficiamento associadas à identidade territorial da tainha da laguna. Outro aspecto relevante incorporado ao Caderno refere-se à organização institucional e à delimitação

territorial da produção, diretamente fundamentadas nas informações coletadas nas oficinas e nos relatórios de campo.

O documento reconhece explicitamente como entidades autorizadas as associações e colônias que integraram o processo participativo, confirmando que a estrutura institucional da IG foi construída com base na organização territorial existente. Também estabelece que apenas pescadores artesanais vinculados à área geográfica delimitada e que respeitem as práticas tradicionais e os padrões definidos poderão utilizar o identificador da DO da tainha, demonstrando que as regras técnicas e institucionais foram diretamente fundamentadas nas práticas e contribuições das comunidades pesqueiras.

O Indicador "Presença de grupos geralmente sub-representados" evidencia a presença e participação de grupos geralmente sub-representados nos processos decisórios da pesca artesanal, especialmente mulheres pescadoras, jovens, em sua maioria membros da comunidade cuja identidade sociocultural está profundamente vinculada à atividade pesqueira. Embora a pesca da tainha seja predominantemente exercida por homens nas atividades de captura, os relatórios indicam que as mulheres também participam da captura e desempenham papel relevante em diversas etapas da cadeia produtiva, incluindo o beneficiamento do pescado, a comercialização e a gestão associativa. Em todas as localidades foi registrada a participação de mulheres nas oficinas e nos processos deliberativos, contribuindo com informações sobre o processamento da tainha e a dinâmica familiar da atividade pesqueira, evidenciando sua inserção ativa na economia e na organização social da pesca artesanal.

Em diversas comunidades, os pescadores relataram que aprenderam a pescar com seus pais e avós, destacando que o conhecimento sobre os ciclos da tainha, os ventos, as correntes e as técnicas de pesca, é transmitido no âmbito familiar e comunitário. Essa dimensão intergeracional evidencia o caráter tradicional da atividade e reforça sua importância como patrimônio cultural imaterial do território. Os relatórios evidenciam a pesca da tainha como um sistema socioprodutivo baseado na transmissão intergeracional do conhecimento. Também trazem evidências consistentes e diferenciadas sobre a participação de jovens na pesca da tainha, revelando tanto situações de presença ativa quanto limitações estruturais que dificultam sua permanência na atividade.

Esse padrão também é corroborado pelos resultados consolidados na oficina de validação, que indica que de forma geral, todas as comunidades identificam uma baixa presença de jovens até 29 anos, ou uma participação sazonal ou pontual devido à realização de outras atividades de geração de renda, evidenciando um desafio estrutural comum ao território. De forma geral, a presença de jovens foi mais expressiva em algumas localidades específicas, especialmente em Monte Alto e Baleia. Em Monte Alto, os pescadores relataram uma grande participação de pescadores jovens (aproximadamente 40%), evidenciando uma base social relativamente jovem e ativa na atividade pesqueira local.

Na Praia da Baleia, os participantes relataram a existência de uma atuação expressiva de jovens (aproximadamente 40%), o que indica um cenário de continuidade geracional mais estruturado em comparação com outras comunidades. Em Iguaba Grande, os pescadores também relataram a participação ativa de jovens, indicando que cerca de 20% dos filhos de pescadores também pescam, demonstrando a transmissão intergeracional da atividade e a permanência de jovens no setor. Da mesma forma, no grupo dos pescadores de gancho, foi registrada a presença de aproximadamente 12% jovens entre os pescadores atuantes.

Por outro lado, os relatórios também evidenciam limitações relacionadas à participação de jovens, especialmente em comunidades como Pitória, Araruama e Figueira. Em Pitória, os pescadores relataram explicitamente a existência de poucos jovens atuantes, com predominância de pescadores mais velhos e aposentados ainda vinculados à atividade. Em Araruama, foi igualmente destacada a pouca participação de jovens, com predominância de pescadores de meia-idade, evidenciando um processo de envelhecimento da força de trabalho

pesqueira local. Em Figueira, embora haja presença de jovens, foi relatado que estes geralmente possuem outra atividade principal de geração de renda, em especial atividades ligadas ao turismo, e a pesca se caracteriza como complementação de renda, indicando dificuldades de inserção plena na atividade pesqueira e sugerindo um processo de transição ocupacional parcial entre as novas gerações, mas também, da presença da pluriatividade em outras atividades especificamente ligadas a cadeia produtiva do pescado, para além da captura.

Outro aspecto relevante refere-se à participação de diferentes segmentos organizacionais da pesca artesanal, incluindo pescadores vinculados a associações e colônias bem estruturadas, pescadores autônomos e membros de associações com diferentes níveis de formalização institucional. A inclusão desses diferentes perfis sociais e organizacionais contribuiu para ampliar a representatividade do processo deliberativo, reduzindo o risco de exclusão de segmentos menos institucionalizados da atividade pesqueira no processo de construção e gestão da IG. Esse aspecto é particularmente importante em contextos territoriais caracterizados pela coexistência de múltiplas formas de organização social e institucional.

O último indicador desta categoria, "Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo", demonstra que as oficinas de cartografia socioprodutiva participativa adotaram mecanismos estruturados de escuta ativa e mediação institucional, com o objetivo de garantir a participação equitativa das pescadoras e pescadores no processo de coleta de informações. O roteiro metodológico das oficinas previa a divisão dos participantes em grupos de trabalho, a rotatividade entre os temas e a mediação ativa por técnicos e pesquisadores, garantindo que todos os participantes pudessem contribuir e complementar as informações apresentadas pelos demais grupos.

Observa-se que a mediação institucional através da extensão universitária do PEPEDT desempenhou papel fundamental na organização do diálogo e na sistematização das contribuições locais. Durante as oficinas, os grupos temáticos contaram com acompanhamento de estudantes de pós-graduação do PPGCTIA e técnicos extensionistas da FIPERJ responsáveis pela mediação e relatoria das discussões, garantindo que as informações fossem registradas e posteriormente incorporadas ao diagnóstico territorial. Esse processo permitiu que os atores locais discutissem temas sensíveis, como conflitos institucionais, dificuldades relacionadas à regulamentação da pesca e divergências entre diferentes modalidades produtivas, em um ambiente estruturado e orientado ao diálogo, preservando informações sensíveis e relacionadas a conflitos.

Em alguns casos, a presença simultânea de representantes de diferentes associações que possuem divergências históricas, foi conduzida de forma mediada, garantindo a participação de ambos os segmentos e evitando conflitos internos durante a atividade, o que demonstra a eficácia dos mecanismos de mediação adotados. Esse modelo favoreceu a construção coletiva do diagnóstico e permitiu a incorporação de diferentes perspectivas territoriais, reduzindo assimetrias de poder e assegurando que as contribuições fossem registradas de forma sistemática e transparente. Assim, o processo de validação perpassava também pela validação da metodologia aplicada junto as comunidades participantes do projeto, incluindo as etapas realizadas, os resultados e as perspectivas futuras (Figura 45).

Outro mecanismo importante de escuta ativa foi a realização da oficina de devolutiva e validação, na qual os resultados produzidos nas oficinas anteriores foram apresentados aos pescadores e submetidos à validação coletiva, como explicado em tópicos anteriores. Esse procedimento possibilitou registrar as posições dos participantes, permitindo a atualização das informações sempre que surgiam novas contribuições ou discordâncias, garantindo transparência e controle social sobre o processo de construção do diagnóstico territorial de forma democrática e condizente com a perspectiva da cidadania deliberativa e com os princípios da Gestão Social (Figura 46). Esses mecanismos fortalecem o exercício democrático para o estabelecimento da base institucional da futura governança da IG, ao promover práticas de

deliberação coletiva e corresponsabilização, necessários para a gestão compartilhada e para a consolidação de uma governança territorial baseada na participação social.



Figura 45. Registro da segunda oficina de validação. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Validação de Resultados – Organização Socioprodutiva

LOCALIDADE		QUANTIDADE DE PESCADORES	
MUNICÍPIO	COMUNIDADE	TOTAL	MULHERES, JOVENS E IDOSOS
Araruama	Araruama	250	Poucas mulheres, poucos jovens e poucos idosos
Arraialdo Cabo	Figueira	~~300~~ 130	6 mulheres, mais jovens que mulheres, próximo a 6 idosos
	Monte Alto	36	3 mulheres, não houve consenso para o número de jovens, sem idosos
Iguaba Grande	Iguaba Grande	120	Minoria de mulheres, 24 jovens, minoria de idosos
São Pedro da Aldeia	Baleia	~~100~~ 180	5 mulheres, 40 jovens e 20 idosos
	Ganchos	141	Sem mulheres, 13 jovens e 40 idosos
	Pitória	60	2 mulheres, poucos jovens e maior representação de idosos

Validação de Resultados – Organização Socioprodutiva

LOCALIDADE		REPRESENTAÇÃO			
MUNICÍPIO	COMUNIDADE	PRINCIPAL ENTIDADE	OUTRAS ENTIDADES	OUTROS ÓRGÃOS OU PROJETOS ATUANTES	ESPAÇOS DE DISCUSSÃO
Araruama	Araruama	Colônia de Pescadores Z-28	-	PEA Observação de maneira seletiva e Prefeitura de Araruama	CBHLSJ com pouca participação e Conselho Municipal de Pesca
Arraial do Cabo	Figueira	Colônia de Pescadores Z-5	Associação dos Pescadores Artesanais do Distrito de Figueira – Entreposto de Pescados Osório Ferreira I - APADFIG	Nenhum	Conselho Deliberativo RESEX MAR AC
	Monte Alto	Associação de Pescadores Artesanais de Monte Alto -APAMA	Colônia de Pescadores Z-5	PESCARTE, NEA-BC e FIPERJ	Câmaras Técnicas, Bandeira Azul, Conselho Deliberativo RESEX MAR AC.
Iguaba Grande	Iguaba Grande	Colônia de pescadores Z-29	Colônia de pescadores Z-29	Prolagos	CBHLSJ e CT Pesca

Validação de Resultados – Organização Socioprodutiva

LOCALIDADE		REPRESENTAÇÃO			
MUNICÍPIO	COMUNIDADE	PRINCIPAL ENTIDADE	OUTRAS ENTIDADES	OUTROS ÓRGÃOS OU PROJETOS ATUANTES	ESPAÇOS DE DISCUSSÃO
São Pedro da Aldeia	Baleia	Associação de Pescadores da Baleia (ASPAPRAB)	Colônia de Pescadores Z-6	Sec. Municipal de Meio Ambiente e Pesca, Instituto Onda Azul (Projeto USSL), Funbio (Projetos: Formando Novos Mestres, TBC, Biojoias, Primeiros Socorros, Gastronomia)	CT Pesca/CBHLSJ, Conselho Municipal de Pesca
	Ganchos	Associação dos Pescadores Artesanais de Gancho de Peixe da Laguna de Araruama	Colônia de Pescadores Z-6	Sec. Municipal de Meio Ambiente e Pesca; Associação de Pescadores da Baleia; CBHLSJ e CT Pesca; Projetos financiados pelo Funbio, como o "Come Pescado" e "TBC: Pescando tradições"	CT Pesca/CBHLSJ
	Pitória	Associação de Pescadores Artesanais e Amigos da Praia da Pitória (APAAPP)	Colônia de Pescadores Z-6 e Associação dos Ganchos	Sec. Municipal de Meio Ambiente e Pesca; Associação de Pescadores da Baleia; CBHLSJ e CT Pesca; Projetos financiados pelo Funbio, como o "Come Pescado" e "TBC: Pescando tradições"	CT Pesca/CBHLSJ

Validação de Resultados – Organização Socioprodutiva

LOCALIDADE		ECONOMIA E RENDA	
MUNICÍPIO	COMUNIDADE	RELAÇÃO COM A PESCA	OUTRAS ATIVIDADES
Araruama	Araruama	Principal atividade de todos, mas a grande maioria tem alternativas econômicas.	Construção civil, peixarias, manutenção de redes, motores e barcos, serviços domésticos e serviços de porteiro, carpintaria naval.
Arraial do Cabo	Figueira	Principal atividade de todos; Renda exclusiva para a maioria da comunidade	Construção civil, prefeitura, turismo, manutenção de redes, barcos e motores, carpintaria naval.
	Monte Alto	Principal atividade de todos;	Construção civil, construção de embarcações, artesanato de biojoias, manutenção de redes, barcos e motores, carpintaria naval.
Iguaba Grande	Iguaba Grande	Outras formas de renda são realmente necessárias	Construção civil, manutenção de redes, barcos e motores, carpintaria naval.
São Pedro da Aldeia	Baleia	Principal atividade de todos; Renda exclusiva para a maioria da comunidade	Turismo náutico e TBC, manutenção de redes, barcos e motores, carpintaria naval.
	Ganchos	Entre os gancheiros a maior parcela vive exclusivamente da pesca	Manutenção de redes, barcos e motores, carpintaria naval.
	Pitória	Principal atividade econômica na comunidade, a maioria só pesca.	Emprego de motorista, atuação na construção civil, manutenção de redes, barcos e motores, carpintaria naval.

Figura 46. Registro da apresentação de devolutiva e validação. Fonte: Acervo do PEPEDT.

c) Coesão socioinstitucional

A análise desta categoria evidenciou o grau de articulação e alinhamento entre atores sociais e agentes institucionais no processo de construção da IG da tainha desenvolvido no projeto, demonstrando as articulações para a formação de uma rede territorial voltada à valorização da pesca artesanal e à estruturação institucional da gestão da IG. Os dados

analisados demonstram que o processo foi conduzido por meio de uma articulação interinstitucional envolvendo associações de pescadores, colônias de pesca, universidades (UFRRJ), instituições de pesquisa (EMBRAPA e FIPERJ), organizações de apoio produtivo (SEBRAE), órgãos públicos municipais.

Também participaram das oficinas de apresentação do projeto e em algumas oficinas, representantes de outros projetos atuantes na região, como o Projeto Sistemas Lagunares (financiado pelo programa Petrobras Socioambiental) e os PEAs, entre os quais o PEA Rede Observação, o PEA Pescarte, PEA Territórios do Petróleo e o NEA BC, que atuam diretamente com o segmento da pesca artesanal, além de representantes de outros projetos que atuam indiretamente com pescadoras e pescadores, como o Projeto Albatroz e Projeto Cavalo Marinho (também financiados pelo programa Petrobras Socioambiental) que atuam em espaços formais de participação social, como o CBH Lagos São João, onde o projeto foi apresentado. A parceria com estas instituições se deu em funções complementares, incluindo a mobilização territorial e a disponibilização de dados ecológicos e socioprodutivos de referência, utilizados na sistematização das informações técnicas da IG, evidenciando a consolidação de uma rede sociotécnica territorial voltada ao reconhecimento e valorização da tainha da laguna.

As associações e colônias de pesca artesanal desempenharam papel central nesse processo, atuando como interlocutoras territoriais, mobilizando os atores locais para participação nas oficinas e contribuindo diretamente com informações socioprodutivas fundamentais para a caracterização territorial da IG. Além disso, o processo avançou para a estruturação institucional da futura entidade gestora da IG, por meio da reorganização jurídica da Associação de Pescadores da Praia da Pitória (APAAPP), que iniciou o processo de adequação de seu estatuto para assumir a função de entidade representativa responsável pela gestão da IG, como associação com caráter de federação, reunindo outras associações e colônias como participantes (Figura 47). Essa estratégia demonstra a construção de um arranjo institucional territorial voltado à gestão coletiva da IG e demonstra a apropriação institucional do projeto pelas próprias organizações comunitárias.

Por outro lado, os relatórios e o próprio escopo do projeto indicam que a iniciativa se concentrou principalmente na caracterização socioprodutiva, socioeconômica, territorial e institucional, além das características bióticas e abióticas, de micronutrientes e de outros diferenciais do produto, necessárias ao reconhecimento da IG, não abrangendo plenamente a estruturação operacional da sua gestão futura. Nesse contexto, identifica-se como a necessidade de continuidade das ações de extensão universitária e assistência técnica se mostram importantes para o assessoramento institucional, especialmente no que se refere à estruturação da governança da IG, à implementação dos mecanismos de controle e certificação e ao fortalecimento das capacidades organizativas das associações envolvidas. No Quadro 25 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.



Figura 47. Apresentação da proposta de criação da entidade gestora da IG. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Quadro 25. Indicadores de Coesão Socioinstitucional – Projeto 3.

Indicadores de Coesão Socioinstitucional	Descrição e resultados observados
a) Parcerias institucionais e interinstitucionais formalizadas	O projeto envolveu articulação entre associações de pescadores, colônias, UFRRJ/PEPEDT, EMBRAPA, FIPERJ, SEBRAE, prefeituras e Comitê de Bacia Lagos São João, constituindo uma rede interinstitucional voltada à estruturação da IG.
b) Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação	A realização das oficinas, reuniões técnicas e validação coletiva contribuiu para a construção de um pacto territorial envolvendo associações, instituições técnicas e poder público, incluindo a articulação para formação da entidade gestora da IG a partir da APAAPP.
c) Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos	O projeto estruturou as bases institucionais da IG e prevê a continuidade do assessoramento institucional e do fortalecimento organizativo das associações através da atuação de instituições como o PEPEDT e EMBRAPA.
d) Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros	As informações socioprodutivas foram coletadas de forma participativa e compartilhadas entre associações, instituições de pesquisa e órgãos públicos, contribuindo para a elaboração do Caderno de Especificações Técnicas e para a estruturação institucional da IG.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O primeiro indicador desta categoria “Parcerias institucionais e interinstitucionais formalizadas” aponta que o projeto foi estruturado por meio de um conjunto de parcerias formalizadas, constituindo uma rede sociotécnica territorial voltada à valorização da pesca artesanal na Lagoa de Araruama. As organizações de representação de pescadoras e pescadores diretamente envolvidas, já citadas em tópicos anteriores, foram reconhecidas como partícipes no Caderno de Especificações Técnicas, como entidades vinculadas ao território da IG e parte do arranjo institucional necessário à sua gestão. Outro aspecto relevante refere-se ao papel das parcerias na produção de infraestrutura institucional necessária à formalização da IG, especialmente no que se refere à criação de instrumentos técnicos e organizacionais que não existiam previamente no território.

Entre os instrumentos destacam-se o Caderno de Especificações Técnicas, a sistematização do mapeamento socioprodutivo, o reconhecimento formal das associações habilitadas a utilizar a IG e a definição preliminar da estrutura de governança da IG. Esses elementos configuram um processo de institucionalização que transcende a duração formal do projeto, pois estabelece bases normativas e organizacionais permanentes que passam a integrar o sistema de governança territorial da pesca da tainha na Lagoa de Araruama. A atuação da EMBRAPA foi particularmente importante na coordenação geral do projeto e na condução das coletas de campo e análises laboratoriais, enquanto o PEPEDT desempenhou papel estruturante na condução das oficinas de cartografia socioprodutiva participativa e junto com a FIPERJ na mediação institucional entre as comunidades e os demais parceiros, evidenciando o papel da extensão universitária como instância de articulação sociotécnica e de fortalecimento da governança territorial.

No âmbito científico e técnico, além da atuação do PEPEDT e da EMBRAPA, incluem-se as parcerias formais estabelecidas com a FIPERJ e com o SEBRAE, e as parcerias através do apoio de outras instituições da gestão pública estadual, como a participação da SEDEICES, da gestão pública local, através de secretarias municipais, e de outros projetos atuantes na região. Também se destaca a participação da empresa de consultoria Cardume, especializada em consultorias que envolvem a pesca artesanal, cujo corpo técnico foi responsável pela revisão de informações e pela oficina de validação do Caderno de Especificações Técnicas, evidenciando o apoio de representantes da iniciativa privada ao projeto.

Durante as oficinas, foi discutida a importância da governança territorial e da necessidade de formalização de parcerias com as prefeituras municipais, através de secretarias de pesca, meio ambiente e turismo, com o CBH Lagos São João, cuja Câmara Técnica de Pesca constituiu um espaço institucional relevante para a apresentação e discussão do projeto. O projeto também auxiliou na articulação dos atores locais nas discussões sobre o processo de retomada das políticas territoriais pelo MDA, que resultou na participação expressiva de pescadoras e pescadores na 3ª CIDRSSBL. Neste sentido, o projeto contribuiu com o aporte de informações sobre a importância das conferências territoriais e com o fortalecimento da representação da pesca artesanal na possível estruturação de um CODETER da Baixada Litorânea.

O indicador "Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação" no processo de construção da Denominação de Origem da Tainha da Lagoa de Araruama evidencia a formação de um pacto territorial em torno da criação da IG, construído progressivamente por meio da articulação entre associações e colônias de pesca, instituições de pesquisa, universidades e órgãos públicos, consolidado através das oficinas participativas, reuniões técnicas e atividades de validação realizadas nas diferentes comunidades. Essa pactuação pelo território se materializou inicialmente no reconhecimento coletivo da tainha da laguna como um produto territorial diferenciado, dentro de um processo, anterior ao projeto, de consolidação de rede territorial entre os diversos atores locais e agentes institucionais que atuam na Lagoa de Araruama, na qual já se discutia que a valorização do pescado depende da adoção de critérios compartilhados de produção, qualidade e gestão. Neste sentido, as oficinas de cartografia socioprodutiva participativa permitiram que os pescadores discutissem coletivamente os aspectos fundamentais das bases técnicas da IG que caracterizam um pacto territorial baseado na valorização da atividade produtiva da pesca da tainha da Lagoa de Araruama.

Esse pacto territorial se expressa de forma concreta no Caderno de Especificações Técnicas, que estabelece os critérios que deverão ser seguidos pelas comunidades pesqueiras e pelas associações e colônias autorizadas a utilizar o identificador da DO da tainha, incluindo a delimitação da área geográfica e as áreas de captura, as artes de pesca reconhecidas, as práticas tradicionais de beneficiamento do pescado, os critérios e padrões de qualidade, e os mecanismos de controle e rastreabilidade. O Caderno de Especificações Técnicas pode ser compreendido

como uma forma institucionalizada de pacto territorial, na medida em que estabelece regras compartilhadas e reconhecidas pelas organizações envolvidas no processo. Esse documento constitui um instrumento normativo construído a partir da convergência entre conhecimento científico e saber tradicional, refletindo um acordo coletivo sobre as regras que irão orientar a gestão futura da IG, porém, também foi considerado importante a implementação de outro instrumento formal, o acordo de pesca, para garantir a manutenção das regras acordadas.

Outro elemento importante desse pacto territorial refere-se à articulação institucional entre as associações de pescadores e as instituições parceiras em torno da definição da entidade responsável pela gestão da IG. O processo de adequação jurídica da Associação de Pescadores da Praia da Pitória (APAAPP), com o objetivo de assumir a função de entidade gestora da IG, evidencia a existência de um acordo institucional entre as organizações territoriais quanto à necessidade de criação de uma estrutura formal de governança da pesca da tainha na região. Essa iniciativa demonstra que o processo da IG não se limitou à caracterização técnica do produto, mas avançou para a construção de uma base institucional de gestão coletiva.

O indicador de "Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos" demonstra que os resultados das ações desenvolvidas entre 2023 e 2025 contribuíram para a caracterização necessária para se estabelecer bases técnicas e organizacionais que atendem ao reconhecimento da IG e seu efetivo depósito no INPI. No entanto, os relatórios e atividades realizadas indicam que o projeto se concentrou predominantemente na etapa de diagnóstico e estruturação inicial, sendo necessária a continuidade das ações conjuntas entre associações de pescadores, instituições de pesquisa e programas de extensão universitária para garantir a consolidação da governança e a sustentabilidade operacional da IG. Um dos principais desdobramentos identificados refere-se à necessidade de aprofundamento dos dados socioeconômicos da cadeia produtiva da tainha, de modo a subsidiar a construção de um modelo de gestão e plano de negócios compatível com a realidade territorial e com os requisitos operacionais da DO da tainha.

A realização da oficina de mapeamento da cadeia de valor (Figura 48), conduzida pelo PEPEDT com base na metodologia *ValueLinks*, permitiu identificar os principais componentes econômicos da cadeia produtiva da tainha, incluindo as etapas de pré-produção, produção, beneficiamento, comercialização e venda final. Durante essa atividade, foram levantadas informações sobre custos operacionais, formas de comercialização, papel dos intermediários, práticas de beneficiamento e fluxos econômicos associados à atividade pesqueira. No entanto, esses dados ainda se encontram em estágio inicial de sistematização e necessitam de aprofundamento analítico para subsidiar a proposição de um modelo de negócios voltado à gestão da IG, incluindo aspectos como definição de critérios de certificação, estratégias de agregação de valor, estruturação de mecanismos de rastreabilidade e definição de estratégias coletivas de comercialização.

Considerando em específico a experiência do PEPEDT na estruturação de APLs, redes sociotécnicas e processos de governança participativa no território, as atividades conduzidas pelo programa e os diálogos realizados junto as pescadoras e pescadores, expressos nos relatórios, apontam a necessidade de aprofundamento dos dados socioeconômicos e assessoramento para a estruturação da entidade gestora da IG. Entre as ações futuras dialogadas quanto à continuidade de ações após a finalização do projeto está o desenvolvimento de estratégias de compras coletivas de insumos, estabelecimento de cotas de produção e participação nos lucros da venda do produto, estratégias de comercialização e acesso ao mercado, e a promoção de intercâmbios institucionais com outras experiências de IG. Em caso de continuidade do projeto, os documentos analisados também preveem a elaboração de materiais de divulgação em linguagem acessível, como cartilhas, guias práticos e materiais didáticos sobre a DO da tainha, com o objetivo de fortalecer a capacidade das associações e colônias de pesca de participar da gestão da IG e de ampliar o seu reconhecimento territorial.



Figura 48. Registros da oficina de mapeamento da cadeia de valor. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Quanto a necessidade de promover intercâmbio de experiências com outras iniciativas de IG na pesca artesanal, especialmente aquelas que já avançaram na estruturação de seus sistemas de governança e gestão, destaca-se a experiência da IG do tipo Indicação de Procedência (IP) do pirarucu, manejado na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no estado do Amazonas, utilizada nas oficinas como referência de gestão de IG e de modelo de negócios. A gestão da IG do pirarucu é realizada pela Federação dos Manejadores e Manejadoras de Pirarucu de Mamirauá (FENAPAM), com suporte técnico e institucional do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM).

Faz-se importante destacar que o IDSM desempenha papel estratégico de extensão pesqueira no assessoramento técnico, no monitoramento da cadeia produtiva, na estruturação de mecanismos de rastreabilidade e no fortalecimento institucional das organizações comunitárias envolvidas no manejo do pirarucu, contribuindo para a consolidação da IG como instrumento de valorização territorial e inclusão socioprodutiva. A experiência do IDSM conta ainda com o suporte da pesquisa e extensão universitária de diversas instituições acadêmicas que atuam na região amazônica, como a Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade Estadual do Amazonas (UEAM), o que evidencia a importância da continuidade da extensão universitária no assessoramento técnico e institucional após o reconhecimento formal da IG. Neste contexto, a continuidade da atuação da extensão universitária através do PEPEDT e de instituições de pesquisa e assistência técnica rural como a EMBRAPA e FIPERJ, assume um papel estratégico para a consolidação da IG da tainha.

O indicador de “Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros” demonstra que a troca de saberes e a geração de conhecimento compartilhado constituiu um componente estruturante do processo de construção da DO da tainha da Lagoa de Araruama, ocorrendo de forma contínua entre associações e colônias de pesca artesanal, instituições de pesquisa e programas de extensão universitária. Um dos principais mecanismos de circulação dessas informações foram as oficinas de devolutiva e validação, nas quais os dados sistematizados pelas equipes técnicas foram apresentados novamente às comunidades, permitindo que as pescadoras e pescadores avaliassem, complementassem e validassem as informações produzidas.

As oficinas funcionaram como espaços bidirecionais de troca de conhecimento, nos quais o conhecimento técnico-científico foi compartilhado com o público beneficiário da IG e, simultaneamente, o conhecimento tradicional fosse incorporado aos instrumentos técnicos da IG, conforme já discutido em indicadores anteriores. Além das oficinas, o compartilhamento de recursos técnicos também ocorreu por meio da elaboração e circulação de documentos como relatórios técnicos, mapas socioprodutivos e o próprio Caderno de Especificações Técnicas, que consolidam o conhecimento produzido coletivamente e o tornam acessível às organizações envolvidas na gestão futura da IG. Esse processo contribuiu para reduzir assimetrias de informação entre os diferentes atores e fortalecer a capacidade institucional das associações e colônias de pesca, permitindo sua participação mais qualificada na governança da IG.

Os relatórios e o estágio atual do projeto também evidenciam a necessidade de ampliar os mecanismos de difusão das informações geradas, especialmente por meio da criação de um site institucional e de perfis em redes sociais dedicados à IG da tainha. Essas ferramentas além de divulgar dados sobre o projeto, poderão desempenhar papel estratégico na divulgação das características da IG, no fortalecimento de sua identidade territorial e na comunicação com mercados consumidores, instituições parceiras e a própria comunidade pesqueira. Além disso, essas plataformas poderão funcionar como instrumentos permanentes de transparência e compartilhamento de informações, contribuindo para a consolidação da governança da IG e de ampliação do alcance da rede territorial, envolvendo a sociedade em geral, assim como grupos específicos, como escolas, grupos interessados em realizar o turismo de base comunitária, redes de restaurantes locais, entre outros.

Outro aspecto relevante refere-se à disseminação dos resultados do projeto por meio de publicações acadêmicas e relatórios técnicos das atividades de pesquisa e extensão universitária. Os dados produzidos no projeto estão sendo sistematizados em artigos científicos, relatórios e trabalhos acadêmicos como dissertações e teses, contribuindo para o avanço do conhecimento sobre IGs e o DTS da pesca artesanal. Paralelamente, está prevista a apresentação dos trabalhos acadêmicos resultantes nas próprias comunidades pesqueiras, garantindo que o conhecimento produzido retorne aos atores que contribuíram diretamente para sua construção.

Um exemplo específico da contribuição de dados do projeto para a governança da pesca na Lagoa de Araruama se deu durante evento de contaminação da laguna entre janeiro e fevereiro de 2025, na qual dados de monitoramento dos fatores bióticos e abióticos elaborados pela EMBRAPA, serviram para contextualizar cientificamente os atos em defesa dos interesses das comunidades pesqueiras junto à operadora do sistema de abastecimento e saneamento da região, a PROLAGOS. Isso se deu através da disposição de laudos sobre a contaminação bacteriana na laguna, causada pela saturação do sistema de coleta de esgoto de tempo seco, cuja ocorrência é relacionada a intensificação de remessa de efluentes na rede de coleta devido ao aumento populacional da temporada de turismo na região. O monitoramento da EMBRAPA também apontou a diminuição dos níveis de contaminação do pescado, o que evidencia a normalização da sanidade que ocorre naturalmente devido a diminuição do extravasamento de efluentes com o fim do período de alta temporada turística, ao retorno das chuvas e ao período de circulação de massas d'água da laguna.

d) Inovação social

A categoria Inovação Social avalia a capacidade do projeto de transformar conhecimento técnico-científico e metodologias participativas em práticas socialmente úteis, reaplicáveis e apropriáveis pelas comunidades, para o desenvolvimento e a adaptação de soluções com potencial de fortalecer autonomia, organização e agregação de valor voltadas à valorização da pesca artesanal, mediadas pela atuação de universidades, instituições de pesquisa e organizações comunitárias. Diferentemente das inovações convencionais, centradas em

produtos ou processos tecnológicos industriais, a literatura no campo da tecnologia social enfatiza a inovação social na criação ou adaptação de métodos, arranjos institucionais e práticas organizacionais que produzam soluções. As inovações são construídas a partir da interação com atores locais e implementadas a partir da apropriação destes, com finalidade de responder a problemas sociais específicos e impulsionar a inclusão social e melhoria das condições de vida (HOWALDT; SCHWARZ, 2010; MULGAN, 2006).

Essas metodologias constituem tecnologias sociais na medida em que foram adaptadas às condições socioterritoriais específicas da pesca artesanal e aplicadas de forma participativa, permitindo a sistematização do conhecimento ecológico tradicional, a identificação das práticas produtivas e a caracterização da estrutura socioeconômica da cadeia produtiva da tainha. O enquadramento das atividades do projeto como tecnologias sociais é particularmente adequado à IG da tainha, porque boa parte das inovações do projeto não se caracterizam como equipamentos ou produtos físicos classificáveis como propriedade intelectual individual, mas sim métodos, protocolos coletivos e arranjos institucionais baseados em metodologias participativas e inovadoras de caráter coletivo.

No contexto da pesca artesanal, as inovações assumem papel estratégico ao possibilitar a agregação de valor e fortalecer a governança territorial dos recursos pesqueiros, promovendo inclusão produtiva, fortalecimento organizativo e ampliação da autonomia dos atores locais no território. A inovação social se expressa na adaptação e reaplicação de metodologias que compõem a expertise do PEPEDT, como a adaptação de metodologia de cartografia social para realização da oficina de cartografia socioprodutiva participativa. Soma-se a isso a adaptação de metodologias de mapeamento de cadeia de valor *ValueLinks* da GIZ, como instrumento participativo de leitura econômica. Estas oficinas foram desenhadas para produzir diagnósticos comunitários a partir do saber local sobre o território e do repertório cultural e socioprodutivo da atividade pesqueira, ao mesmo tempo em que qualifica e fortalece a capacidade de pescadoras e pescadores em compreender e intervir nos processos institucionais relacionados aos instrumentos de criação e gestão da IG.

Outro aspecto central da inovação social neste projeto refere-se à criação de uma infraestrutura sociotécnica voltada à governança territorial da IG, expressa no desenvolvimento do Caderno de Especificações Técnicas, na estruturação preliminar da entidade gestora da IG e na sistematização dos processos produtivos e organizacionais associados à pesca da tainha. Ao permitir que os pescadores participem diretamente da produção e da sistematização do conhecimento sobre seu próprio território, esses instrumentos podem ser compreendidos como produtos técnicos socialmente construídos, resultantes de um processo coletivo no qual o conhecimento científico foi traduzido em instrumentos operacionais apropriáveis pelas comunidades pesqueiras. Esse processo evidencia o papel da extensão universitária como mediadora da inovação social, ao promover a tradução entre diferentes sistemas de conhecimento e contribuir para a construção de soluções institucionais territorialmente contextualizadas (DAGNINO, 2014; FREIRE, 1987). No Quadro 26 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 26. Indicadores de Inovação Social – Projeto 3.

Indicadores de Inovação Social	Descrição e resultados observados
a) Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente	Adaptação de oficinas participativas (cartografia socioprodutiva participativa e oficina de mapeamento da cadeia de valor), produzindo diagnóstico reaplicável e alinhado às exigências da IG.
b) Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária	Apesar de não se caracterizar como incubadora, há indícios de atuação em rede (universidade + instituições técnicas + associações) como núcleo sociotécnico de apoio, com previsão de capacitações e assessoramento à gestão.
c) Grau de apropriação local das tecnologias implementadas	Apropriação favorecida pelo desenho das oficinas (grupos rotativos, complementação entre equipes, entrevistas com atores-chave) e pela validação coletiva dos resultados (aprendizagem prática e aprimoramento comunitária das informações).
d) Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais	Impactos mensurados como potenciais (fase de estruturação): qualificação para padrões de qualidade, fortalecimento institucional e base para agregação de valor; efeitos econômicos mensuráveis dependem de continuidade de ações futuras (modelo de negócios, controle, mercados).

Fonte: Elaborado pela Autor.

O indicador de "Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente" aponta que a principal inovação social associada ao projeto reside na utilização de metodologias participativas consolidadas pelo PEPEDT, como a utilização da cartografia social e o mapeamento de cadeias de valor, adaptadas em tecnologias sociais territorializadas e capazes de produzir conhecimento aplicável à estruturação da IG. Na análise, essas tecnologias sociais foram operacionalizadas por meio de oficinas estruturadas que integraram instrumentos técnicos e conhecimento tradicional na sistematização de informações, com foco na governança territorial.

A cartografia socioprodutiva participativa constituiu uma dessas tecnologias sociais, aplicada por meio de oficinas nas quais os próprios participantes mapearam áreas de pesca, infraestrutura produtiva, calendários de pesca, práticas culturais e relações territoriais incorporados a realização de mapas mentais/afetivos a partir da formação de grupos de debates, com suporte de entrevistas e rodas de conversa. A dinâmica também incluiu a construção de mapas socioprodutivos utilizando a sobreposição de folhas de acetato sobre imagens de satélite georreferenciadas, possibilitando a identificação precisa dos elementos territoriais relevantes à atividade de pesca artesanal (Figura 49).

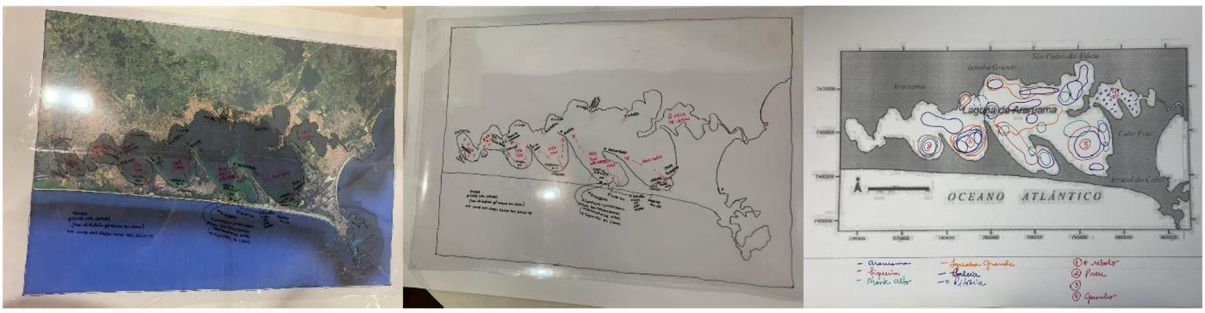


Figura 49. Registro dos mapas produzidos nas oficinas. Fonte: Acervo do PEPEDT.

A adaptação da metodologia de mapeamento da cadeia de valor, baseada no método *ValueLinks*, foi aplicada na oficina voltada à identificação das etapas produtivas, fluxos

econômicos e relações comerciais associadas à pesca da tainha. Isto abrange dados de pré-produção, como a demanda de insumos, equipamentos, materiais e seus fornecedores; produção, como gastos gelo e combustível, diretamente ligados a atividade de captura do pescado; beneficiamento, nos casos em que se identificou infraestrutura de beneficiamento de pescado ou o beneficiamento artesanal de subprodutos; comercialização, identificando os arranjos de comercialização do pescado produzido; e a venda final, identificando o fluxo de mercado e a agregação de valor do produto até o consumidor final.

Diferentemente de aplicações convencionais, estas metodologias foram ajustadas para um contexto caracterizado por forte informalidade produtiva e predominância de conhecimento empírico, sendo conduzida por meio de dinâmicas coletivas e entrevistas abertas com pescadores e lideranças locais. Essas adaptações foram realizadas visando reduzir a dependência de instrumentos técnicos complexos e favorecer a participação direta de pescadoras e pescadores, permitindo que o conhecimento territorial tradicional fosse sistematizado em formatos compatíveis com os requisitos técnicos da IG.

As oficinas de devolutiva e validação também constituíram uma tecnologia social relevante, na medida em que permitiram transformar os dados coletados em conhecimento compartilhado e legitimado pelas comunidades por meio da validação coletiva, utilizando mecanismos estruturados de manifestação de concordância, discordância ou complementação das informações, fortalecendo a capacidade das comunidades de participar da construção desses instrumentos. Conforme registrado na relatoria, os participantes puderam revisar e ajustar dados relacionados a pesca da tainha, como o número aproximado de famílias e pessoas atuantes na pesca artesanal em cada comunidade, a localização e frequência do acesso aos pesqueiros, a forma de organização social e realização das práticas produtivas, contribuindo para a qualificação dos instrumentos técnicos da IG.

Os relatórios também indicam diferentes níveis de maturidade comercial e empoderamento local para o fortalecimento da atividade pesqueira agregação de valor ao produto na cadeia de valor do pescado. Estes dados permitem compreender as relações entre os atores da cadeia produtiva, identificar gargalos estruturais e subsidiar a construção de estratégias voltadas à agregação de valor e à melhoria das condições de comercialização do pescado, mas ainda demandam de amadurecimento para resultar em referências de modelo de negócios e estratégia de mercado em fases posteriores, prevendo-se a continuidade do projeto.

A análise do indicador “Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária” evidencia que, embora ainda não exista formalmente uma incubadora, observatório ou núcleo institucionalizado de inovação comunitária, o processo conduzido pelo projeto estabeleceu as bases sociotécnicas e organizacionais necessárias para a constituição futura de uma estrutura com essas características. Os relatórios e documentos técnicos indicam que as atividades realizadas se configuram como um embrião de núcleo de inovação social comunitária. Nesse contexto, a futura institucionalização da associação responsável pela gestão da IG representa um elemento central para a consolidação desse núcleo de inovação.

Conforme apontado na análise de indicadores anteriores, o processo de adequação jurídica da APAAPP para assumir a gestão da IG, cria as condições institucionais necessárias para que essa organização passe a desempenhar funções que extrapolam a representação comunitária tradicional, assumindo também papéis relacionados à gestão do conhecimento, à coordenação de processos de certificação, à articulação institucional e à promoção da inovação territorial. Faz-se importante apontar que a APAAPP demonstrou uma grande capacidade de gestão em comparação com outras associações e colônias, além de assumir o protagonismo no processo de mobilização e pactuação entre as demais representações da pesca artesanal na Lagoa de Araruama.

A rede sociotécnica formada durante o projeto também constitui um elemento fundamental para a criação futura de estruturas institucionais voltadas à inovação territorial.

Experiências similares demonstram que esse tipo de rede pode evoluir para a constituição de núcleos institucionalizados de inovação comunitária. Neste sentido, as ações futuras identificadas pelo projeto apontam a necessidade de investimentos na infraestrutura institucional para a sustentabilidade dessa iniciativa que incluem o suporte ao monitoramento socioprodutivo, a sistematização de dados de captura e venda, a capacitação das organizações comunitárias na manutenção das características da IG e na rastreabilidade do pescado, e o assessoramento técnico à entidade gestora da IG.

O indicador "Grau de apropriação local das tecnologias implementadas" evidenciou que as tecnologias sociais aplicadas no projeto foram progressivamente apropriadas pelas comunidades pesqueiras como instrumentos de interpretação e representação de sua realidade territorial. Após as oficinas do projeto, muitas informações e os próprios instrumentos metodológicos utilizados para identificar desafios estruturais, registrar conflitos territoriais e discutir estratégias coletivas de fortalecimento da pesca artesanal passaram a ser utilizados como referência pelas comunidades na defesa de interesses locais.

Entre os principais aspectos de conflitos territoriais identificados nos relatórios destacam-se à degradação ambiental da Lagoa de Araruama, especialmente relacionados ao lançamento de efluentes urbanos e à redução da qualidade ambiental em áreas tradicionalmente utilizadas para a pesca da tainha. Em localidades do setor 2 da laguna (Figura 50), os atores locais relataram impactos diretos sobre a produtividade pesqueira, associando a diminuição da abundância de pescado à deterioração das condições ambientais da laguna. A utilização das metodologias de cartografia socioprodutiva permitiu registrar espacialmente esses impactos, contribuindo para transformar percepções empíricas em informações sistematizadas, que podem subsidiar ações institucionais voltadas à defesa dos interesses das comunidades pesqueiras.



Figura 50. Mapa de setores da Lagoa de Araruama. Fonte: Retirado de Abreu et al., 2021.

Conforme registrado nas relatorias, pescadoras e pescadores demonstraram domínio crescente dos mapas socioprodutivos e das dinâmicas participativas, utilizando esses instrumentos para discutir áreas de pesca impactadas pela poluição e por outras atividades, tendo como referência os dados do projeto. Desta forma, destacou-se o papel estratégico dos dados técnicos produzidos pela EMBRAPA, que contribuíram para fortalecer a base técnica de

análise das condições ambientais da laguna como descrito em análises de indicadores anteriores.

A apropriação das metodologias e dados gerados pelo projeto permitiu qualificar a compreensão dos participantes quanto aos impactos ambientais sobre a pesca artesanal, criando condições para que essas informações possam ser utilizadas como instrumento de defesa dos direitos das comunidades pesqueiras e de reivindicação por políticas públicas voltadas à recuperação ambiental da Lagoa de Araruama. Em possíveis desdobramentos do projeto, ações futuras de acompanhamento e monitoramento da pesca da tainha, poderão quantificar a geração de renda e as perdas econômicas em situações de contaminação, como a que ocorreu nos primeiros meses de 2025, quantificando e valorando os impactos ambientais enquanto impactos econômicos na cadeia de valor da tainha da laguna.

Outro elemento que evidencia a apropriação local das tecnologias sociais refere-se ao uso das oficinas como espaços de articulação entre diferentes associações e comunidades pesqueiras. O processo participativo contribuiu para fortalecer vínculos institucionais entre as organizações locais, ampliando sua capacidade de atuação coletiva e criando condições para a construção de estratégias territoriais compartilhadas. Durante as atividades de campo, também foram realizadas ações de divulgação de políticas públicas e editais voltados ao fortalecimento da agricultura familiar e da pesca artesanal.

Essas atividades evidenciam que as tecnologias sociais implementadas contribuíram para ampliar o acesso a informações estratégicas e fortalecer a capacidade política e institucional das comunidades pesqueiras na participação em programas institucionais voltados ao DTS. Um exemplo disto foi a mobilização realizada pelo projeto que auxiliou na articulação dos atores locais da pesca artesanal em processos mais amplos de participação social, como a mobilização para a 3ª CIDRSSBL, fortalecendo a inserção destes como delegadas e delegados que participaram da 3ª CEDRSS do Rio de Janeiro.

A análise do indicador de "Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais" no projeto deve considerar que a iniciativa esteve centrada prioritariamente na caracterização socioprodutiva, territorial e institucional da pesca da tainha, com o objetivo de subsidiar o depósito da proposta de IG da tainha junto ao INPI. Nesse sentido, os resultados observados não permitem evidenciar de forma objetiva o impacto das tecnologias sociais em melhorias diretas quanto a estabilidade produtiva ou nas condições materiais de trabalho e infraestrutura produtiva, pois referem-se principalmente à criação das bases técnicas e organizacionais necessárias à futura valorização do produto, e não à implementação plena da IG no mercado.

Embora seja possível identificar um incremento da qualificação técnica, impactos institucionais e organizativos relevantes, apenas com a consolidação do sistema de certificação, da governança da entidade gestora da IG e da inserção do produto no mercado, será possível mensurar de maneira consistente os impactos econômicos e sociais da inovação social promovida. Apesar dessa limitação, os relatórios evidenciam que o projeto ampliou a capacidade coletiva de análise da própria atividade, contribuindo para uma compreensão mais estratégica da cadeia produtiva e de suas fragilidades, como dependência de intermediários, sazonalidade da pesca da tainha, informalidade comercial e impactos ambientais. Esse tipo de aprendizado coletivo constitui um impacto qualitativo relevante, pois fortalece a capacidade das comunidades de planejar ações futuras e negociar em melhores condições com atores externos.

A adequação jurídica da associação que assumirá a gestão da IG também representa um avanço institucional que poderá, no médio e longo prazo, contribuir para melhorar as condições de trabalho por meio da padronização de critérios de qualidade, da criação de mecanismos de certificação e da possibilidade de construção de estratégias coletivas de comercialização. No

entanto, esses efeitos ainda se configuram como potenciais, uma vez que dependem da consolidação da governança da IG e da implementação de um modelo de negócios estruturado.

e) Bem-estar territorial

A análise desta categoria avaliou em que medida o projeto auxiliou na criação de condições para que as comunidades deliberem e implementem estratégias de inclusão socioprodutiva e desenvolvimento sustentável, articulando dimensões econômicas, sociais, ambientais e simbólicas do território. Essa abordagem dialoga com a compreensão sobre o bem-estar como fenômeno multidimensional e territorializado (VILLELA, 2012), e também com o debate latino-americano sobre o *Buen Vivir*, que enfatiza a relação entre modos de vida, natureza, reciprocidade e construção comunitária de futuro (ACOSTA, 2016; GUDYNAS, 2018). No caso da pesca artesanal, isso significa olhar simultaneamente para renda e segurança alimentar, para coesão social, para permanência de jovens e mulheres nas atividades produtivas e para sentimentos de pertencimento e dignidade associados ao ofício da pesca artesanal na laguna.

Os relatórios do projeto apontam a capacidade de gestão territorial como confiança no processo e maior capacidade de ação coletiva, que não implica em um resultado econômico imediato, mas que influencia na capacidade das comunidades se posicionem diante de desafios que atravessam a cadeia produtiva. Entre esses desafios estão conflitos locais com outras atividades econômicas como o turismo, atividades esportivas, transporte de passageiros, especulação imobiliária e assimetrias de mercado em relação a comercialização do pescado. Também se mostra como desafio para o bem-estar territorial os problemas ambientais que afetam diretamente a vida e o trabalho.

A análise realizada demonstra que o território é atravessado por tensões internas que impactam o bem-estar territorial, como diferenças entre modalidades de pesca que geram preocupações quanto a sustentabilidade da atividade e, com recorrência, a preocupação com poluição como condicionante material, que afeta a redução de estoque, diminui a qualidade do pescado e gera insegurança produtiva e econômica. Isso dialoga diretamente com a noção de bem-estar territorial como categoria que dependente de ecossistemas saudáveis e de governança ambiental efetiva (GUDYNAS, 2018; OCDE, 2020). Por isso, nesta categoria, o projeto é interpretado como uma intervenção que aumenta a capacidade de deliberar e disputar politicamente por melhorias locais, ao qualificar reivindicações ambientais e produtivas, ainda que os efeitos diretos sobre a geração de renda e qualidade do trabalho dependam da fase seguinte, após a implementação da IG. No Quadro 27 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

O indicador "Aumento da renda e da segurança alimentar em comunidades locais", como apontado na análise de indicadores anteriores e no texto introdutório desta categoria, leva em consideração que o projeto se centrou na caracterização socioprodutiva, territorial e institucional da atividade pesqueira, com vistas ao depósito da proposta da DO da tainha junto ao INPI. Do ponto de vista metodológico, é importante reconhecer que a mensuração do aumento de renda exigiria a comparação entre preços médios antes e após a implementação da IG, análise de variação de volumes comercializados com o identificador da IG, e acompanhamento longitudinal das condições socioeconômicas das famílias. Mesmo havendo uma mensuração preliminar de alguns destes dados, essa avaliação comparativa ainda não é possível.

Quadro 27. Indicadores de Bem-Estar Territorial – Projeto 3.

Indicadores de Bem-Estar Territorial	Descrição e resultados observados
a) Aumento da renda e da segurança alimentar em comunidades locais	Impactos econômicos ainda não mensuráveis (projeto focado em caracterização/estruturação); há potencial de agregação de valor via padrões do produto e reputação territorial, condicionado à implementação da IG.
b) Fortalecimento de cooperativas, associações e redes de economia solidária	Fortalecimento organizativo e relacional via oficinas e validação (articulação entre entidades e produção de base comum de informação), criando condições para coordenação coletiva futura.
c) Ampliação da participação de jovens e mulheres em atividades produtivas	Presença heterogênea de jovens (alta em algumas comunidades; baixa em outras) e participação de mulheres vinculada a etapas da cadeia e organização; efeito "ampliador" depende de continuidade (capacitação, governança e renda).
d) Percepção local de bem-estar e pertencimento territorial	Relatos e dinâmicas reforçam pertencimento ao território da lagoa e à atividade pesqueira (identidade produtiva/cultural); a poluição aparece como fator recorrente de mal-estar e ameaça à reprodução social da pesca.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Os resultados obtidos expressos nos relatórios não permitem, no estágio atual, mensurar empiricamente aumentos efetivos de renda ou melhorias objetivas na segurança alimentar das comunidades envolvidas. Assim, considera-se que o projeto não produziu impactos diretos sobre estes fatores no período da realização das atividades (2023–2025), uma vez que a IG ainda não se encontra implementada no mercado. Os impactos observados devem ser classificados como impactos potenciais, vinculados à criação de condições institucionais e organizacionais que poderão gerar resultados positivos no médio e longo prazo. No entanto, este indicador é aplicável para evidenciar características de geração de renda e segurança alimentar possíveis de serem utilizadas como base para um aprofundamento da investigação de dados socioeconômicos impulsionados pela IG da tainha.

Os relatórios apontam que a renda da pesca artesanal é marcada por forte sazonalidade, dependência de atravessadores, ausência de infraestrutura de beneficiamento e armazenamento, além de impactos ambientais recorrentes associados à poluição da laguna. Esses fatores limitam o poder de negociação de pescadoras e pescadores e reduzem sua margem de agregação de valor ao produto. A identificação coletiva de gargalos econômicos e a ausência de estratégias coletivas de comercialização, permitiu ampliar a compreensão das comunidades sobre os fatores que condicionam sua renda. Além disso, a estruturação do Caderno de Especificações Técnicas e da entidade gestora da IG constituem instrumentos que, uma vez operacionalizados, podem viabilizar a diferenciação do produto no mercado e criar novos canais de comercialização.

No que se refere à segurança alimentar, a pesca artesanal desempenha papel fundamental tanto como fonte de renda quanto como fonte direta de alimento para as famílias de pescadoras e pescadores artesanais. Os relatos indicam que a degradação ambiental da Lagoa de Araruama, especialmente associada à poluição e à redução da qualidade da água no período de verão, impacta não apenas a geração de renda pela venda do pescado, mas também a segurança alimentar das famílias que realizam a pesca artesanal e utilizam o pescado para consumo próprio. Nesse sentido, o projeto contribui indiretamente para a segurança alimentar ao integrar dados científicos para a melhoria do monitoramento de fatores ambientais e de contaminação da laguna.

O indicador "Fortalecimento de cooperativas, associações e redes de economia solidária" apresenta evidências consistentes de impacto positivo do projeto para o fortalecimento de associações e colônias de pesca, criando um espaço comum de articulação em torno da criação da associação gestora da IG a partir da adequação estatutária e

reorganização jurídica da APAAPP. Esse processo contribuiu para fortalecer a legitimidade dessas organizações como instâncias representativas da pesca artesanal no território, o que representa um avanço institucional relevante para a governança territorial.

A ampliação da articulação em rede entre as associações e instituições parceiras (PEPEDT, EMBRAPA, FIPERJ, SEBRAE e órgãos públicos locais), ainda que o projeto não tenha constituído formalmente uma cooperativa ou rede de economia solidária estruturada, fortaleceu a base relacional necessária à construção futura de estratégias coletivas de comercialização e agregação de valor. A exemplo do debate sobre cadeia de valor, precificação e padrões de qualidade que incentivou uma reflexão coletiva sobre a necessidade de atuação integrada para reduzir dependência de intermediários. Apesar de ainda não ter sido elaborado o modelo de negócios vinculado à IG, o projeto estimulou práticas compatíveis com os princípios da economia solidária, como cooperação interassociativa, deliberação coletiva, busca por autonomia produtiva e valorização do trabalho comunitário.

Os relatórios das oficinas de cartografia socioprodutiva demonstram que a pesca artesanal da tainha não constitui uma atividade isolada, mas integra um sistema socioprodutivo territorial complexo, marcado pela pluriatividade, diversificação econômica e forte enraizamento cultural. A captura do pescado articula-se com uma série de atividades direta e indiretamente associadas a pesca artesanal, como beneficiamento doméstico (filetagem, salga, peixe escaldado e processamento da ova), produção de biojóias com escamas e conchas, manutenção de redes e motores, carpintaria naval, turismo náutico de pesca esportiva, turismo de base comunitária, festivais do pescado e comercialização direta ao consumidor final após a captura.

Em diversas comunidades, pescadoras e pescadores complementam seus rendimentos com atividades como construção civil, serviços gerais, turismo sazonal e pequenos comércios locais. Este elemento foi identificado nos relatórios como a pluriatividade que envolve a geração de renda não associada a pesca artesanal e esteve presente em todos os calendários de pesca realizados (Figura 51). A pluriatividade não associada a atividade pesqueira, no entanto, não deve ser interpretada como sinal de fragilidade econômica ou de importância menor da pesca artesanal como atividade principal da geração de renda, mas como estratégia econômica das famílias para enfrentar a sazonalidade da pesca e a instabilidade de renda.

Ao mesmo tempo que essas atividades evidenciam um mecanismo adaptativo que permite a reprodução social das famílias e a permanência no território, também evidencia a necessidade de políticas estruturantes que fortaleçam a pesca artesanal como eixo principal da economia local, reduzindo a dependência de atividades externas e precárias. Com a implementação da IG a capacidade das comunidades de atuar coletivamente, negociar políticas públicas e estruturar estratégias econômicas próprias, poderá fomentar novas análises para mensurar este indicador.

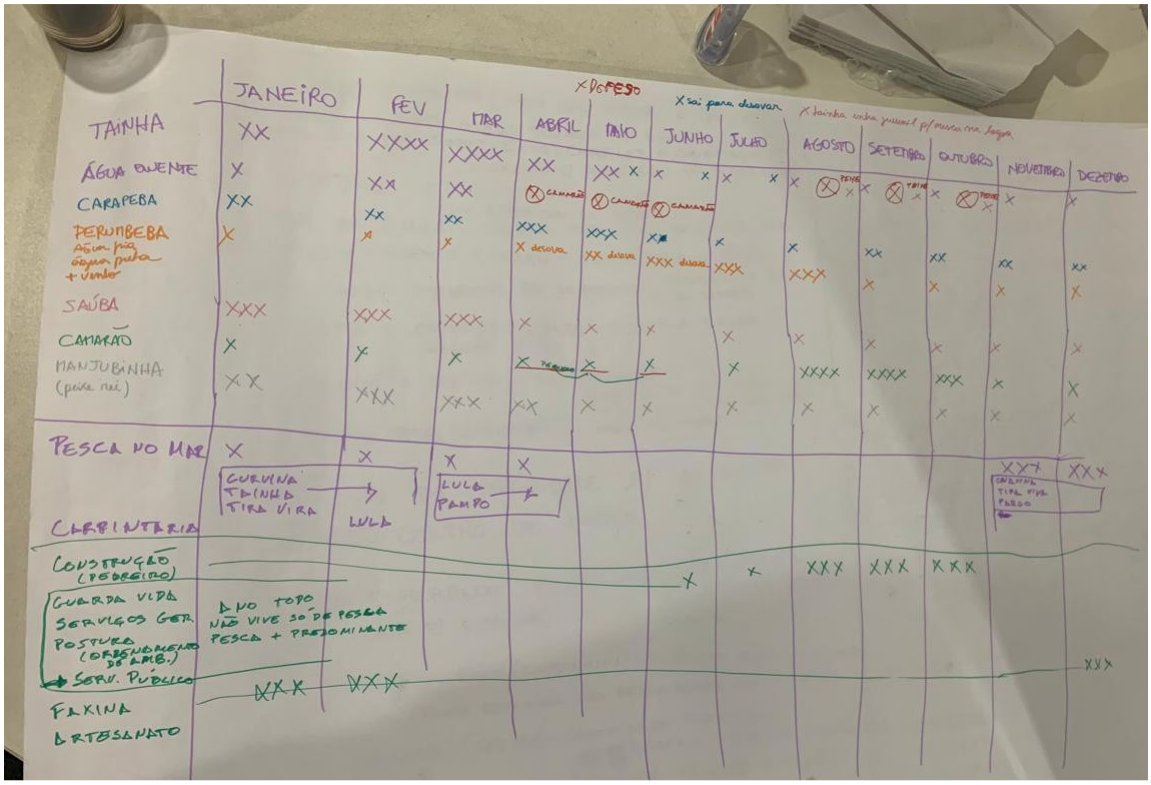


Figura 51. Calendário de pesca evidenciando a pluriatividade não associada a pesca artesanal. Fonte: Acervo do PEPEDT.

A análise do indicador "Ampliação da participação de jovens e mulheres em atividades produtivas" também precisa ser contextualizada pelo escopo da participação do PEPEDT no projeto, que foi voltada à caracterização socioprodutiva e territorial da atividade pesqueira com vistas ao depósito da proposta de DO junto ao INPI. Dessa forma, o projeto não contemplou uma fase de implementação produtiva da IG que permitisse a comparação entre um cenário anterior e posterior em termos de participação de jovens e mulheres na cadeia produtiva. Assim, não é possível afirmar empiricamente a ampliação dessa participação no período analisado.

O estado atual da participação de jovens e mulheres já foi mensurado e discutido em indicadores anteriores. De forma sintética, os relatórios indicam presença feminina sobretudo em atividades de beneficiamento (filetagem e processamento doméstico de subprodutos do pescado), produção artesanal (biojóias) e organização comunitária, enquanto a participação juvenil apresenta variação entre comunidades, sendo mais expressiva em localidades onde há maior integração entre pesca, turismo e atividades culturais. Contudo, também foram registrados relatos de desinteresse ou evasão de jovens da atividade pesqueira, associados à instabilidade econômica, à insegurança territorial e à baixa previsibilidade de renda, fatores que afetam diretamente a atratividade da pesca como projeto de vida.

Apesar da impossibilidade de realizar uma análise comparativa, é possível examinar o potencial de ampliação futura da participação de jovens e mulheres a partir da implementação da IG. A consolidação da DO pode gerar novas frentes produtivas associadas à certificação, rastreabilidade, controle de qualidade, comercialização diferenciada, turismo gastronômico e produção de subprodutos vinculados à identidade territorial do produto. Essas atividades tendem a demandar competências diversificadas de gestão, comunicação, marketing territorial, organização logística e beneficiamento, que podem ampliar oportunidades de inserção produtiva para jovens e mulheres.

A valorização territorial do pescado é vista pelos participantes como forma de contribuir para elevar o status simbólico e econômico da pesca artesanal, reforçando seu reconhecimento social e cultural no território. Esse processo é particularmente relevante para jovens, cuja permanência na atividade segundo relatos colhidos pelo projeto depende não apenas da renda, mas também da percepção de futuro, dignidade e possibilidade de inovação. Neste sentido, a IG pode atuar como instrumento de modernização territorial da atividade sem romper com sua base tradicional, criando um ambiente mais atrativo para a sucessão geracional.

No caso das mulheres, a implementação da IG pode fortalecer atividades já desempenhadas, ligadas ao beneficiamento do pescado e a produção de artesanato, incorporando-as formalmente à cadeia certificada e ampliando sua visibilidade econômica. A eventual estruturação de mecanismos coletivos de comercialização e de turismo de base comunitária associado à IG da tainha também pode abrir novos espaços de protagonismo feminino e jovem, especialmente em atividades de organização de festividades, comunicação e gestão associativa. Isto somado a formação profissional e técnica, também pode possibilitar a atuação em funções técnicas ligadas a entidade gestora da IG.

Sob a perspectiva do DTS, a ampliação da participação de jovens e mulheres depende da articulação entre valorização econômica, fortalecimento organizativo e políticas públicas de apoio. Assim, embora o projeto em sua fase atual não permita comprovar aumento quantitativo dessa participação, ele estabelece condições estruturais que podem favorecer sua ampliação no médio e longo prazo, desde que a IG seja implementada de forma inclusiva e acompanhada por ações de capacitação, acesso a crédito e fortalecimento institucional. Desta forma, a análise deste indicador deve ser interpretada pelo viés de potencial estruturante, cujo impacto efetivo dependerá da consolidação da governança da IG, da criação de oportunidades socioprodutivas associadas a ela e da continuidade das ações de extensão universitária no território.

O indicador de “Percepção local de bem-estar e pertencimento territorial” aponta para uma forte associação da relação histórica e identitária das comunidades com as características do território e da cultura pesqueira da associada a laguna, em que se sobressai a atividade da pesca da tainha. Os relatórios das oficinas indicam que a pesca artesanal é compreendida como prática cultural estruturante, transmitida entre gerações e vinculada a festividades religiosas, eventos comunitários e à organização social local. A realização de festivais do pescado, procissões marítimas e eventos culturais reforça a percepção da pesca artesanal como meio de subsistência econômica que mantem o vínculo simbólico entre território, trabalho e identidade coletiva.

Entretanto, os relatórios evidenciam tensões que afetam negativamente a percepção de bem-estar territorial. A poluição da laguna, os conflitos com atividades turísticas e esportivas, a pressão imobiliária e as restrições de acesso a áreas tradicionais de pesca aparecem como fatores que geram sensação de insegurança territorial e desvalorização do modo de vida da pesca artesanal. Quando pescadoras e pescadores relatam perda de acesso aos pesqueiros, intimidações por parte de operadores de outras atividades econômicas ou decisões institucionais tomadas sem consulta prévia, observa-se uma fragilização do sentimento de reconhecimento e pertencimento, impactando diretamente o bem-estar subjetivo e coletivo.

A IG passou a ser interpretada nesse cenário, como instrumento potencial de fortalecimento da valorização simbólica e territorial da pesca artesanal. Ao reconhecer formalmente a tainha como produto diferenciado, capaz de legitimar o papel histórico das comunidades pesqueiras na gestão e preservação da laguna. O processo participativo produziu efeitos subjetivos relevantes, como o fortalecimento da autoestima coletiva e a ampliação da visibilidade das comunidades enquanto sujeitos de direitos. Assim, este indicador evidencia que o projeto contribuiu para reforçar a dimensão simbólica do território e a identidade pesqueira, mas a consolidação de melhorias duradouras na percepção de bem-estar dependerá da efetiva

implementação da IG e da superação dos conflitos estruturais que atualmente tensionam o território.

e) Sustentabilidade democrática

A categoria Sustentabilidade Democrática permitiu analisar em que medida o processo participativo desenvolvido pelo projeto integra diferentes dimensões (ambientais, institucionais e econômicas) na construção de soluções territorializadas que se mantenham ao longo do tempo. Diferentemente das categorias anteriores que examinaram dimensões específicas, esta categoria foi analisada considerando o caráter multidimensional do DTS, que sintetiza a capacidade do projeto de produzir efeitos de governança do território, compreendidos nesta análise pela interdependência entre governança participativa, cidadania deliberativa, justiça socioambiental e resiliência institucional (GUDYNAS, 2018; SACHS, 2008; TENÓRIO, 2008b), constituindo um campo de articulação e tensão entre políticas públicas, estruturas institucionais e disputas territoriais.

A recorrência de conflitos indica a presença de assimetrias de poder entre as comunidades de pesca artesanal e outros agentes econômicos e políticos, configurando o campo de tensões que condiciona a sustentabilidade democrática no território. Neste contexto, a sustentabilidade democrática demanda uma capacidade institucional de equilibrar essas assimetrias por meio de mecanismos formais de deliberação e controle social, para além da criação de instrumentos técnicos ligados a IG da tainha, processo que revela limites institucionais. Embora as oficinas tenham produzido uma base técnica consistente e promovido validação coletiva das informações, a ausência de institucionalização formal de instâncias permanentes de monitoramento participativo e de pactos intermunicipais de ordenamento da laguna indica que parte do debate permaneceu no plano discursivo.

A implementação da IG, enquanto instrumento jurídico, pode contribuir para elevar o status institucional da pesca artesanal, mas sua capacidade de transformar as estruturas de poder existentes dependerá da consolidação de arranjos formais de governança. Ao mesmo tempo, o processo apresenta indícios concretos de capacidade do projeto criar condições institucionais que ultrapassam o caráter episódico das oficinas. Diferentemente de processos consultivos pontuais, a construção da DO gerou documentação técnica, memória institucional e articulação interassociativa que podem sustentar ações futuras. Esse acúmulo institucional constitui um elemento relevante de resiliência democrática. Nesse sentido, a categoria permite avaliar o potencial de replicabilidade, institucionalização e continuidade no médio e longo prazo do processo iniciado com a caracterização da DO da tainha. No Quadro 28 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

A análise do indicador de "Integração entre políticas relacionadas à gestão territorial", revela um cenário caracterizado por forte interdependência entre diferentes agendas públicas, mas baixa integração formal entre elas. As discussões comunitárias evidenciaram que a pesca artesanal da tainha está diretamente condicionada por políticas de saneamento básico, gestão ambiental da laguna, fiscalização pesqueira, ordenamento territorial, turismo e regularização fundiária. Contudo, essas políticas aparecem no processo predominantemente como fatores externos que impactam a atividade, e não como políticas efetivamente articuladas no âmbito da construção da IG.

Quadro 28. Indicadores da categoria Sustentabilidade Democrática – Projeto 3.

Indicadores de Sustentabilidade Democrática	Descrição e resultados observados
a) Integração entre políticas relacionadas à gestão territorial	Projeto articulou políticas de pesca artesanal e desenvolvimento local, mas ainda depende de maior integração formal com políticas de saneamento, ordenamento territorial e desenvolvimento rural.
b) Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo	Realizou mapeamentos territoriais e diálogo sobre sustentabilidade nas oficinas; monitoramento ainda não institucionalizado, mas há base técnica para avançar.
c) Inclusão de princípios de equidade socioambiental	Discussões sobre conflitos territoriais, poluição e acesso às áreas de pesca indicam preocupação com justiça ambiental e busca de soluções a partir do fortalecimento institucional.
d) Permanência e replicabilidade das práticas democráticas	Metodologias participativas consolidadas durante o projeto; continuidade dependerá da institucionalização da entidade gestora da IG e da permanência da extensão universitária.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

O tema do saneamento e da poluição da laguna foi recorrente em diversas comunidades, indicando que a sustentabilidade produtiva da tainha depende diretamente de políticas ambientais e de infraestrutura urbana. No entanto, os relatos demonstram que apesar da existência da Câmara Técnica de Pesca e da Câmara Técnica de Saneamento do CBH Lagos São João, não há integração sistemática entre a agenda ambiental e a organização da pesca artesanal no território (Figura 52). De forma semelhante, os relatórios indicam assimetrias na aplicação das normas de fiscalização da atividade pesqueira, percepção de seletividade na fiscalização e fragilidade na regulação de atividades que competem pelo uso da laguna, como turismo náutico e esportes aquáticos.



Figura 52. Participação de representantes da pesca artesanal na reunião da Câmara Técnica de Saneamento do CBH Lagos São João denunciando a contaminação da Lagoa de Araruama. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Ainda assim, as normas de fiscalização foram apontadas como elemento necessário para garantir equidade e sustentabilidade dos usos da Lagoa de Araruama. Nesse contexto, a implementação da IG surge como instrumento que pode fortalecer a institucionalidade da representação da pesca artesanal nas arenas de poder que debatem estas temáticas, mas não substitui a necessidade de se implementar políticas públicas integradas. Estas constatações evidenciam a ausência de uma política de ordenamento territorial e/ou de gerenciamento costeiro que integre as múltiplas dimensões de políticas públicas, territórios municipais, atores locais e agentes institucionais e harmonize os diferentes usos do espaço lagunar.

Outro ponto identificado refere-se à relação com políticas voltadas à pesca artesanal e ao desenvolvimento rural ligadas ao MPA e MDA. Embora essas políticas tenham sido

divulgadas e debatidas durante as atividades, sua presença no processo ainda se dá como oportunidade institucional e não como política integrada ao arranjo territorial da IG. Não há, até o momento, formalização de pactos intermunicipais ou integração estruturada com planos territoriais de desenvolvimento para a pesca artesanal. Ainda assim, A implementação da IG fortalece a possibilidade de integração, como a certificação sanitária do pescado a partir da criação da entidade gestora da IG situada em São Pedro da Aldeia, único município que possui Serviço de Inspeção Municipal (SIM); de articulação de políticas públicas através de inclusão da pauta da pesca artesanal no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense (CONLESTE); e criação do CODETER da Baixada Litorânea.

O indicador das "Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo" revela que o projeto não instituiu formalmente um sistema de manejo ou monitoramento contínuo, mas produziu elementos técnicos e organizacionais que identificam práticas sustentáveis territorializadas e que podem ser interpretados como embriões para a implementação de um sistema de automonitoramento da pesca artesanal da tainha. Nas oficinas de cartografia socioprodutiva participativa, pescadoras (es) identificaram áreas de pesca, períodos de maior ocorrência da tainha, técnicas utilizadas e transformações ambientais percebidas ao longo do tempo. Esse processo, embora não configurado como plano formal de manejo, representa uma forma de sistematização do conhecimento ecológico tradicional. A própria identificação coletiva de áreas impactadas por poluição ou conflitos de uso demonstra uma consciência ambiental ativa e compartilhada.

A discussão sobre fiscalização e pesca irregular indica que os atores locais reconhecem a necessidade de regras claras e cumprimento das normas para garantir sustentabilidade do recurso. Os relatórios apontem críticas à seletividade ou fragilidade da fiscalização sobre atividades de uso da laguna, mas também evidenciam que a comunidade pesqueira valoriza a existência de critérios que assegurem e sustentabilidade do uso dos recursos naturais e que garantam a continuidade da pesca artesanal. Isso sugere que o princípio do manejo sustentável está internalizado culturalmente, ainda que dependa de maior respaldo institucional através da implementação de políticas de ordenamento territorial e necessite de um aprofundamento através de capacitações e atividades formativas.

Outro aspecto relevante refere-se à integração de dados técnicos externos, como estudos ambientais produzidos por instituições científicas e relatórios de atividades de pesquisa e extensão universitária, com as percepções comunitárias registradas nas oficinas. Essa convergência entre ciência e conhecimento tradicional fortalece a base técnica para futuras ações de monitoramento ambiental participativo e automonitoramento da pesca artesanal. Ainda que tais mecanismos não tenham sido formalmente estruturados no âmbito do projeto, também configuram um embrião de criação de um observatório territorial da pesca artesanal, a exemplo do OT-BIG na Costa Verde, contribuindo para a sustentabilidade democrática a partir do reconhecimento dos atores locais como observadores deste instrumento de monitoramento territorial.

O indicador de "Inclusão de princípios de equidade socioambiental" no projeto foi analisado a partir da forma como os conflitos territoriais, as desigualdades no uso dos recursos e as assimetrias de poder foram explicitadas e sistematizadas nas oficinas. Embora o projeto não tenha sido concebido como instrumento direto de justiça ambiental, os relatórios evidenciam que a dimensão socioambiental esteve presente de maneira transversal nas discussões comunitárias. Diversas comunidades relataram impactos ambientais como fatores que afetam diretamente a produtividade pesqueira e a qualidade de vida, o que revela uma percepção clara de injustiça ambiental, enquanto a pesca artesanal depende da qualidade ecológica da laguna para sua reprodução social, econômica e cultural, os efeitos negativos de atividades urbanas e turísticas recaem de forma desproporcional sobre a atividade pesqueira.

Outro tema recorrente refere-se aos conflitos de uso do espaço lagunar, o que indica situações em que pescadoras (es) enfrentam limitações ou pressões para abandonar áreas historicamente utilizadas, enquanto outras atividades recebem maior flexibilidade regulatória. Essa percepção de desigualdade evidencia a existência de hierarquias de poder no ordenamento territorial, nas quais os custos ambientais do desenvolvimento urbano não são distribuídos equitativamente no território e a pesca artesanal ocupa posição vulnerável.

A inclusão do segmento da pesca artesanal como sujeito coletivo no processo de estruturação da IG representa, nesse contexto, um movimento de reconhecimento territorial e simbólico que registra oficialmente as especificidades da atividade. Esse reconhecimento configura os resultados do projeto como componente da equidade socioambiental, pois amplia a capacidade das comunidades de reivindicar direitos e participar de decisões que afetam seu território. A IG, por si só, não altera as estruturas de poder que condicionam o acesso ao território e às políticas públicas ambientais, mas fundamenta a possibilidade de criação de instrumentos normativos ou administrativos de correção das desigualdades.

A análise do indicador de "Permanência e replicabilidade das práticas democráticas" exige observar se os mecanismos participativos implementados durante o processo possuem condições de se manter para além da etapa de caracterização da DO e de serem aplicados em outros contextos territoriais. Neste sentido, a análise dos relatórios indica que as oficinas foram conduzidas de forma estruturada, com roteiro metodológico definido e registro sistemático das informações produzidas. Assim, a formalização do método do PEPEDT aplicado ao projeto, aliada à produção de documentos técnicos consolidados, estabelece parâmetros metodológicos que não se esgotam na execução pontual das atividades do projeto.

Diferentemente de consultas públicas episódicas, o processo gerou registros, mapas, sistematizações e instrumentos técnicos que podem ser replicados, atualizados e adaptados, o que caracteriza a metodologia como uma tecnologia social. A adaptação das tecnologias sociais utilizadas demonstra que o modelo pode ser aplicado em outros territórios pesqueiros com características semelhantes. A própria experiência acumulada pelo PEPEDT em diferentes contextos indica que o método possui flexibilidade para dialogar com realidades diversas, preservando o núcleo participativo e a territorialização do método.

A permanência dessas práticas, contudo, depende da institucionalização de instâncias que assumam sua continuidade. Neste sentido, o projeto deu suporte à estruturação formal da entidade gestora e implementação do conselho gestor da IG, caracterizando a criação de fórum permanente e deliberativo vinculado à IG. A capacidade dessa entidade de incorporar práticas participativas regulares, como reuniões abertas, processos de validação coletiva e atualização dos dados territoriais, será determinante para que a democracia deliberativa construída durante o projeto não se limite à fase de elaboração da proposta.

5.6. Análise do Projeto Pescantar: Pesquisa-Ação e Extensão Universitária

O Projeto Pescantar: Pesquisa-Ação e Extensão Universitária para Comunidades Pesqueiras Artesanais (2025–2027) insere-se no contexto da recriação do programa Saberes das Águas, criado em 2023 pela SNPA. O programa possibilitou a realização de 14 projetos-piloto de pesquisa-ação e extensão universitária, com vistas à geração de subsídios para a reconstrução do PNEPA. Assim, o projeto Pescantar se apresenta como uma destas iniciativas de descentralização da ação federativa, operacionalizada por meio de TED 36/2023 celebrado entre o MPA/SNPA e a UFRRJ. O projeto materializa a suposição central da tese, que investiga o papel da extensão universitária como mediadora no planejamento e implementação de políticas públicas para o DTS da pesca artesanal.

O Pescantar é executado pelo PEPEDT, que assume a coordenação metodológica na articulação institucional e na implementação de instrumentos de pesquisa-ação já aplicados em

experiências anteriores do programa. O objetivo do projeto consiste em fomentar a construção coletiva do conhecimento voltado ao DTS da pesca artesanal. Desta forma, busca promover a troca de saberes entre universidade, instituições locais e comunidades pesqueiras da Baia da Ilha Grande, da Baia de Sepetiba e da Lagoa de Araruama, por meio de ações que qualifiquem dados sobre as demandas da pesca artesanal e possíveis soluções territoriais, passíveis de integração a um modelo territorializado de extensão pesqueira.

O projeto fundamenta-se teoricamente no campo da Gestão Social e nos estudos do DTS, balizados pela Teoria Crítica, Teoria Decolonial, Sociologia Crítica e Pedagogia Freiriana, aplicadas ao ensino, à pesquisa e à extensão universitária. Essas bases orientam práticas extensionistas voltadas ao fortalecimento da pesca artesanal e à ampliação do acesso das comunidades aos territórios pesqueiros e aos direitos de manutenção de seus modos de vida. A metodologia adotada reúne atividades de diagnóstico participativo por meio de oficinas, formação política e sociotécnica, caracterização de dados socioeconômicos e construção coletiva de propostas para o desenvolvimento local da pesca artesanal.

Trata-se de uma adaptação de metodologias já consolidadas pelo PEPEDT em projetos de desenvolvimento territorial, incorporando as especificidades da pesca artesanal relacionadas ao desenvolvimento da extensão pesqueira, como ordenamento territorial e pesqueiro, realização de acordos de pesca, regularização da atividade, inclusão socioprodutiva e defesa dos territórios tradicionais. A abordagem privilegia a escuta ativa, a mediação dialógica e a construção compartilhada de agendas locais, em consonância com os referenciais da Gestão Social e com a perspectiva freiriana de educação emancipadora.

O projeto encontra-se em fase inicial de implementação. A primeira fase do projeto se pauta no diagnóstico participativo da pesca artesanal, em que se adaptou o método do PEPEDT utilizado na oficina socioprodutiva participativa e na oficina de caracterização da cadeia de valor aplicados no projeto da DO da tainha da Lagoa de Araruama. Assim, além das temáticas já trabalhadas anteriormente, as oficinas de diagnóstico participativo passaram a incluir o levantamento de dados sobre os temas da educação e saúde das famílias da pesca artesanal. Na etapa preparatória para o diagnóstico participativo, foram realizadas atividades de campo voltadas à apresentação institucional do Pescantar nas comunidades das áreas de abrangência, com o objetivo de coletar a manifestação de interesse dessas em participar da iniciativa.

Essa etapa se configurou como um processo de capacitação interna, em que a equipe do projeto, formada por pesquisadores, docentes e discentes de graduação e pós-graduação da UFRRJ. Ao realizaram os primeiros contatos com as comunidades, os integrantes das equipes iniciaram um processo de aproximação e entendimento sobre as realidades locais. Tal processo foi conduzido pela coordenação do projeto como parte da própria ação extensionista, entendida como prática relacional de ensino-aprendizagem, que possibilitou o levantamento preliminar de informações sobre a atividade de pesca artesanal, as demandas locais, os conflitos e as expectativas de atores locais e agentes institucionais interessados em apoiar o projeto.

A segunda etapa constituiu-se na formalização da manifestação de interesse de participação das comunidades e o estabelecimento de apoio institucional de entidades que atuantes nos territórios. A partir deste processo de pactuação em torno da proposta de realização do projeto, se deu a realização das primeiras oficinas de diagnóstico participativo da pesca artesanal nas três áreas do projeto. Nessas oficinas foram levantadas informações relativas à organização social, características da atividade pesqueira (artes de pesca, embarcações, formas de conservação e comercialização), acesso a políticas públicas, conflitos territoriais, regulamentação da atividade e demandas de inclusão socioprodutiva. As perguntas norteadoras buscaram compreender o grau de inserção do conhecimento tradicional no ensino formal, a importância da pesca na geração de renda, as instâncias de representação e tomada de decisão, o acesso a políticas públicas de saúde, inclusão socioprodutiva e assistência social, como o

seguro-defeso, e os principais conflitos e entraves enfrentados para a regularização e realização da atividade pesqueira.

Em todas as atividades, cada comunidade foi consultada drietamente para definir, de forma coletiva, as propostas de oficinas e atividades a serem desenvolvidas em seus territórios na segunda fase do projeto. Essa estratégia buscou evitar a imposição de agendas externas aos interesses locais e garantir que as ações do projeto se orientassem pelas prioridades expressas pelas próprias pescadoras e pescadores consultados. Os levantamentos iniciais indicaram demandas relacionadas à organização social, defesa de territórios pesqueiros em relação a competição com outras cadeias econômicas, impactos socioambientais, regularização da atividade pesqueira e fragilidades de acesso a políticas de saúde, educação e assistência social.

Também foram identificados desafios como a desconfiança em relação à atuação da academia, pressões de outros interesses econômicos e dificuldades burocráticas em torno da formação de parcerias institucionais. Esses elementos reforçam a necessidade de uma metodologia sensível às dinâmicas territoriais e à construção gradual de confiança institucional, aspecto que o PEPEDT busca consolidar por meio de presença contínua no território, transparência na devolutiva dos resultados e articulação com instituições locais e regionais.

A segunda fase do projeto, prevista para 2026, contempla a realização de oficinas específicas de capacitação e formação ligadas as temáticas de interesse apontadas nos diagnósticos participativos. Estas oficinas terão como objetivo qualificar debates, ações e soluções locais para os gargalos identificados, mediante a escuta ativa e uso de metodologias participativas voltadas à promoção de inovações e tecnologias sociais nos territórios. Paralelamente, prevê-se a capacitação de jovens monitores das comunidades para atuarem como agentes multiplicadores dos conhecimentos gerados pelo projeto, além da preparação desses para ingresso em processos seletivos diferenciados na UFRRJ. A estratégia dessa fase consiste em avançar além da caracterização de informações, integrando comunidades e instituições parceiras na geração coletiva do conhecimento. Neste sentido, a extensão universitária atua na interface entre saber acadêmico e saber local, traduzindo e sistematizando soluções construídas pelas próprias comunidades no âmbito do DTS da pesca artesanal, no sentido de fortalecer ações de extensão pesqueira.

A partir dos resultados da segunda etapa, o projeto prevê duas atividades finais: A criação de um núcleo de formatação de projetos, com o objetivo auxiliar o desenvolvimento de iniciativas locais de inclusão socioprodutiva e inovação pesqueira, e a capacitação de pescadoras e pescadores em processos de captação, gestão e execução de projetos, com a elaboração de ao menos um projeto piloto elaborado pelos atores locais em cada área de atuação; e a implementação de um programa de integração socioeducativa, sociotécnica e sociocientífica, voltado à sistematização de dados e informações em cartilhas didáticas e materiais pedagógicos a serem utilizados no ensino formal e em processos formativos sobre as características sociotécnicas da pesca artesanal, que auxiliem na implementação de ações de extensão pesqueira.

Por se tratar de um projeto em andamento, a consolidação de resultados depende da maturação das ações previstas até 2027. Assim, a aplicação da proposta metodológica da tese, baseada em categorias e indicadores de análise, apresenta evidências empíricas ainda parciais. Contudo, mesmo nessa fase inicial, a avaliação a partir desses instrumentos metodológicos permite evidenciar resultados potenciais do projeto e identificar tendências, oportunidades e riscos. Assim, o uso dos indicadores deve ser compreendido não como mensuração conclusiva, mas como ferramenta de avaliação prospectiva, capaz de orientar ajustes metodológicos e fortalecer a coerência entre objetivos, ações e resultados esperados em cenário futuro.

2.6.1. Análise de categorias integradas na avaliação do projeto pescantar

A análise de relatórios do projeto Pescantar foi feita com base nas categorias integradas para análise: governança participativa, cidadania deliberativa, coesão socioinstitucional, inovação social, bem-estar territorial e sustentabilidade democrática, e identificam parâmetros de adaptação de metodologias participativas e tecnologias sociais aplicadas em outros projetos realizados pelo PEPEDT, em especial, no projeto da DO da tainha da Lagoa de Araruama, em acordo com a proposta metodológica de estudo de casos múltiplos.

a) Governança participativa

A categoria de governança participativa permite analisar de que modo o projeto Pescantar estabeleceu arranjos institucionais e espaços de deliberação coletiva através das atividades realizadas nos territórios pesqueiros em que atua. No âmbito do DTS a governança participativa pressupõe a construção de arenas públicas em que o território é tratado em escala multidimensional, nas quais diferentes sujeitos sociais participam da formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas. Isto denota um deslocamento do modelo verticalizado de decisão para uma lógica de ação coletiva mediada por processos dialógicos, em consonância com a perspectiva da Gestão Social através da cidadania deliberativa.

No caso do Pescantar, os relatórios evidenciam que o projeto opera como indutor de articulações entre comunidades pesqueiras e órgãos públicos. As reuniões de alinhamento para o ordenamento da pesca artesanal na Lagoa de Araruama e na Lagoa de Saquarema, mediadas pela equipe do projeto entre a Coordenação de Ordenamento Pesqueiro da SNPA/MPA, FIPERJ e associações e colônias de pesca, configuram exemplos concretos de construção de arenas de deliberação territorial. Nesses encontros, o PEPEDT se posicionou como executor técnico e mediador institucional entre diferentes níveis de governo e atores locais, criando condições para que as demandas da pesca artesanal sejam formalizadas e reconhecidas pelo poder público.

A estratégia metodológica de realizar oficinas de diagnóstico em cada comunidade, revela uma opção coletiva pela descentralização territorial da escuta e da construção de agendas. Essa escolha dialoga com a crítica aos modelos de participação meramente consultivos ou concentrados em instâncias centralizadas. Ao se adaptar as metodologias previamente aplicadas pelo PEPEDT em outros projetos territoriais, o Pescantar incorpora a pactuação prévia como etapa constitutiva do processo decisório. A apresentação institucional do projeto, realizada com a presença de representantes do MPA, MDA, MAPA, governo estadual, universidades e sociedade civil, evidencia a dimensão multiescalar da governança em construção (Figura 53).

Essa experiência dialoga com autores que discutem a governança e que defendem a importância de redes colaborativas e arranjos institucionais flexíveis no território (ANSELL; GASH, 2008; DALLABRIDA, 2015), nos quais a confiança, a reciprocidade e a mediação institucional são elementos estruturantes. A literatura aponta que processos participativos sustentáveis dependem da continuidade das interações e da construção de capital social institucionalizado (VILLELA, 2012). Nos relatórios do Pescantar, identificam-se processos de mediação ativa da governança participativa, assim como tensões típicas de processos emergentes, como dificuldades logísticas, assimetrias de informação e desconfiança inicial de atores locais.

As atividades de extensão universitária no projeto Pescantar são então interpretadas como tentativa de superar a lógica instrumental da política pública, aproximando a ação estatal das experiências concretas dos territórios. Assim, a prática extensionista assume a função mediadora entre a racionalidade administrativa e racionalidade comunicativa, tensionando a verticalização das decisões tomadas no contexto das políticas públicas para a pesca artesanal. Contudo, a consolidação da governança participativa depende da capacidade de transformar os

direcionamentos dos encontros e oficinas em arranjos institucionais estáveis, com regras claras, continuidade e reconhecimento formal.

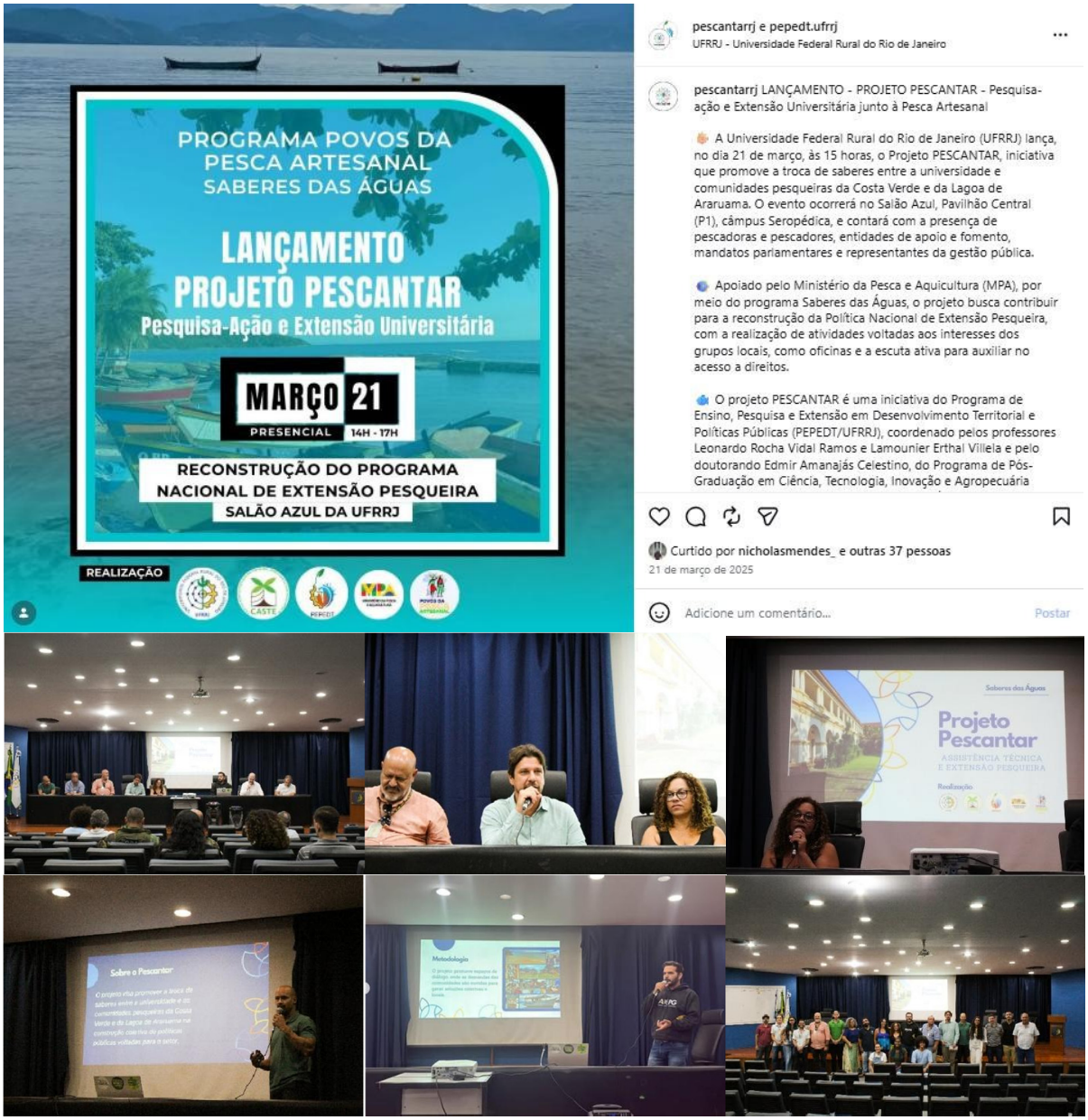


Figura 3. Lançamento do Projeto Pescantar na UFRRJ. Fonte: Instagram do Pescantar (https://www.instagram.com/pescantarrj).

Nesse sentido, a análise da categoria Governança Participativa no Pescantar não se limita a verificar a existência de reuniões ou fóruns deliberativos, mas busca compreender a qualidade das interações, o grau de descentralização decisória e o potencial de institucionalização das práticas inauguradas. Os mecanismos de comunicação e divulgação das atividades, incluindo grupos de WhatsApp e redes sociais do projeto, indicam a existência de instrumentos de transparência e circulação de informações. Entretanto, a consolidação de ciclos deliberativos completos (escuta, sistematização, devolutiva e incorporação nas decisões públicas) ainda se encontra em processo de maturação, o que é coerente com o estágio inicial de implementação do projeto. Devido a isto, as análises realizadas devem ser interpretadas como tendências e potencialidades, a serem aprofundadas por meio da aplicação sistemática

dos indicadores em análise das etapas futuras do projeto. No Quadro 29 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 29. Indicadores de Governança Participativa – Projeto 4.

Indicadores de Governança Participativa	Descrição e Resultados Observados
a) Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais	Foram realizadas 48 reuniões de alinhamento para a realização do projeto, suporte para o ordenamento pesqueiro e oficinas de diagnóstico participativo da pesca artesanal em comunidades pesqueiras da Costa Verde e Região dos Lagos.
b) Diversidade de representação dos atores sociais	Participação de associações, colônias, órgãos federais (SNPA/MPA), estaduais (FIPERJ, INEA), gestores ambientais, escolas públicas e universidade.
c) Grau de institucionalização dos fóruns participativos	Criação de espaços de pactuação e mediação; articulação com instâncias formais e plenárias nacionais. Os arranjos participativos ainda dependem da indução do projeto.
d) Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões	Uso de oficinas de diagnóstico, registros sistematizados, reuniões de devolutivas, divulgação em redes sociais e canais institucionais.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A análise do primeiro indicador, "Frequência de reuniões colegiadas ou conselhos territoriais", considera uma distinção conceitual, de que as atividades realizadas até o momento configuram reuniões colegiadas no âmbito da governança participativa do projeto Pescantar, mas não constituem um conselho territorial formalmente instituído ou um fórum deliberativo permanente com regimento próprio, normatização e estrutura decisória consolidada. No caso das atividades realizadas na Baia da Ilha Grande e Baia de Sepetiba, as questões tratadas nas atividades do Pescantar foram apresentadas ao Colegiado BIG, no sentido de caracterizá-las dentro desta instância territorial formal, em que se faz presente a representação da pesca artesanal. Já na Lagoa de Araruama, as contribuições do projeto serão apresentadas para o futuro comitê gestor da IG da tainha, no sentido de somar informações à essa instância de governança territorial em fase de implementação.

Os relatórios de campo demonstram a realização de 41 encontros presenciais e 7 encontros on-line com comunidades pesqueiras e instituições públicas ao longo de 2025, incluindo reuniões de apresentação e alinhamento das atividades do projeto, oficinas de diagnóstico participativo da pesca artesanal nos municípios de Paraty, São Pedro da Aldeia e Itaguaí, reuniões de alinhamento mediadas pelo projeto para o ordenamento pesqueiro das Lagoas de Araruama e Saquarema entre SNPA/MPA, FIPERJ e associações e colônias de pescadoras (es), reuniões de preparação e realização da Plenária Livre da Pesca Artesanal do estado do Rio de Janeiro.

A recorrência desses encontros indica a formação de um espaço colegiado funcional de governança territorial, ainda que não formalizado. Em termos analíticos, o projeto opera como indutor e articulador de arenas deliberativas, articuladas em torno de objetivos concretos, de diagnóstico, ordenamento e planejamento participativo da gestão pesqueira nos territórios abrangidos pelo projeto, mas que não se configuram como instância permanente de governança. Ainda assim, a mediação do PEPEDT em atividades do projeto proporcionou a aproximação de pescadoras e pescadores ao Colegiado BIG, proporcionou uma maior participação de representantes da pesca artesanal neste espaço formal de gestão territorial. Na Lagoa de Araruama, as atividades do projeto reiteraram as ações do PEPEDT iniciadas no projeto da DO da tainha em relação a governança participativa em espaços como a 3ª CIDRSSBL. O apoio a realização da Plenária Livre da Pesca Artesanal também proporcionou a participação mais

abrangentes de pescadoras (es) de todo o estado do Rio de Janeiro nas discussões que contribuíram para a criação do PNPA.

A governança participativa pressupõe a constituição de arranjos multiescalares com continuidade, regras compartilhadas e capacidade deliberativa (VILLELA, 2012; KRAEMER; ABREU; OLIVEIRA, 2019) em que a frequência de interações presenciais é necessária para a construção de confiança. Essas características são coerentes com as ações implementadas no estágio de implementação do Pescantar. Conforme registrado no relatório parcial do projeto, as ações iniciais estão voltadas ao reconhecimento, qualificação e pactuação de demandas, integrando as metas de Gestão Social e Assistência Técnica. Assim, a frequência observada de reuniões está associada à fase de mobilização e estruturação metodológica, e contribuíram para ampliar as condições de participação de representantes da pesca artesanal em fóruns de governança participativa e colegiados territoriais institucionalizados, como a adesão da Colônia Z18 da Ilha das Cobras e de pescadores da Ilha do Araujo, de Paraty, ao COMPAP e a renovação da participação do Quilombo da Marambaia no Colegiado BIG (Figura 54).

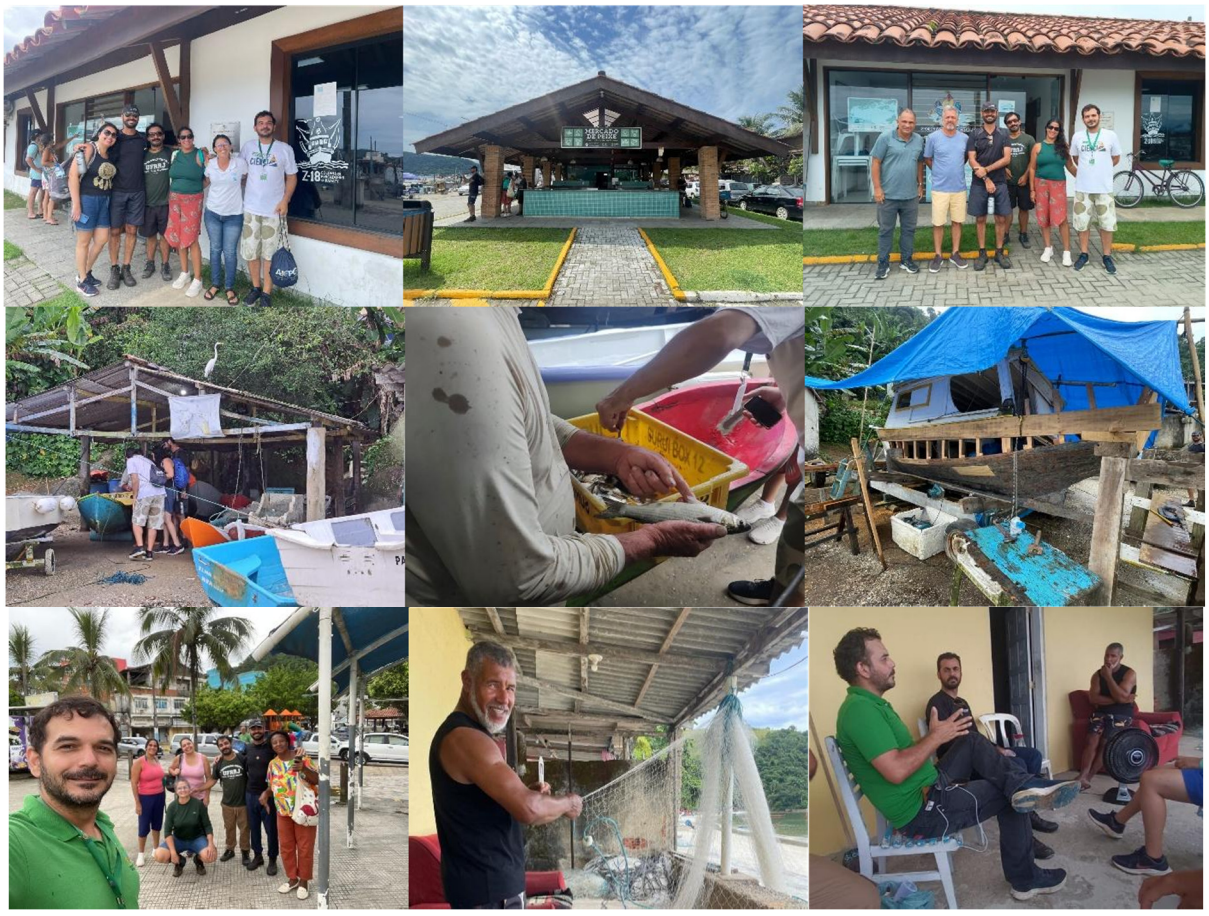


Figura 54. Reuniões de apresentação do Pescantar e alinhamento com as comunidades pesqueiras nos territórios de Paraty (Ilha das Cobras e Ilha do Araújo) e Mangaratiba (Quilombo da Marambaia). Fonte: Acervo do PEPEDT.

Nos relatórios analisados, observa-se que o Pescantar cumpre a função de promover interações recorrentes e estruturadas, criando um ambiente favorável ao diálogo entre poder público e comunidades pesqueiras. Outro aspecto relevante é a descentralização territorial das reuniões. A decisão metodológica tomada de forma coletiva, de realizar oficinas em cada comunidade, ao invés de concentrar os encontros em um único espaço centralizado, amplia a frequência de reuniões e a participação de pescadoras (es), pela facilidade de estarem presentes

em atividades realizadas no território. Essa estratégia de descentralização reforça a lógica de territorialização da política pública, favorece maior inclusão e legitimidade local, mas pode dificultar a consolidação destas representações em instâncias deliberativas em escala regional.

As reuniões de alinhamento com órgãos públicos estaduais e federais revelam uma dimensão vertical da governança, em que o projeto atua como mediador entre diferentes níveis institucionais. Essa mediação amplia a frequência de encontros interinstitucionais, mas ainda depende da coordenação ativa da equipe extensionista, o que indica uma governança fortemente ancorada na mediação acadêmica através da extensão universitária. Esta análise revela que a governança participativa em territórios que apresentam diferentes níveis de coesão socioinstitucional é fortalecida através da mediação da extensão universitária com foco no DTS.

O indicador de "Diversidade de representação dos atores sociais" no âmbito do projeto Pescantar considera a composição dos encontros realizados e a articulação multiescalar promovida pela iniciativa. A partir dos relatórios, observa-se que as atividades do projeto envolveram, de forma recorrente, associações e colônias de pescadores, representantes do MPA, FIPERJ, secretarias municipais, gestores ambientais e membros da universidade. Nas reuniões de alinhamento para o ordenamento pesqueiro na Lagoa de Araruama e na Lagoa de Saquarema, por exemplo, participaram pescadores e pescadoras de diferentes municípios (Arraial do Cabo, Araruama, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia), além da Coordenação de Ordenamento Pesqueiro da Secretaria Nacional da Pesca Artesanal do MPA e da FIPERJ (Figura 55).



Figura 55. Reunião de validação do ordenamento pesqueiro das Lagoas de Araruama e Saquarema. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Os relatórios de campo também indicam que, nas visitas iniciais, houve busca ativa por lideranças e representantes formais das comunidades, além de contato com escolas e secretarias municipais relacionadas à pesca, turismo e meio ambiente. Esse movimento amplia a noção de participação, incorporando atores estratégicos na governança local, ainda que nem todos se reconheçam diretamente como pescadores artesanais, como registrado no caso da RDS Aventureiro. Esse arranjo evidencia pluralidade na representação territorial e diversidade institucional, envolvendo diferentes níveis de governo e organizações da sociedade civil.

Além das associações e colônias de pesca, os relatórios reforçam essa diversidade ao listar as instituições envolvidas nas oficinas e articulações locais, como universidades (UFRRJ, UFRJ, UFF), SEBRAE, SENAR, MPA, MDA, Previdência Social, MTE, MAPA, Marinha do Brasil, FIPERJ, INEA, IBGE, secretarias municipais e estaduais e CBHs. Essa mobilização de atores locais e agentes institucionais revela a articulação de arranjos multidimensionais, coerente com a concepção de governança participativa, na qual atores públicos e privados participam de processos deliberativos orientados à construção de consensos.

A participação do Pescantar na organização e mediação de etapas da Plenária Nacional da Pesca Artesanal, com sistematização de propostas e acompanhamento das votações, amplia a representação social local para a escala regional e nacional, conectando demandas dos territórios às instâncias de formulação de políticas públicas. Nesse sentido, o projeto opera como ponte entre arenas de poder que deliberam sobre a governança territorial, fortalecendo a dimensão vertical da governança participativa. Essa pluralidade dialoga com a perspectiva da Gestão Social, na medida em que amplia a participação dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios na promoção do controle social.

Os relatórios evidenciam diferenças no grau de organização associativa entre comunidades, como no caso de comunidades com associações e colônias cujo nível organizacional é elevado e a estrutura de gestão encontra-se consolidada, enquanto em outras localidades o processo de associativismo ainda é inicial ou não foi iniciado. Há comunidades com maior capacidade de articulação institucional e outras com baixa formalização e vulnerabilidade acentuada, o que impacta diretamente a qualidade da representação nos espaços de governança. A metodologia proposta pelo projeto inclui ações específicas voltadas à qualificação da participação em conselhos municipais, comitês de bacia e conferências públicas, promovendo a ação formativa na qualificação do debate em processos de representação e defesa dos interesses e direitos dos atores locais.

A diferença quanto a capacidade de organização teve impacto nas escolhas de temas de oficinas para a segunda etapa do projeto, evidenciando a demanda mais frequente de oficinas com temas como capacitação e criação de associações locais, gestão financeira e planejamento de atividades comunitários em comunidades mais vulneráveis, enquanto que nas comunidades com associações e colônias com maior grau de organização social e mais ativas no territórios, as demandas de oficinas se concentraram em temas técnicos mais direcionados, como captação de projetos, acesso ao crédito rural e inovações tecnológicas.

A diversidade quanto as diferentes escalas de organização social demonstram que, numa mesma área de atuação do projeto, por vezes no mesmo município, comunidades que compartilham as mesmas características territoriais, possuem diferentes escalas de prioridade e demandas para a extensão pesqueira. A análise deste indicador demonstra que o Pescantar opera em um campo ampliado de representação, e que a consolidação de uma governança participativa inclusiva dependerá da redução das assimetrias internas e da institucionalização de mecanismos que garantam equidade deliberativa.

A análise do indicador "Grau de institucionalização dos fóruns participativos" no âmbito parte da distinção entre três níveis de institucionalidade: (i) instâncias formais já existentes no território; (ii) espaços participativos induzidos pelo projeto; e (iii) arenas emergentes em processo de consolidação normativa. Essa diferenciação permite avaliar se a inserção das

comunidades em espaços de governança territorial decorre de estruturas permanentes ou de processos ainda dependentes da mediação.

No caso da Baía da Ilha Grande e da Baía de Sepetiba, as ações do Pescantar foram apresentadas e articuladas junto ao Colegiado BIG, instância territorial formal que já possui representação da pesca artesanal. Essa inserção indica que o projeto não opera à margem das estruturas institucionais existentes, mas busca dialogar com elas e qualificá-las por meio de informações sistematizadas, diagnósticos e articulações comunitárias. De modo semelhante, na Lagoa de Araruama, as contribuições do projeto estão sendo direcionadas ao futuro comitê gestor da IG da tainha, em fase de consolidação. Isso demonstra que a estratégia do projeto não é criar fóruns paralelos, mas sim fortalecer arranjos de governança territorial já reconhecidos ou em implementação.

Os relatórios evidenciam que as reuniões, oficinas e encontros promovidos diretamente pelo projeto, apesar de não constituírem fóruns formalizados com regimento próprio ou deliberação vinculante, se caracterizam como espaços de pactuação e mediação, nos quais se registram demandas e se constroem encaminhamentos, mas cuja continuidade institucional depende da articulação promovida pela equipe do PEPEDT. Esses elementos indicam movimento em direção à institucionalização, mas ainda em estágio embrionário na maioria das comunidades, e a necessidade de maior integração institucional e formalização de redes sociotécnicas territorializadas.

A diferença observada no grau de organização social entre comunidades impacta diretamente a possibilidade de institucionalização de fóruns de governança territorial. Em territórios com associações e colônias consolidadas, a incorporação das discussões do projeto em instâncias formais tende a ocorrer com maior fluidez; já em comunidades com baixa formalização, o primeiro passo é fortalecer a organização social para que a representação possa se dar de forma estruturada, o que implica em fomentar uma maior coesão socioinstitucional.

A institucionalização da governança participativa exige a construção de arranjos multiescalares com regras compartilhadas, continuidade e reconhecimento formal. Villela (2012) destaca que a adequação metodológica à realidade local é condição para que procedimentos institucionais se enraízem no território, enquanto Ramos ([1958] 1996) enfatiza a necessidade de transposição crítica de modelos externos às realidades concretas. Nesse sentido, o Pescantar adota uma metodologia que propicia processos de institucionalização progressiva, baseada na redução sociológica, em que a governança participativa é construída socialmente e adapta instrumentos participativos às condições organizativas de cada comunidade.

A atuação do projeto na Plenária Nacional da Pesca Artesanal e os processos de qualificação das demandas locais e de capacitação de delegados na representação das plenárias, revela articulação com processos institucionais de maior escala. Ainda assim, essa participação não significa que os territórios atendidos disponham de fóruns locais institucionalizados com autonomia deliberativa contínua e participação formal de representantes da pesca artesanal. A institucionalização da participação não ocorre automaticamente, especialmente em contextos historicamente marcados por processos de marginalização da pesca artesanal na implementação das políticas públicas, ela exige articulação, mobilização, mediação, formação política e construção de confiança. Assim, verificou-se que o projeto atua justamente nessa interface, buscando transformar encontros episódicos em práticas recorrentes de cidadania deliberativa, ainda que o grau de formalização de fóruns de governança territorial seja variável entre os territórios.

O indicador “Existência de mecanismos de feedback comunitário e transparência das decisões” permitiu avaliar os ciclos deliberativos nos processos participativos promovidos pelo PEPEDT no projeto, que envolvem escuta, sistematização, devolutiva e incorporação das demandas nas estratégias de ação. No âmbito da governança participativa, além de se avaliar a

realização de reuniões ou ampliação da representação, também se avaliou como as contribuições dos sujeitos coletivos retornam ao território de forma estruturada e o potencial de influência da mediação do projeto em decisões concretas.

Nos relatórios observa-se que as oficinas de diagnóstico participativo da pesca artesanal foram estruturadas com registro sistemático de informações sobre organização social, condições socioeconômicas, conflitos territoriais, acesso a políticas públicas e demandas formativas. Esses registros não se limitaram a levantamento de dados, mas orientaram a definição das oficinas da segunda etapa do projeto, cujos temas foram escolhidos a partir das prioridades apontadas pelas próprias comunidades. Esse movimento evidencia a existência de um mecanismo de retroalimentação entre diagnóstico e planejamento. Além disso, a estratégia de apresentação prévia do projeto em cada comunidade e a formalização da manifestação de interesse configuram procedimentos de transparência metodológica.

As comunidades foram informadas sobre objetivos, limites e etapas da proposta antes da realização das atividades, o que reduz assimetrias de informação e reforça o caráter pactuado da ação extensionista. A decisão coletiva de descentralizar as oficinas e adaptá-las às realidades locais também pode ser compreendida como resposta direta às demandas apresentadas na fase inicial. O projeto também adotou mecanismos de circulação pública de informações, como divulgação em redes sociais institucionais (Figura 56), sistematização de resultados parciais e articulação com instâncias formais (Colegiado BIG, plenárias da pesca artesanal, reuniões interinstitucionais). Esses instrumentos ampliam a visibilidade das ações e permitem que as decisões e encaminhamentos sejam compartilhados com atores externos ao grupo imediato de participantes.

A escuta ativa, a transparência das informações e as devolutivas são dimensões centrais da racionalidade comunicativa e da Gestão Social. A deliberação legítima depende de processos dialógicos em que os sujeitos não apenas participem, mas tenham suas contribuições consideradas na construção das decisões (TENÓRIO, 2008b). Neste sentido, a adequação metodológica às especificidades territoriais implica na escuta qualificada e devolutiva consistente (KRAEMER; ABREU; OLIVEIRA, 2019; VILLELA, 2012), evitando que a participação se reduza a consulta formal, sem uma participação consubstanciada à luz da realidade concreta, o que pressupõe interação contínua entre saber técnico e saber local para o DTS da pesca artesanal.

No caso do Pescantar, verifica-se que há mecanismos de devolutiva especialmente na relação entre diagnóstico e planejamento das oficinas, mas a consolidação de ciclos deliberativos completos ainda depende da maturação das etapas subsequentes do projeto, especialmente no que se refere ao suporte da representação da pesca artesanal em instrumentos permanentes de participação e controle social. A institucionalização de devolutivas formais, relatórios comunitários ou instâncias permanentes de acompanhamento ainda se encontra em processo de construção, variando conforme o grau de organização das comunidades em cada território.



Figura 56. Divulgação do Pescantar. Fonte: Instagram do Pescantar (https://www.instagram.com/pescantarrj).

Outro aspecto relevante diz respeito à assimetria informacional. Em territórios com menor coesão socioinstitucional, a devolutiva sistematizada representa um elemento estruturante de fortalecimento da confiança entre universidade e comunidade. Já em

comunidades com maior nível organizativo, a devolutiva tende a assumir caráter mais estratégico, articulando-se a agendas já consolidadas de reivindicação de direitos e planejamento de ações. Assim, a análise deste indicador aponta que o Pescantar incorpora mecanismos de escuta e retroalimentação de informações que superam práticas meramente consultivas para geração de dados.

b) Cidadania deliberativa

A categoria Cidadania Deliberativa permitiu avaliar a qualidade democrática dos processos participativos promovidos pelo projeto Pescantar, deslocando o foco da existência de espaços de reunião para a análise da densidade argumentativa, da negociação situada e da capacidade de influência das decisões das comunidades pesqueiras nas atividades do projeto. A cidadania deliberativa pressupõe inclusão, pluralismo, igualdade participativa e orientação ao bem comum como fundamentos da legitimidade decisória. Assim, investigou-se como as decisões são construídas e reconhecidas na medida em que os argumentos apresentados pelos atores locais influenciam o curso das ações. Os relatórios evidenciam que as oficinas e reuniões realizadas no âmbito do projeto configuraram arenas de deliberação territorializada, organizadas em formato dialógico e com registro sistemático das falas e encaminhamentos.

As atividades em geral foram estruturadas em rodas de conversa e grupos de trabalho, com apresentação coletiva e construção conjunta dos encaminhamentos, evidenciando uma metodologia voltada à escuta ativa e à construção argumentativa compartilhada. Nesses espaços, a deliberação articulou a realidade concreta da atividade pesqueira, como a sazonalidade dos pescados, logística, conflitos territoriais e acesso a políticas públicas, ao planejamento das ações do projeto. Um exemplo já citado da dimensão deliberativa encontra-se na negociação sobre a realização descentralizada das oficinas de diagnóstico participativo da pesca artesanal.

Os relatórios mostram que os diagnósticos realizados, incluindo caracterização da atividade, demandas por regularização, conflitos com outras cadeias econômicas e dificuldades de acesso a políticas públicas, orientaram a definição das oficinas da segunda etapa do projeto. Esse movimento evidencia que as falas comunitárias produziram efeitos concretos no desenho das ações subsequentes, configurando um ciclo deliberativo que articula escuta, sistematização e replanejamento. Assim, a cidadania deliberativa também se manifesta na incorporação das contribuições locais aos planos de ação.

Quanto à presença e participação de mulheres pescadoras e artesãs nas atividades, ainda que a análise aprofundada da equidade deliberativa seja objeto de indicadores específicos a serem avaliados em outra categoria, já se observa que os espaços não foram restritos a lideranças masculinas que frequentemente ocupam o espaço de representação, ampliando o espectro sociocultural da deliberação coletiva, com registro de intervenções e contribuições específicas sobre dificuldades e políticas públicas direcionadas às mulheres e jovens. Da mesma forma, houve inclusão da escuta de demandas de grupos sub-representados, como as pescadoras e pescadores de áreas isoladas da REEJ em Paraty, que relataram nunca serem incluídos em processos participativos relacionados a extensão pesqueira em seu território.

Contudo, os relatórios também apontam tensões e limites que impactam a qualidade deliberativa, como as pressões de interesses econômicos concorrentes e as dificuldades burocráticas para a regularização da atividade pesqueira e formação de parcerias institucionais, que caracterizam constrangimentos ao exercício pleno da argumentação sobre o DTS em condições de igualdade. Nesse sentido, a deliberação ocorre em contextos de assimetria estrutural, exigindo mediação contínua da equipe extensionista como condição para equilibrar relações de poder historicamente desiguais, para equilibrar a circulação da informação e legitimar diferentes perspectivas no processo de representação. Um exemplo disto foi a

articulação do PEPEDT para a inclusão de representantes da pesca no COMPAP, em que foram eleitos conselheiros da colônia Z-18 e da Ilha do Araujo. No Quadro 30 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 30. Indicadores de Cidadania Deliberativa – Projeto 4.

Indicadores de Cidadania Deliberativa	Descrição e resultados observados
a) Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados	Realização de oficinas de diagnóstico e reuniões estruturadas em rodas de conversa e grupos de trabalho, com planejamento participativo das atividades do projeto.
b) Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação	Sistematização das demandas territoriais (regularização, conflitos, acesso a políticas públicas) orientando a definição das atividades do projeto.
c) Presença de grupos geralmente sub-representados	Participação registrada de mulheres pescadoras, jovens e comunidades isoladas (ex.: REEJ), ampliando o espectro sociocultural da deliberação.
d) Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo	Pactuação de encaminhamentos diante de conflitos territoriais e pressões externas. Mediação extensionista para equilibrar assimetrias e fortalecer a legitimidade das decisões.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Na leitura do indicador "Audiências, oficinas ou encontros comunitários realizados", o foco analítico não foi apenas evidenciar a realização de reuniões colegiadas (o que já foi parcialmente sistematizado em tópicos anteriores), mas compreender que tipo de arena deliberativa o projeto Pescantar efetivamente proporcionou em 2025, quais condições concretas tornaram o debate possível e quais limites ainda condicionam a qualidade democrática desses encontros. Assim, procurou-se analisar como a noção de cidadania deliberativa foi incorporada a nível processual nas atividades do projeto.

Os relatórios demonstram que o Pescantar estruturou, ainda na fase inicial, um circuito territorializado de encontros e articulações interinstitucionais com potencial normativo. Em Itaguaí, por exemplo, o projeto realizou entrevistas com pescadoras e pescadores seguida da realização da oficina de diagnóstico participativo da pesca artesanal com participação de diferentes entidades locais (APLIM, APEITA, APESCA e CPI), onde emergiram preocupações ligadas à renovação geracional na pesca artesanal e à baixa participação em espaços de tomada de decisão transversais ao tema da pesca, como no CODEMAI e em fóruns de economia solidária.

A partir dessa informação, foi enfatizada a atuação do PEPEDT no suporte a Câmara Técnica da Pesca Artesanal no COMAPSI e integração da representação da pesca artesanal em espaços de governança territorial como do Colegiado BIG, evidenciando o processo formativo continuado, que possibilitou a qualificação da participação social e capacitação prévia em processos que utilizam metodologias participativas através de outros projetos do PEPEDT. A articulação institucional fomentou a inserção de representantes da pesca junto ao CODEMAI em Itaguaí e em atividades ligadas ao Fórum Estadual de Economia Solidária (FEES) do Rio de Janeiro. O modelo inicialmente proposto pelas comunidades pesqueiras de Itaguaí, de concentrar a atividade reunindo todas as comunidades, se deu pela facilidade de deslocamento e da disposição de espaço através do apoio institucional da SMAPI e da Câmara de Vereadores para a realização da oficina (Figura 57).



Figura 4. Oficina de diagnóstico da pesca artesanal em Itaguaí. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Em São Pedro da Aldeia e Paraty, antes das oficinas de diagnóstico, houve reunião online específica para explicitar etapas, metodologia e dúvidas sobre o projeto, seguida de um encontro dedicado ao planejamento logístico e à mobilização comunitária, o que evidencia a criação de espaço de negociação das condições de participação (onde, quando e como deliberar). A decisão de realizar as atividades de forma descentralizada, em cada comunidade, foi acompanhada de justificativas relacionadas ao final do período de defeso e à retomada da atividade pesqueira na Lagoa de Araruama por parte das comunidades do município de São Pedro da Aldeia, e da dificuldade de logística de deslocamento nas comunidades da REEJ e Ilha do Araujo no município de Paraty. Isto demonstra articulação entre condições produtivas e planejamento participativo no diálogo de construção das atividades do projeto.

Da mesma forma, quando houve retorno sobre a baixa mobilização inicial em uma das comunidades de São Pedro da Aldeia, a equipe do PEPEDT e os participantes renegociaram o horário da atividade para 17h, respeitando a rotina da pesca do camarão, o que evidencia a capacidade de ajuste deliberado a partir do diálogo com a comunidade. Essas negociações indicam que as decisões sobre o projeto foram construídas mediante argumentação e pactuação a partir das realidades territoriais relacionadas à atividade pesqueira (Figura 58).



Figura 58. Oficina de Diagnóstico da Pesca Artesanal nas comunidades da Praia da Pitória, Praia da Baleia, Canerum e Baixo Grande em São Pedro da Aldeia. Fonte: Acervo do PEPEDT.

No caso de Paraty, o relatório registra a ocorrência de oficinas em comunidades com acesso apenas por mar e, ao mesmo tempo, revela que contratempos climáticos (condições de mar e vento) e de apoio logístico institucional (barco da REEJ / gestão local) podem reconfigurar a capacidade de realização das atividades do projeto e de se estabelecer as arenas deliberativas no território (Figura 59). Isto demonstra que a governança participativa e a cidadania deliberativa também dependem de infraestruturas que deem suporte a participação social, mas que nem sempre estão sob controle das comunidades ou da mediação através da extensão universitária.



Figura 59. Oficina de Diagnóstico da Pesca Artesanal nas comunidades da Praia do Sono, Praia da Ponta Negra e Ilha do Araujo em Paraty. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Essas situações revelam as dificuldades associadas ao estabelecimento da Gestão Social no contexto multidimensional do DTS, que demanda integração e o estabelecimento de laços fortes na formação de redes territoriais para superar dificuldades operacionais, através da solidariedade, formação de parcerias, acordos de cooperação formais, e da captação de projetos, repasse de recursos através de convênios ou outros tipos de investimentos, que configuram o suporte à governança participativa e a sustentabilidade democrática, possibilitando assim a cidadania deliberativa.

O indicador também permitiu observar a pluralidade de falas e de mediação na realização das atividades do projeto, que em algumas comunidades foram marcadas pela participação coletiva e em outras centralizadas pela mediação de um interlocutor local. Assim, uma categoria de sujeitos sociais evidenciada nos relatórios é a figura de lideranças locais que atuam como tradutores e porta-vozes da comunidade, na facilitação em relação a utilização de termos técnicos, mediação da circulação de argumentos e discussão entre pares.

Isso sugere que houve nivelamento do potencial deliberativo através de dispositivos dialógicos (tradução, exemplificação, validação coletiva), o que caracteriza um mecanismo empírico e prático de ação comunicativa, próprio dessas comunidades. Estes aspectos, mesmo em contextos de escolaridade desigual e desconfiança institucional, se aproximam da ideia de decisões intersubjetivas no exercício da cidadania deliberativa em processos de governança participativa e de tomada de decisão (TENÓRIO; SARAVIA, 2006).

Além das oficinas e reuniões locais, o projeto também operou em arenas multiescalares, onde o encontro assume caráter de disputa e mediação do discurso de atores locais, que se revezam no protagonismo de construção de agenda pública. A mediação de reuniões de alinhamento para ordenamento pesqueiro na Lagoa de Saquarema e Lagoa de Araruama, evidenciam encontros em que pescadoras (es) formulam demandas objetivas quanto a caracterização da atividade pesqueira (período de defeso, padronização de redes, potência de motor, tempo de realização da atividade, etc.).

Os documentos analisados demonstram que as atividades promovidas pelo PEPEDT no projeto possibilitaram a realização de encontros através da mobilização e articulação local, estadual e nacional, movendo as discussões sobre o DTS da pesca artesanal "para dentro" e "para fora" do território. A organização da conferência de pesca artesanal de Itaguaí e as atividades ligadas às plenárias estadual, regional sudeste e nacional da pesca artesanal possibilitam analisar como questões locais são inseridas na construção de agenda pública da gestão do território em diferentes escalas de governança.

A partir da análise sobre as atividades realizadas, reforça-se a tese de que a extensão universitária, direcionada ao DTS, estabelece um veículo de mediação entre representações comunitárias e institucionais no exercício da governança territorial. Estes exemplos aproximam o debate sobre o ordenamento territorial e gestão de recursos pesqueiros, de processos decisórios sobre políticas regulatórias e políticas de fomento, que neste caso, estabelece os critérios de regularização e fiscalização sobre a atividade pesqueira nas duas lagunas e de territorialização de demandas na construção de políticas públicas nacionais de fomento, proteção e garantia de direitos ao setor pesqueiro artesanal.

O indicador de "Registro de contribuições locais incorporadas aos planos de ação" desloca a análise sobre o momento da fala para o momento da incorporação de decisões coletivas. O indicador evidencia a cidadania deliberativa ao analisar a incorporação de proposições que atravessam o ciclo decisório e produzam efeitos concretos no planejamento. Trata-se, portanto, de verificar se os registros das oficinas e reuniões configuram memória administrativa que operam como insumo das escolhas metodológicas e estratégicas do projeto.

Os documentos demonstram que as oficinas de diagnóstico foram acompanhadas de sistematização detalhada de informações relativas à organização social, regularização da atividade, conflitos com outras cadeias econômicas e acesso a políticas públicas. Esses registros não permaneceram como dados descritivos, mas foram mobilizados para definir a agenda da segunda etapa do projeto, especialmente no que se refere à escolha temática das oficinas formativas e à priorização territorial das ações.

A sistematização do diagnóstico implicando em replanejamento indica a presença de um circuito deliberativo operante, no qual a escuta ativa resulta em modulação do plano de ação. Nesse sentido, quando o Pescantar utiliza os resultados das oficinas para ajustar cronogramas, definir conteúdos formativos e orientar interlocuções com órgãos públicos, aproxima-se de uma lógica de decisão intersubjetiva, na qual os sujeitos participam da formulação do próprio itinerário de intervenção.

Outro exemplo desta incorporação pode ser observado na apresentação de proposições detalhadas, como adequação de período de defeso, padronização de redes e critérios técnicos para embarcações, que foram sistematizadas e encaminhadas como base para interlocução com instâncias públicas no processo de atualização das Instruções Normativas da Lagoa de

Araruama e da Lagoa de Saquarema. Nesse caso, o registro da fala não apenas documenta o debate, mas qualifica o conteúdo técnico-político que alimenta negociações institucionais subsequentes. Embora a cidadania deliberativa, (TENÓRIO, 2008a) exija participação consubstanciada no processo decisório, e não apenas consultiva, os relatórios revelam que essa participação em algumas comunidades se dá em contextos marcados por contradições estruturais, apesar disto, evidencia-se a legitimidade da decisão deliberativa a partir da transformação do argumento em referência normativa e programática para as ações do projeto.

Outro elemento observado nos documentos é a adaptação territorial das ações formativas conforme o grau de organização das comunidades. As oficinas de diagnóstico evidenciarem uma grande quantidade de temas comuns de demanda locais em todas as comunidades, como a defesa de direitos territoriais, a criação de instrumentos de reconhecimento do território e da atividade pesqueira, a formatação de projetos socioambientais, o auxílio na regularização de documentos de pescadoras e pescadores, e o suporte ao acesso ao crédito rural, etc. Apesar das características comuns, territórios com associações consolidadas demandaram prioridade para oficinas voltadas à temas como captação de projetos, acesso ao crédito rural e inovação tecnológica; já comunidades com formalização não consolidada priorizaram capacitação para criação de associações, gestão associativa e gestão financeira.

A diferenciação de demandas não estava previamente definida no plano inicial do Pescantar, mas emergiu da leitura dos diagnósticos e da argumentação local. Assim, a incorporação das contribuições não ocorreu de forma uniforme, mas modulada pela realidade socioterritorial, aspecto que dialoga com a noção de "redução sociológica" de Ramos ([1958] 1996), segundo a qual conhecimentos e experiências podem ser transpostos de uma perspectiva para outra, a partir da consciência sistemática de que existe uma perspectiva local. Assim, os instrumentos do projeto foram reinterpretados à luz das condições concretas de sua implementação, a partir da realidade do território.

Além da dimensão técnica, a incorporação das falas também se manifesta no reposicionamento estratégico do projeto em arenas multiescalares. A participação na Plenária Nacional da Pesca Artesanal envolveu sistematização prévia das demandas levantadas nos territórios e sua tradução para linguagem normativa, permitindo que proposições locais alcançassem instâncias nacionais de formulação de políticas públicas. Essa transposição da escala local para a escala nacional é indicativa de que o registro das contribuições não se restringe ao âmbito interno e local do projeto, mas pode repercutir na construção de agendas públicas mais amplas "para fora" do território.

A análise revela que a incorporação das contribuições locais dependeu fortemente da mediação técnica do PEPEDT, que organizou, sintetizou e traduziu as demandas para formatos reconhecidos institucionalmente. Isso indica que, embora haja evidência de impacto deliberativo no plano de ação, a autonomia plena das comunidades para converter argumentos em diretrizes formais ainda está em processo de consolidação. Assim, este indicador evidencia que o projeto fomenta a construção da cidadania deliberativa, mas a superação da racionalidade instrumental depende da institucionalização de mecanismos de devolutiva e acompanhamento. Isto exige além da escuta, a redistribuição efetiva de capacidade decisória, processo que demanda continuidade e fortalecimento organizativo, capazes de transformar registros de fala em diretrizes compartilhadas de governança territorial.

A análise do indicador "Mecanismos de mediação de conflitos e de escuta ativa utilizados em campo" examina a existência de conflitos nos territórios para identificar a qualidade dos mecanismos utilizados para mediar dissensos, equilibrar assimetrias e sustentar condições de fala em contextos estruturalmente desiguais. Na perspectiva da cidadania deliberativa, essa mediação não deve ser apenas técnica ou logística, pois precisa possibilitar

condições para a própria deliberação, especialmente quando os territórios apresentam disputas socioambientais, pressões institucionais e fragilidade organizativa.

A leitura deste indicador não pode partir da suposição de que participação social é, por si, um sinônimo de democratização. Nos relatórios das oficinas, constata-se que formas específicas de disputa sobre trabalho, reconhecimento, acesso a políticas e controle de recursos, em que a linguagem do consenso pode encobrir relações de poder desiguais. Por isso, quando o indicador trata as condições materiais (renda, meios de produção, exploração, captura de benefícios, precarização), a lente marxista ajuda a recolocar a discussão no terreno das contradições e da dominação. A alienação e o estranhamento do trabalho, por exemplo, são úteis para interpretar situações em que o fazer produtivo das comunidades é apropriado por cadeias externas e convertido em valor fora do controle de quem produz, como nos processos de venda para atravessadores.

O mesmo raciocínio se aplica a Teoria Crítica e a Teoria Decolonial, que reforça que a mediação realizada não é "descritiva", ela se orienta por emancipação e por crítica às formas de dominação que se reproduzem também pela cultura e pela racionalidade instrumental, como no reconhecimento de falas sobre a desvalorização da pesca artesanal frente a outros interesses econômicos. Os relatórios evidenciam que as oficinas de diagnóstico e as reuniões de alinhamento foram estruturadas com dispositivos metodológicos voltados à escuta ativa. Assim, a análise deste indicador evidencia bloqueios discursivos (silenciamentos, tecnicismo, receio quanto a exposição de desigualdades), que passam a ser dialogados a partir da racionalidade comunicativa e da esfera pública, em que o espaço deliberativo permite argumentos em condições minimamente livres de dominação ou hierarquia de interesses.

Esses procedimentos reduziram a centralização expositiva e ampliaram a circulação da palavra, criando ambiente favorável à uma argumentação situada. Em comunidades com diferentes níveis de escolaridade formal e de experiência prévia em espaços institucionais, a adoção de linguagem acessível e o uso de exemplos concretos relacionados a atividade pesqueira funcionaram como mecanismos práticos de equalização comunicativa. A estratégia de divulgação e circulação de informações do projeto (WhatsApp, Instagram, redes vinculadas ao PEPEDT) aponta para uma camada comunicacional que ampliou o alcance público das informações para além do escopo direto de realização do projeto.

Além de comunicar, as redes sociais facilitaram o entendimento e a atualização de informações sobre as atividades realizadas também para o público participante do projeto, através de publicações e matérias comunicacionais trabalhados a partir das premissas do campo da Gestão Social adaptadas para a divulgação científica no campo da Ciência Cidadã. O indicador revela que que foram tomadas medidas para evitar a subalternização epistêmica (desqualificação de saberes tradicionais, imposição de categorias externas, padrões corretos de gestão/produção, ou a tradução do território apenas como objeto técnico), coadunando com procedimentos embasados na Teoria Decolonial para evitar a dominação como imposição cultural e cognitiva, e não só como desigualdade econômica. O cuidado metodológico com o escopo de divulgação das informações do projeto se deu no sentido de reduzir assimetrias informacionais e balancear o nível de acesso ao conteúdo gerado pelo projeto, mas ainda precisa ser analisada quanto ao seu alcance real nas comunidades e à capacidade de gerar devolutivas efetivas localmente.

Quando as oficinas expõem o limite do "diálogo possível" sob violência estrutural (racismo, coerção, desumanização, negação da representação política), a leitura fanoniana permite reconhecer que, sob violência estrutural e negação de humanidade política, a deliberação não é bloqueada por falha comunicativa, mas por condição histórica de dominação que inviabilizam a racionalidade comunicativa. Em termos práticos, isso se expressa nos relatórios principalmente quanto a questões de conflito que envolvem a destituição ou

descaracterização do território da pesca artesanal, como no caso do leilão de terras em Paraty, que desconsiderava a existência e o histórico de ocupação de territórios tradicionais pesqueiros.

Neste contexto, as implicações sobre essa questão nos relatórios apontaram para o suporte incondicional à defesa do território e dos direitos das comunidades afetadas nas atividades a serem realizadas, em que não se previu nenhum tipo de diálogo de conciliação com os responsáveis pela venda dos terrenos. O que difere da questão referente a contaminação da Lagoa de Araruama, em que o suporte do projeto Pescantar nas oficinas futuras apontou para a realização de oficinas que qualificassem o discurso de pescadoras e pescadores no enfrentamento e cobrança a partir do diálogo com a PROLAGOS em fóruns como a Câmara Técnica de ambiente e da pesca artesanal pela manutenção da sanidade da laguna.

c) Coesão socioinstitucional

Na análise do projeto Pescantar a categoria Coesão Socioinstitucional pode ser compreendida como a capacidade de articular relações relativamente estáveis entre comunidades pesqueiras, organizações locais, universidade e órgãos públicos no território, de modo a transformar contatos pontuais em redes de cooperação, circulação de informações e construção compartilhada de encaminhamentos e tomada de decisão. A governança territorial é associada à construção de redes territoriais, com caráter institucional e organizacional, capazes de planejar estratégias para o desenvolvimento local e compatibilizar interesses diversos. Neste caso, relacionadas a experiências de gestão compartilhada dos recursos pesqueiros, a sustentação da ação coletiva para a inclusão socioprodutiva e busca de soluções para os gargalos da pesca artesanal, o que caracteriza as redes territoriais também pelo aspecto sociotécnico.

A categoria de coesão socioinstitucional permite analisar o grau de alinhamento e de articulação entre diferentes organizações sociais, instituições públicas e a universidade na implementação do Projeto Pescantar, destacando a capacidade do projeto de construir e manter redes de colaboração territorializadas que sustentem ações coletivas para o DTS da pesca artesanal. Diferentemente das categorias de governança participativa e cidadania deliberativa, que se concentram, respectivamente, nos arranjos institucionais e na qualidade do debate, a coesão socioinstitucional se foca na densidade, continuidade e enraizamento das relações interorganizacionais que caracterizam a extensão universitária realizada sob um enfoque emancipador e de coprodução de conhecimento.

Essa articulação dialoga com a trajetória do PEPEDT, que se apresenta como programa voltado à articulação entre atores locais, agentes institucionais e a universidade no contexto do DTS, em continuidade a experiências como o Colegiado BIG, orientadas ao suporte técnico, diagnóstico e construção coletiva de ações no território. No projeto Pescantar, a coesão socioinstitucional se apresenta desde a intenção metodológica e desenho institucional da proposta. O relatório parcial indica que o projeto articulou o apoio de prefeituras, escolas, associações e colônias de pescadores, FIPERJ, INEA, EMBRAPA, MPA, MDA e MAPA, além de articulação com redes já atuantes, como o Colegiado BIG, o OT-BIG, o Observatório da Baía de Sepetiba, o PEA Rede Observação, o PEA Pescarte, CBH Lagos São João e fóruns mais amplos como as plenárias da pesca artesanal.

A análise dos relatórios mostra que a coesão socioinstitucional não se estabelece como um processo de articulação consolidado, mas como processo em formação, dependente da mediação extensionista do PEPEDT e da continuidade das ações do projeto. Em várias comunidades, a equipe apresentou o projeto a pescadoras (es), associações, colônias, escolas e secretarias municipais, buscando que a adesão se desse a partir da dialogicidade e da manifestação de interesse em torno da formação de pactos territoriais (Figuras 60 e 61).



Figura 60. Reuniões de apresentação do Pescantar e alinhamento com as comunidades pesqueiras nos territórios de Paraty (Trindade, Praia do Sono, Praia da Ponta Negra, Calhaus e Pouso da Cajaíba) e Angra dos Reis (Aventureiro, Vila do Abraão, Saco do Céu, Praia da Longa e Bananal) – Mosaico 1. Fonte: Acervo do PEPEDT.



Figura 61. Reuniões de apresentação do Pescantar e alinhamento com as comunidades pesqueiras nos territórios de Paraty (Trindade, Praia do Sono, Praia da Ponta Negra, Calhaus e Pouso da Cajaíba) e Angra dos Reis (Aventureiro, Vila do Abraão, Saco do Céu, Praia da Longa e Bananal) – Mosaico 2. Fonte: Acervo do PEPEDT.

As articulações não se limitaram a eventos pontuais, mas foram referidas nos relatórios como parcerias de mobilização e cooperação para realização de oficinas, diagnósticos, e reuniões de ordenamento. Também relacionadas ao fomento à participação em processos de atualização de instruções normativas e planejamentos locais, estaduais e nacionais voltados

para a pesca artesanal, apontando a articulação de uma rede colaborativa emergente e multifacetada atuando nos territórios pesqueiros.

A participação no Pescantar foi condicionada à apresentação do projeto, consulta prévia às comunidades e de formalização posterior. Isso sugere que a coesão socioinstitucional no projeto se constitui em cenários relacionais distintos. Em algumas comunidades, ela se apoia na presença duradoura do PEPEDT em ações e projetos anteriormente desenvolvidos no território. Em outras localidades essa relação ainda se encontrava em estágio inicial, necessitando de uma construção gradual de confiança, regras de participação e reconhecimento mútuo entre atores locais e institucionais, o que se aproxima da perspectiva da pesquisa-ação e da mediação democrática indicada no referencial da tese (THIOLLENT, 2005; VINUTO, 2014).

Os anexos também revelam que a universidade ocupa uma função de ponte sociotécnica e articulação política. A participação do projeto na conformação de redes territoriais através de fóruns locais, como a articulação de representantes da pesca nos conselhos (ex.: eleição de conselheiros para o COMPAP e suporte aos conselheiros da pesca artesanal no COMAPSI) e a inserção em instâncias normativas maiores, indica que há esforços explícitos de estabelecer a continuidade das ações para além da execução do projeto.

Em Itaguaí, a oficina de diagnóstico participativo reuniu diferentes associações na Câmara de Vereadores, que cedeu o espaço para realização da atividade em que se deu a expressão de demandas comuns e percepção de fragilidades de representação. Na Região dos Lagos, a equipe mediou reuniões de alinhamento entre a Coordenação de Ordenamento Pesqueiro da SNPA/MPA, FIPERJ e pescadores de vários municípios da Lagoa de Araruama e da Lagoa de Saquarema. Em São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande, o diálogo com as secretarias de pesca avançou a ponto de surgir interesse explícito na formalização de parceria com o projeto, com compartilhamento de documentos, contatos e possibilidades de cooperação (Figura 62).



Figura 62. Reunião nas secretarias municipais de pesca de São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande. Fonte: Acervo do PEPEDT.

O mesmo se deu em relação as secretarias de educação de Iguaba Grande, Angra dos Reis e São Pedro da Aldeia em relação a proposta de se trabalhar o eixo pedagógico do projeto, porém, houve dificuldades para se estabelecer parcerias formais com as secretarias de educação.

Em vista disto, as oficinas específicas voltadas aos aspectos pedagógicos do projeto Pescantar foram redimensionadas para execução em etapa posterior do projeto.

Esses elementos sugerem que o Pescantar atuou como instância de articulação que aproxima escalas local, municipal e federal, reforçando a ideia de extensão universitária como mediação cognitiva e política (MALVEZZI; NASCIMENTO, 2020; VILLELA et al., 2014). Os relatórios também deixam claro que a coesão socioinstitucional é atravessada por limites concretos relacionados a capacidade de organização social das comunidades pesqueiras. Em algumas localidades há ausência de associação própria, baixa formalização e dependência de poucas lideranças; em outras, a recepção inicial ao projeto foi marcada por desconfiança, devido ao histórico de iniciativas universitárias sem devolutiva para as comunidades. Além disso, o relatório parcial registra entraves burocráticos que necessitam da formalização de acordos de cooperação e de vontade política para efetivação de parcerias.

A análise da categoria não se restringiu à existência de parceiros formais, buscou observar a densidade real dos vínculos, da ação coletiva em torno da cooperação e solidariedade, da capacidade de institucionalização dos compromissos e os possíveis riscos de dispersão após a etapa diagnóstica. Esse ponto é especialmente importante ao se observar que uma das problemáticas apontadas pela tese evidencia as fragilidades históricas quanto a articulação entre esferas de governo e a descontinuidade das políticas públicas para a pesca artesanal relacionadas a extensão pesqueira.

O material empírico do Pescantar sugere uma situação intermediária. Por um lado, evidencia o potencial da extensão universitária orientada ao DTS para mediar soluções voltadas ao desenvolvimento local da pesca artesanal, pautado no contexto geral da atuação do PEPEDT que aponta elementos consolidados para afirmar o papel positivo da formação de redes territoriais na mitigação de problemas locais. Por outro, ainda não reúne evidências suficientes de estabilização plena dos pactos territoriais no contexto específico do projeto, que se encontra em fase inicial, apesar de apresentar caminhos consistentes e cenários futuros promissores para este fim.

Nos relatórios, é possível identificar movimentos iniciais na direção da consolidação de pactos territoriais, redes territoriais e sociotécnicas, como mobilização interinstitucional em torno da inclusão socioprodutiva, da inserção de conteúdos territorializados na educação básica, na mediação entre órgãos públicos e comunidades, compartilhamento de informações e abertura para cooperação. Porém, também revelam assimetrias, fragmentação organizativa, baixa formalização da representação local em algumas localidades e baixa autonomia para a continuidade de ações sem o apoio extensionista. Nessa perspectiva, as parcerias observadas no projeto Pescantar, podem ser entendidas como infraestruturas sociotécnicas de apoio à coesão, mas a sua eficácia depende de continuidade de ações de extensão pesqueira e de mecanismos de reciprocidade mais estáveis do que os emergentes no ciclo inicial do projeto.

A análise dos indicadores revela que o Pescantar aponta efeitos positivos para conectar atores locais e agentes institucionais de forma circunstancial nas ações do projeto, e apresenta evidências iniciais de enraizamento de capacidades coletivas potencialmente duráveis no território (VILLELA; VIANA, 2017) em cenários futuros. Os indicadores de coesão socioinstitucional buscam assim avaliar a densidade relacional que comporta reciprocidade, confiança institucional e capacidade de ação coordenada em torno da conformação de redes territoriais com características sociotécnicas, cuja consolidação depende de processos de aprendizagem mútua e partilha de recursos técnicos e cognitivos entre os atores locais.

O cenário indica que, embora o projeto Pescantar tenha promovido a construção de uma rede colaborativa, a densidade dessa rede não é homogênea, o que ressalta a importância de mecanismos de fortalecimento organizativo e de estratégias institucionais que ampliem a inclusão e participação das instâncias mais frágeis nas redes territoriais. No Quadro 31 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Na análise do indicador "Parcerias institucionais e interinstitucionais formalizadas", os relatórios do Pescantar mostram que o projeto em seu planejamento já se inicia apoiado por uma base interinstitucional relevante. Há uma relação já estabelecida entre UFRRJ, MPA e FAPUR; parcerias consolidadas ou em consolidação com o MDA, MAPA, EMBRAPA, INEA, FIPERJ e secretarias municipais; articulação com objetivos centrais da iniciativa Saberes das Águas no desenho metodológico voltado a criação do PNEPA e a retomada da extensão pesqueira nacional; formação e mediação de acordos locais; e projeção de resultados para o planejamento políticas públicas territorializadas. Isso sugere uma cooperação funcional, na qual diferentes instituições contribuem com competências complementares, universidade através da extensão universitária na sistematização de diagnósticos e mediação territorial; órgão federal na competência normativa; instituição estadual na pesquisa aplicada e monitoramento.

Quadro 31. Indicadores de Coesão Socioinstitucional – Projeto 4.

Indicadores de Coesão Socioinstitucional	Descrição e resultados observados
a) Parcerias institucionais e interinstitucionais formalizadas	Existência de cooperação estruturada entre PEPEDT/UFRRJ e SNPA/MPA, além de articulações recorrentes com FIPERJ, secretarias municipais, universidades (UFRJ, UFF) e colônias/associações. Parte das parcerias possui base formal; outras operam por articulação técnica em consolidação.
b) Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação	Pactuação para realização de oficinas, apoio institucional local e interlocução para atualização de normativas pesqueiras (Araruama e Saquarema). Movimentos de integração em conselhos e colegiados (ex.: Colegiado BIG, COMPAP, COMAPSI).
c) Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos	Participação em instâncias multiescalares (plenárias estadual e nacional) e inserção em debates regulatórios indicam potencial de continuidade. Articulações dependem da mediação ativa do PEPEDT. Necessidade de fortalecimento institucional para maior autonomia pós-2027.
d) Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros	Sistematização e circulação de diagnósticos, reuniões interinstitucionais, uso de redes sociais e grupos para difusão de informações. Há ferramentas para reduzir assimetrias informacionais; alcance e internalização local ainda precisam de avaliação mais aprofundada.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Os relatórios indicam que a formalização das parcerias locais ainda está em processo de construção junto a instituições que não possuem histórico de relação anterior com o PEPEDT. O relatório parcial registra a necessidade de criação de acordos de cooperação com municípios e outras instituições para apoio, o que revela que parte importante da rede de parceiros ainda depende de consolidação jurídico-institucional. Na mesma direção, o projeto adotou uma metodologia de adesão das comunidades formalizada por documento de manifestação de interesse, inserindo a formalização como etapa da territorialização da proposta a partir da apropriação e participação social das comunidades pesqueiras nas tomadas de decisão e desenho das atividades do projeto. Assim, os relatórios apontam que o projeto estabeleceu uma aproximação política e metodológica que depois tende a se converter em compromisso formal. Esse movimento é coerente com uma lógica de Gestão Social baseada na escuta ativa, construída por inclusão, diálogo e pactuação progressiva, independente do desenho administrativo prévio (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; TENÓRIO, 2008a).

Em São Pedro da Aldeia, o representante da Secretaria Adjunta de Pesca compartilhou documentos, contatos e manifestou interesse explícito em formalizar acordo de cooperação com

a UFRRJ através do projeto, evidenciando a projeção de futuras parcerias. Em Paraty, o relatório das abordagens iniciais informa que ainda não havia formalização da adesão das entidades representativas locais, razão pela qual a equipe evitou inclusive certos registros audiovisuais antes do recolhimento das autorizações cabíveis. Em Calhaus e outras localidades da REEJ, os relatórios registram inexistência de associação de pesca constituída ou mesmo associação de moradores ativas, registrando a demanda de assessoria para formar associações locais, levando o projeto a recorrer a abaixo-assinados e manifestações de lideranças comunitárias como via inicial de vinculação.

Nesses casos, o Pescantar não encontra parceiros locais plenamente institucionalizados, o que levou a necessidade de o projeto internalizar a demanda de suporte a organização social e legitimação da representação local da pesca artesanal. Esta questão também fundamentou a busca de tratativas junto ao ICMBIO e INEA/REEJ e em Angra dos Reis na Ilha Grande, tratativas com o INEA através da APATAM e RDS Aventureiro sobre possibilidade de acordo de cooperação para apoio às atividades do projeto, novamente sinalizando avanço institucional, mas ainda dependente de consolidação. Também nas relações com escolas, a abertura de apoio junto a diretoras(es) e professoras (es) se apresenta condicionada à anuência das respectivas secretarias de educação, mostrando que a cooperação interinstitucional encontra receptividade, porém esbarra em filtros burocráticos e hierarquias administrativas.

Este indicador aponta que o projeto através da extensão universitária consegue estabelecer canais concretos de diálogo com secretarias, órgãos ambientais, associações, colônias e outras instâncias públicas, porém, no nível local, muitas dessas parcerias ainda se encontram em fase de tratativa, adesão ou pré-formalização. O dado mais relevante, analiticamente, é que o projeto opera na fronteira entre articulação informal e institucionalização, convertendo aproximações institucionais, diagnóstico de demandas locais e cooperação técnica em condições para pactos mais duradouros. a parceria formalizada deixa de ser apenas um indicador burocrático e passa a expressar a capacidade de a extensão universitária fortalecer a organização social, produzir mediação entre escalas governamentais e reduzir a fragmentação que historicamente atravessa a pesca artesanal.

A análise do indicador "Existência de pactos territoriais ou protocolos de cooperação" desloca o olhar da formalização institucional ampla, já examinada no indicador anterior, para a existência de pactos territoriais, entendidos aqui como compromissos construídos no território que organizam responsabilidades, expectativas e formas de cooperação entre os atores locais e institucionais. Diferentemente da parceria formal, o pacto territorial implica reconhecimento recíproco, definição de objetivos comuns e mecanismos de cooperação e acompanhamento compartilhado em torno da ação coletiva. Nos relatórios do Pescantar, observa-se que diversos compromissos foram estabelecidos em reuniões de alinhamento para viabilizar a execução das oficinas de diagnóstico.

A cessão de espaços por secretarias municipais, o apoio logístico de instituições locais, a mobilização realizada por colônias e associações e a articulação para participação em instâncias como o Colegiado BIG e conselhos municipais indicam a existência de acordos operacionais pactuados, ainda que nem sempre formalizados por meio de protocolos escritos. Já as reuniões que envolveram pescadoras(es), SNPA/MPA e FIPERJ apontam para um compromisso conjunto de discutir critérios técnicos e normativos com base nas demandas territoriais, configurando um processo de pactuação formalizado voltado à revisão das normas de ordenamento da pesca artesanal na Lagoa de Araruama e Lagoa de Saquarema. Isto evidencia um processo de pactuação progressiva em torno de objetivos comuns, especialmente no que diz respeito à atualização de Instruções Normativas pautadas em critérios mais ajustados à realidade local.

Outro aspecto que amplia a leitura do indicador refere-se às demandas de comunidades geograficamente mais isoladas da Baía da Ilha Grande quanto à necessidade de regulamentação

específica para a arte de pesca do cerco flutuante, relatada como não reconhecida pelas normativas vigentes. Essa ausência de reconhecimento normativo revela um problema técnico-regulatório de coesão socioinstitucional ao se verificar a fragilidade de articulação entre saber local e aparato estatal sobre a prática produtiva principal destas de comunidades. O projeto verificou que a demanda local já havia sido apresentada anteriormente junto aos órgãos federais, mas apesar de iniciada a discussão, em mais de uma década isto não se traduziu na elaboração de Instrução Normativa específica para a pesca de cerco flutuante na região.

Os relatórios também evidenciam a ausência de normativa efetiva que proteja os territórios pesqueiros da atividade de pesca industrial, estabeleça fiscalização integrada, e caracterize os impactos de sobreposição de usos devido a competição desigual. Ao traduzir as reivindicações das comunidades, o projeto também incluiu como proposta para a Instrução Normativa da pesca de cerco flutuante a delimitação mais clara quanto aos limites do avanço da pesca industrial sobre as áreas tradicionalmente utilizadas pela pesca artesanal. Neste sentido, a partir da relação dialógica construída com essas comunidades foi possível identificar que o impacto gerado localmente não se dava somente pela atividade finalística da pesca industrial na região, como a pesca da sardinha dentro de enseadas acessadas pela pesca artesanal, mas também pela pesca de iscas utilizadas na pesca industrial realizada em mar aberto, que possui autorização, mas não estabelece critérios regulatórios.

A consolidação de compromissos territoriais com autonomia relativa das comunidades e das instituições locais permanece como desafio, já que muitos desses pactos ainda dependem fortemente da mediação do PEPEDT para sua manutenção. Em algumas localidades, especialmente onde a organização associativa é menos estruturada, os acordos têm caráter mais episódico, o que sugere que a coesão ainda não se traduziu plenamente em protocolos estáveis de cooperação interinstitucional. Nesse sentido, os pactos territoriais são instrumentos centrais para transformar articulações pontuais em arranjos institucionais duradouros, que contemplem a sustentabilidade democrática, entendida como a capacidade de manter processos participativos e deliberativos no território ao longo do tempo. A consolidação desses pactos depende da clareza de responsabilidades, mecanismos de confiança e continuidade das ações.

A análise do indicador de "Continuidade das ações conjuntas após o término dos projetos" busca compreender se as articulações institucionais e comunitárias mobilizadas pelo projeto Pescantar apresentam potencial de permanência no território para além do ciclo imediato de execução das atividades. Este indicador avalia a capacidade de reprodução institucional das iniciativas, isto é, se as relações estabelecidas possuem condições de sustentar cooperação futura entre universidade, organizações sociais e instituições públicas. Os relatórios analisados indicam que as ações do Pescantar foram concebidas de forma articulada com processos de extensão universitária já existentes no território, o que amplia a possibilidade de continuidade institucional.

Um exemplo importante refere-se à articulação com instâncias territoriais e colegiadas que não dependem exclusivamente da existência do projeto para sua manutenção, mas que possuíam baixa representação da pesca artesanal. A atuação do projeto na mobilização e articulação para inserção de representantes da pesca artesanal em conselhos municipais, colegiados territoriais e espaços de formulação de políticas públicas, criou condições para que as demandas sistematizadas nas oficinas e diagnósticos continuassem a ser debatidas mesmo após o encerramento das atividades extensionistas. Nesse sentido, o projeto atuou como indutor de processos institucionais duradouros, fortalecendo canais de interlocução entre comunidades e estruturas públicas.

Os relatórios registram demandas recorrentes por capacitação em gestão associativa, elaboração de projetos e acesso a políticas públicas, especialmente em comunidades com menor grau de formalização institucional. Em algumas comunidades, foi identificado que a estrutura organizativa existente se limitava a associações de moradores, consideradas insuficientes para

lidar com as demandas específicas da atividade pesqueira, o que levou à proposição de modificação de estatutos ou criação de associações próprias de pescadoras e pescadores. Esses elementos indicam o potencial de continuidade das ações a partir da emancipação, através do fomento de capacidades organizativas nas comunidades atendidas. Ao priorizar oficinas voltadas ao fortalecimento da organização social, gestão financeira e planejamento comunitário, o projeto contribui para ampliar a autonomia dos atores locais.

O fortalecimento das capacidades organizacionais locais se mostra como dimensão fundamental para a continuidade das ações iniciadas pelo projeto. A constituição de organizações representativas locais é um passo inicial para a consolidação de processos coletivos duradouros, pois permite estruturar formas permanentes de representação política, acesso a políticas públicas e gestão de iniciativas de inclusão socioprodutiva. Neste sentido, o suporte do projeto à organização social contribuiu com bases mais concretas para a continuidade das ações no território, pois a permanência de redes territoriais depende da capacidade das próprias comunidades para implementar arranjos colaborativos junto aos parceiros institucionais.

Observa-se ainda que parte das iniciativas desenvolvidas no Pescantar dialogam diretamente com agendas institucionais de médio a longo prazo, especialmente aquelas relacionadas à formulação de políticas públicas e ao atendimento de demandas coletivas de inclusão socioprodutiva. A participação em plenárias da pesca artesanal, conferências e processos de consulta pública amplia a escala de atuação das comunidades e possibilita que demandas territoriais sejam incorporadas em agendas políticas mais amplas. Esse tipo de inserção multiescalar tende a produzir efeitos que ultrapassam o tempo de duração do projeto, pois integra as comunidades a processos institucionais contínuos de formulação e monitoramento de políticas públicas.

A análise dos relatórios também revela que algumas articulações promovidas pelo PEPEDT começam a produzir efeitos institucionais que ultrapassam o campo de atuação do projeto. Um exemplo relevante refere-se ao diálogo estabelecido com a administração da UFRRJ para a construção de políticas afirmativas voltadas a comunidades da pesca artesanal, como a criação da cota caiçara, incluindo a possibilidade de estudos para abertura de cursos técnicos e superiores direcionados à realidade da pesca artesanal, como o curso técnico de Beneficiamento de Pescados, o curso técnico de Extensão Pesqueira e o curso superior de Tecnólogo em Gestão de Recursos Pesqueiros. Esse tipo de iniciativa, pautada nas demandas identificadas pelo projeto, sinaliza um deslocamento na relação entre universidade e território para além da extensão universitária, na medida em que incorpora as demandas das comunidades pesqueiras à agenda institucional da educação superior.

A análise do último indicador desta categoria “Compartilhamento de informações e recursos técnicos entre os parceiros” busca compreender em que medida as instituições e organizações envolvidas no projeto estabelecem fluxos efetivos de circulação de conhecimento. O indicador observa a qualidade operacional das relações institucionais, ou seja, se a cooperação se materializa em trocas concretas de informação, capacitação e suporte técnico entre os atores. Nos relatórios do projeto, observa-se que grande parte das atividades desenvolvidas nas comunidades foi estruturada a partir de processos de mediação de conhecimento entre diferentes esferas institucionais.

As oficinas de diagnóstico e as atividades de campo produziram levantamentos sobre organização social, características das pescarias, artes de pesca, perfil socioeconômico das comunidades e acesso a políticas públicas. Esses dados foram sistematizados no âmbito do projeto e compartilhados com diversas instituições públicas, como MPA, FIPERJ, INEA, SMAPI, UFRJ e outros setores da própria UFRRJ, além de organizações sociais da pesca artesanal no formato de relatórios locais e pareceres técnicos. Isto permitiu que as informações geradas no território fossem incorporadas a processos mais amplos de formulação de políticas

e planejamento institucional. Nesse sentido, o Pescantar atuou como um nó de circulação de conhecimento e compartilhamento de informações, que não ocorreu apenas no âmbito da relação universidade–comunidade, mas também entre diferentes órgãos responsáveis por políticas públicas, o que amplia a possibilidade de integração de agendas institucionais relacionadas à pesca artesanal.

Outro aspecto relevante observado nos relatórios refere-se às demandas das próprias comunidades por acesso a informações institucionais e orientações técnicas sobre direitos, políticas públicas e procedimentos administrativos. Em diversas localidades, em especial na Baia da Ilha Grande, pescadoras e pescadores relataram dificuldades para compreender processos burocráticos relacionados ao registro profissional, acesso ao seguro defeso, regularização de embarcações e comercialização do pescado. Nessas situações, as atividades do projeto funcionaram como um espaço de tradução institucional, no qual informações técnicas foram reinterpretadas e comunicadas de forma acessível às comunidades. Esse processo contribuiu para reduzir assimetrias de informação e dificuldades de entendimento de processos burocráticos entre os atores envolvidos na governança da pesca artesanal.

Os relatórios também evidenciam que a circulação de informações e recursos técnicos ocorre em um contexto marcado por desigualdades institucionais. Em comunidades mais isoladas geograficamente (REEJ na Baia da Ilha Grande) ou em contexto de maior vulnerabilidade e risco social (Quilombo da Marambaia e Rio da Guarda na Baia de Sepetiba; Baixo Grande, Figueira e Areal na Lagoa de Araruama), foi observado desconhecimento significativo sobre o funcionamento de instituições públicas relacionadas à pesca artesanal, como a existência de órgãos de assistência técnica ou entidades de pesquisa. Em outros casos, as comunidades relataram desconhecimento ou dificuldade de acesso a informações sobre programas governamentais ou sobre os procedimentos necessários para regularização da atividade pesqueira. Esses elementos indicam que, embora o projeto tenha contribuído para ampliar os fluxos de informação entre diferentes atores, ainda existem lacunas estruturais na comunicação institucional, especialmente em territórios caracterizados por isolamento geográfico ou baixa presença do Estado.

Outro elemento observado nos relatórios que se relaciona diretamente com este indicador é o compartilhamento de informação e recursos técnicos entre os parceiros através de redes de comunicação instituídas (incluindo grupos de WhatsApp, Instagram e outras plataformas), que demonstram a circulação de informações através de mecanismos mais acessíveis ao conjunto de atores locais, reduzindo assimetrias informacionais. No entanto, os relatórios também apontam que o alcance e a recepção dessas informações ainda precisam ser avaliados concretamente nas comunidades, especialmente nas que enfrentam maiores limitações logísticas e de conectividade.

d) Inovação social

A categoria de Inovação Social permite analisar em que medida as ações do projeto Pescantar contribuem para a construção de soluções coletivas para problemas territoriais da pesca artesanal, mediadas pela interação entre conhecimento científico, saberes locais e ação institucional. A abordagem adotada neste estudo não restringe a inovação à introdução de tecnologias físicas, a perspectiva adotada compreende a inovação social como processo coletivo de transformação social e territorial, no qual novas práticas, arranjos organizativos e instrumentos de governança emergem da interação entre atores sociais e instituições.

Nesse sentido, nos territórios de atuação do projeto Pescantar a inovação social envolve a criação de novas formas de cooperação, aprendizagem e ação coletiva capazes de enfrentar desafios socioeconômicos e ambientais, aspecto apontado em trabalhos semelhantes (CAJAIBA-SANTANA, 2014; MOULAERT et al., 2013). No contexto da pesca artesanal,

essas inovações se manifestam por meio da articulação entre políticas públicas, organização social e processos participativos de produção de conhecimento, configurando arranjos institucionais que ampliam as capacidades de ação das comunidades. Sobre essa perspectiva, a extensão universitária atua como prática sociotécnica de mediação entre o conhecimento científico e o conhecimento tradicional no território.

A produção de conhecimento não ocorre apenas como transferência de saber técnico, mas como processo dialógico orientado à construção coletiva de soluções para problemas concretos (TENÓRIO, 2008a;b). Essa concepção aproxima-se do campo de estudo das tecnologias sociais, entendido como conjunto de metodologias e instrumentos construídos com participação comunitária e voltados à resolução de demandas sociais específicas (DAGNINO, 2009). No projeto Pescantar, esse princípio se materializa na adoção de metodologias participativas de pesquisa-ação e diagnóstico territorial da pesca artesanal, que mobilizam pescadoras e pescadores na identificação de problemas, potencialidades e estratégias de ação para o DTS. As oficinas de diagnóstico participativo, os encontros comunitários e as atividades de planejamento coletivo constituem, assim, tecnologias sociais de produção compartilhada de conhecimento, nas quais o modo de vida e o conhecimento tradicional das comunidades são reconhecidos como componentes essenciais do processo de inovação.

A análise dos relatórios do projeto indica que o Pescantar opera também como arranjo institucional de inovação social no território a partir da articulação entre universidade, organizações comunitárias e diferentes níveis de governo em torno de agendas comuns relacionadas à pesca artesanal. Essa integração multiescalar cria um ambiente institucional favorável à experimentação de novas formas de governança territorial. Nesse contexto, a inovação além de produzir instrumentos técnicos, envolve a criação de espaços de cooperação e aprendizagem coletiva capazes de aproximar demandas sociais e políticas públicas. A atuação do projeto em instâncias de governança territorial, processos de planejamento participativo e espaços de formulação de políticas públicas evidencia essa dimensão institucional da inovação social, na qual a universidade atua como mediadora na formação de redes sociotécnicas e territoriais.

Os relatórios apontam que em todas as comunidades, as oficinas e reuniões possibilitaram a construção participativa de propostas relacionadas ao ordenamento pesqueiro, à regulamentação de artes de pesca tradicionais e à defesa de territórios utilizados historicamente pela pesca artesanal. Também emergiram discussões sobre estratégias de inclusão socioprodutiva, como propostas de infraestrutura coletiva para beneficiamento do pescado, fortalecimento do associativismo e iniciativas de turismo de base comunitária. Esses processos evidenciam que a inovação social no território se refere aos processos de produção coletiva de soluções territoriais, como a criação de novos arranjos institucionais, mecanismos de governança territorial e formas de organização econômica capazes de ampliar a autonomia das comunidades.

Ao sistematizar diagnósticos territoriais, traduzir demandas comunitárias em propostas de políticas públicas e promover espaços de formação e capacitação, o projeto contribuiu para reduzir assimetrias de informação e ampliar a capacidade das comunidades de interagir com instituições públicas. Nesse sentido, a extensão universitária atuou como um mecanismo de intermediação do conhecimento, que articula conhecimento científico, conhecimento técnico e o saber local na construção de instrumentos práticos de gestão territorial. Essa mediação aproxima-se da concepção de DTS, que enfatiza a importância de redes sociotécnicas e processos participativos na construção de estratégias de desenvolvimento enraizadas nas realidades locais (PECQUEUR, 2005; SAQUET, 2014).

Os relatórios também evidenciam que os processos de inovação social ocorrem em contextos marcados por desigualdades institucionais, fragilidades organizativas e disputas territoriais. Dificuldades de acesso a informações institucionais, limitações na regularização da

atividade pesqueira e conflitos com outras atividades econômicas indicam que a inovação social não se desenvolve em condições neutras, mas em cenários de tensão e assimetria de poder. Além disso, a ausência de infraestrutura produtiva em algumas localidades, como falta de energia elétrica, dificuldade de acesso à internet, falta de centros de beneficiamento do pescado ou dificuldade de acesso adequado a serviços públicos, expõe desafios para a implementação de inovações socioprodutivas capazes de ampliar a autonomia econômica das comunidades.

Os elementos discutidos nesta categoria reforçam que os processos de inovação social no território são graduais e dependem da consolidação de redes institucionais (redes sociotécnicas), da continuidade de ações de extensão (extensão universitária, extensão pesqueira) e cooperação entre diferentes atores sociais e agentes institucionais do território (redes territoriais). Os indicadores da categoria Inovação Social buscam estabelecer um enquadramento analítico que permite avaliar de forma sistemática como os processos de inovação social no projeto Pescantar se materializam no território e em que medida as ações do projeto contribuem para fortalecer capacidades coletivas, promover autonomia comunitária e ampliar as possibilidades de DTS da pesca artesanal. No Quadro 32 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 32. Indicadores de Inovação Social – Projeto 4.

Indicadores de Inovação Social	Descrição e resultados observados
a) Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente	Diagnósticos participativos, oficinas territoriais e metodologias de pesquisa-ação configuram tecnologias sociais aplicadas à pesca artesanal, produzindo conhecimento coletivo sobre organização produtiva, governança e acesso a políticas públicas.
b) Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária	O PEPEDT atua como núcleo universitário de mediação sociotécnica, articulando universidade, comunidades e instituições públicas, estruturando processos de inovação social territorial por meio de extensão universitária, diagnósticos participativos e formação comunitária.
c) Grau de apropriação local das tecnologias implementadas	Comunidades participaram da construção dos diagnósticos e definição das oficinas, indicando apropriação inicial das metodologias. A consolidação depende da continuidade das ações formativas e do fortalecimento organizativo local.
d) Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades locais	As inovações concentram-se em fortalecimento organizativo, acesso a políticas públicas e proposição de soluções socioprodutivas, como beneficiamento do pescado e ordenamento pesqueiro, com impactos ainda potenciais devido à fase inicial do projeto.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A análise do primeiro indicador, "Tecnologias sociais desenvolvidas ou adaptadas localmente", busca compreender de que maneira as metodologias e instrumentos mobilizados pelo projeto Pescantar podem ser interpretados como tecnologias sociais, isto é, como soluções construídas coletivamente para enfrentar problemas territoriais específicos, através da participação direta das comunidades envolvidas. Esta abordagem associa inovação social aos processos que legitimam a implementação de tecnologias sociais no território, incluindo processos metodológicos, organizativos e institucionais que permitem a produção de conhecimento aplicado à solução de problemas territoriais (DAGNINO, 2009; HOSCHSTATTER et al, 2025). Nesse sentido, o indicador procura identificar se as ações do projeto contribuíram para desenvolver ou adaptar metodologias participativas capazes de articular conhecimento científico e o saber local na construção de soluções territorializadas para a pesca artesanal.

Os relatórios do projeto indicam que uma das principais tecnologias sociais mobilizadas no Pescantar aplicados em sua primeira fase em 2025 se refere ao processo de diagnóstico participativo da pesca artesanal, estruturado por meio de oficinas territoriais, entrevistas com pescadoras e pescadores e sistematização coletiva de informações sobre organização social, artes de pesca, dinâmica produtiva, conflitos territoriais e acesso a políticas públicas. Esse procedimento não se restringe à coleta de dados, mas configura uma metodologia de pesquisa-ação orientada à construção coletiva de conhecimento sobre o território. A participação direta das comunidades na identificação de problemas e potencialidades transforma o diagnóstico em instrumento de planejamento territorial, aproximando-se da concepção de tecnologias sociais como processos participativos de produção de soluções contextualizadas (DAGNINO, 2009; CAJAIBA-SANTANA, 2014).

Outro aspecto identificado nos relatórios refere-se à adaptação territorial das metodologias participativas empregadas pelo projeto. As atividades foram organizadas em formatos dialógicos, como rodas de conversa, grupos de trabalho e sistematização coletiva das falas, o que permitiu integrar diferentes perspectivas socioculturais no processo de diagnóstico. A realização descentralizada das oficinas em cada comunidade, previamente pactuada com os participantes, também pode ser interpretada como uma adaptação metodológica às condições territoriais da pesca artesanal, considerando fatores como logística de deslocamento, sazonalidade das pescarias e disponibilidade de participação das comunidades. Essa adaptação demonstra que a tecnologia social não foi aplicada de forma padronizada, indicando reinterpretação conforme as características sociais e produtivas de cada território.

Os relatórios evidenciam ainda que o projeto incorporou instrumentos de tradução institucional de políticas públicas, funcionando como tecnologia social de mediação entre comunidades pesqueiras e instituições públicas. Em diversas localidades, pescadoras e pescadores relataram dificuldades de acesso a informações sobre regularização da atividade pesqueira, acesso ao seguro defeso, registro profissional e outras políticas públicas relacionadas à pesca artesanal. As atividades do projeto passaram a incluir momentos de orientação técnica e esclarecimento institucional, nos quais informações normativas e administrativas foram reinterpretadas em linguagem acessível às comunidades. Esse processo contribui para reduzir assimetrias informacionais e ampliar a capacidade das comunidades de interagir com estruturas institucionais que regulam a atividade pesqueira.

As discussões realizadas nas oficinas e reuniões permitiram registrar proposições relacionadas ao ordenamento pesqueiro, regulamentação de artes de pesca e defesa de territórios tradicionalmente utilizados pela pesca artesanal. Ao transformar essas demandas em registros técnicos e encaminhamentos institucionais, o projeto contribui para converter experiências territoriais em insumos para processos de governança pública. O uso das metodologias participativas foi direcionado para sistematizar demandas territoriais que posteriormente subsidiaram processos de formulação ou revisão de políticas públicas. Nesse sentido, a tecnologia social não se limita à produção de conhecimento comunitário, mas também à capacidade de traduzir esse conhecimento em instrumentos que dialoguem com o aparato institucional do Estado.

A análise dos relatórios também indica que essas tecnologias sociais ainda se encontram em fase inicial de consolidação, uma vez que grande parte das atividades realizadas até o momento concentrou-se na mobilização comunitária, na construção dos diagnósticos territoriais e na identificação de demandas prioritárias. A efetividade dessas metodologias como instrumentos permanentes de gestão territorial dependerá da continuidade das etapas formativas previstas no projeto, bem como do fortalecimento organizativo das comunidades e da consolidação das redes territoriais mobilizadas durante sua execução. Assim, o indicador sugere que o Pescantar já mobiliza tecnologias sociais relevantes para a extensão pesqueira, mas que

o grau de institucionalização e apropriação dessas metodologias ainda será melhor observado nas fases subsequentes do projeto.

O indicador "Existência de incubadoras, observatórios ou núcleos de inovação comunitária" foi utilizado para identificar se o projeto Pescantar contribui para a criação ou fortalecimento de estruturas institucionais capazes de apoiar processos contínuos de inovação social no território. Diferentemente de iniciativas baseadas exclusivamente na transferência de tecnologias ou na implementação de projetos pontuais, no campo da inovação social territorial a existência de incubadoras de tecnologias sociais, observatórios territoriais ou núcleos de inovação representam infraestruturas sociotécnicas capazes de reunir conhecimento científico, saberes locais e redes territoriais para apoiar processos de aprendizagem coletiva, desenvolvimento de projetos e fortalecimento organizativo das comunidades. Assim, a análise desse indicador procurou avaliar a existência de dispositivos organizacionais ou arranjos institucionais que funcionem como espaços de articulação, experimentação e sistematização de soluções coletivas.

Os dados analisados nos relatórios do projeto Pescantar indicam que, até o momento, o projeto não instituiu formalmente uma incubadora com identidade institucional própria, regimento ou estrutura administrativa permanente, mas integrou estruturas já existentes à rede sociotécnica articulada pelo projeto, como o OT-BIG. Desta forma, as evidências empíricas apontam para a formação de um arranjo sociotécnico em processo de consolidação, no qual a universidade, por meio do PEPEDT e de suas equipes de pesquisa e extensão, atua como núcleo articulador de processos de inovação social no território. As atividades de diagnóstico participativo, a sistematização de informações sobre as comunidades pesqueiras, as oficinas de planejamento e as articulações interinstitucionais demonstram que o projeto já atua, na prática, como espaço de convergência entre produção de conhecimento, mobilização social e formulação de soluções para os desafios enfrentados pela pesca artesanal.

A proposta metodológica do projeto prevê a criação de um núcleo de formatação de projetos, voltado à elaboração de propostas de inclusão socioprodutiva e desenvolvimento territorial sustentável, com apoio à captação de recursos, planejamento e execução de iniciativas comunitárias, mas que só será desenvolvido em 2026. Essa previsão sugere que o Pescantar além de diagnosticar problemas e demandas para o DTS da pesca artesanal, também busca estruturar dispositivos de apoio a longo prazo para o desenvolvimento de soluções territoriais, aproximando-se da lógica de incubação de projetos comunitários. De modo complementar, o projeto executa programas de estágio, residência e integração sociotécnica entre universidade e comunidades pesqueiras, criando um ambiente institucional voltado à formação de agentes locais, à experimentação de metodologias participativas e à produção compartilhada de conhecimento aplicado à realidade das comunidades.

Outro elemento que reforça essa interpretação refere-se à infraestrutura universitária mobilizada para apoiar as atividades do projeto. A utilização de espaços institucionais da universidade para formação, intercâmbio de pesquisadores e realização de atividades com pescadoras e pescadores evidencia a existência de uma base organizacional capaz de sustentar processos de inovação territorial. Embora esses espaços não tenham sido concebidos originalmente como incubadoras comunitárias, sua utilização como suporte técnico, científico e formativo contribui para estruturar um ambiente favorável à construção de soluções coletivas e à articulação de redes de cooperação entre universidade, instituições públicas e organizações da pesca artesanal.

Essa interpretação é reforçada pelos resultados parciais do projeto, que registram a realização de capacitações de equipe, atividades práticas de pesquisa-ação e extensão universitária, produção continuada de relatórios por bolsistas e residentes e apresentação de trabalhos em eventos acadêmicos, compondo um ambiente de aprendizagem e sistematização de experiências. Tais elementos indicam que o Pescantar opera como um espaço de formação

sociotécnica e de experimentação territorial, no qual estudantes, pesquisadores e comunidades pesqueiras constroem conjuntamente diagnósticos, encaminhamentos e proposições para o território. Ainda que essa estrutura não tenha sido formalizada sob a denominação de incubadora ou observatório, ela cumpre funções típicas desses dispositivos ao reunir produção de conhecimento, formação aplicada e articulação institucional em torno de problemas concretos da pesca artesanal.

Ao se observar a articulação do projeto com experiências já acumuladas pelo PEPEDT no campo da DTS, em especial com o OT-BIG, percebe-se que parte das informações geradas pelo Pescantar na Baía da Ilha Grande e na Baía de Sepetiba, foram integradas à lógica de sistematização e análise territorial já existente no âmbito deste observatório. Isto reforça a função do OT-BIG como infraestrutura sociotécnica de apoio à governança e à produção de conhecimento territorializado. Essa articulação evidencia que o projeto não opera de forma isolada, mas se conecta a uma base institucional e metodológica preexistente, ampliando a capacidade de armazenamento, interpretação e circulação de informações produzidas em campo. Por outro lado, as atividades realizadas na Lagoa de Araruama ainda não contam com uma estrutura equivalente de observatório territorial local, o que indica a necessidade de futura estruturação de um dispositivo semelhante, capaz de sistematizar dados, acompanhar conflitos, subsidiar processos de ordenamento e fortalecer a continuidade das ações de extensão universitária e inovação social naquele território.

Os relatórios também indicam que os desdobramentos institucionais que extrapolam a execução imediata do projeto, como o diálogo com a UFRRJ para formulação de políticas afirmativas voltadas a comunidades caiçaras e pesqueiras e a criação de grupos de trabalho para cursos técnicos e superiores relacionados à pesca artesanal, se caracterizam como inovações institucionais em formação possibilitadas pelo Pescantar. Estas inovações produzem efeitos estruturais na própria universidade, ampliando o alcance territorial da inovação social para o campo da educação, da formação profissional e da institucionalização de políticas voltadas à pesca artesanal.

A consolidação destas estruturas de inovação social dependerá da continuidade das ações previstas no projeto, do fortalecimento organizativo das comunidades pesqueiras e da institucionalização de mecanismos que permitam às próprias comunidades assumir maior protagonismo na condução desses processos. Assim, a análise deste indicador evidencia que o Pescantar mobiliza elementos importantes de inovação social no território, mas que a consolidação de incubadoras ou núcleos de inovação ainda constitui um processo em construção, cuja evolução dependerá das etapas subsequentes do projeto e da consolidação das redes sociotécnicas estabelecidas no território.

A análise do indicador “Grau de apropriação local das tecnologias implementadas” buscou compreender em que medida as metodologias, instrumentos e soluções mobilizados pelo projeto Pescantar foram incorporados pelas comunidades pesqueiras como recursos socialmente reconhecidos e potencialmente reutilizáveis em seus próprios processos de organização, reivindicação e planejamento territorial. Buscou-se observar se as tecnologias sociais aplicadas no território foram compreendidas, reelaboradas e utilizadas pelos atores locais como instrumento útil à sua realidade. Assim, o foco deste indicador não recai apenas sobre a eficácia técnica das metodologias do projeto, mas sobre a capacidade de gerar apropriação comunitária e adaptação local.

Os relatórios indicam que a apropriação local das metodologias do Pescantar ocorreu, inicialmente, no próprio processo de definição das condições de realização das atividades. A manifestação de interesse das comunidades, a negociação sobre formato de oficinas, local, dias e horários das atividades e a escolha de realizá-las de forma descentralizada em cada território demonstram que as comunidades não figuraram como receptoras passivas de uma metodologia previamente estipulada, mas como participantes da construção prática do dispositivo de

diagnóstico e formação. Esse aspecto é importante para a análise da apropriação da inovação social ao se observar que a metodologia passa a ser ajustada às rotinas produtivas, às dificuldades logísticas e às prioridades expressas pelas comunidades. Assim, observa-se um primeiro nível de internalização das tecnologias sociais no projeto, que passam a ser territorialmente situadas.

Os relatórios mostram que as comunidades ao participarem da produção dos diagnósticos, direcionaram a utilização das informações produzidas pelas oficinas como base para definição dos temas da segunda etapa do projeto. Também passaram a orientar o conteúdo das oficinas seguintes a partir de suas prioridades locais, como regularização documental, criação de associações, gestão financeira, captação de projetos, beneficiamento do pescado e acesso ao crédito rural. Isso indica que os instrumentos metodológicos do projeto, sobretudo o diagnóstico participativo, foram apropriados como meios legítimos de expressar demandas, hierarquizar problemas e direcionar encaminhamentos. Nessa perspectiva, a apropriação local das tecnologias implementadas manifesta-se pela incorporação de sua lógica participativa na formulação de prioridades comunitárias, aspecto que diferencia cada atividade a partir das características socioprodutivas e territoriais, o que demonstra a adaptação local e não uma repetição técnica do método.

A análise dos relatórios também sugere que a apropriação é se dá em diferentes níveis entre os territórios. Em comunidades com maior grau de organização social, como aquelas que já possuíam associações mais estruturadas ou inserção prévia em espaços institucionais, as tecnologias sociais do projeto foram incorporadas de forma mais estratégica, como instrumentos de fortalecimento de agendas já em curso. Nesses casos, a metodologia do Pescantar se soma a processos organizativos preexistentes, como a IG da tainha da Lagoa de Araruama, as agendas de inclusão socioprodutiva discutidas no COMAPSI em Itaguaí, as agendas de ordenamento pesqueiro nas Lagoas de Araruama e Saquarema e, em certo grau, na retomada da discussão sobre a regulamentação da pesca de cerco flutuante na Baia da Ilha Grande, mesmo que este processo ainda não tenha sido formalmente retomado junto ao MPA.

O apoio à participação em plenárias da pesca artesanal e conferências de desenvolvimento territorial também se configuram como apropriações das metodologias participativas, demonstrando processos de formação continuada na prática da governança participativa, em que se destaca a participação de pescadoras e pescadores de Itaguaí, desde a conferência municipal até a Plenária Nacional da Pesca Artesanal, ampliando a capacidade de articulação com políticas públicas e instituições parceiras. Já em comunidades com menor formalização ou com histórico de baixa presença institucional, a apropriação se dá de forma mais inicial, relacionada principalmente ao reconhecimento do projeto como canal de acesso a informações, tradução institucional e apoio à organização local.

Esse estágio inicial de apropriação se evidencia de forma bastante clara nas comunidades da Baía da Ilha Grande, onde os relatórios registram forte demanda por informações básicas sobre regularização da atividade pesqueira, acesso a políticas públicas e agregação de valor na comercialização do pescado. Nesses casos, a apropriação das tecnologias sociais implementadas ocorre, antes de tudo, na forma de apropriação cognitiva e institucional dos resultados de diagnósticos realizados, na qual as comunidades passam a utilizar o projeto como referência para compreender procedimentos burocráticos, interpretar políticas públicas e traduzir obstáculos administrativos em demandas organizadas. Trata-se de uma forma de apropriação menos visível que a adoção de uma tecnologia produtiva, mas que no contexto da extensão pesqueira amplia a capacidade local de interlocução com o Estado.

A análise também evidência a apropriação das tecnologias sociais implementadas pelo PEPEDT em escala institucional mais ampla. A sistematização de diagnósticos, propostas normativas e demandas socioprodutivas geradas no território começa a produzir efeitos sobre a territorialização de agendas da própria universidade e de outras instituições parceiras, como se

observa no diálogo para construção de políticas afirmativas e cursos voltados à pesca artesanal. Embora esse movimento ultrapasse o nível local, ele sugere que as metodologias do projeto começam a ser reconhecidas como instrumentos válidos também por outros atores institucionais, como na estruturação de relatório sobre a qualificação da demanda, identificação de atores locais beneficiários e mensuração do impacto destas iniciativas para o estado do Rio de Janeiro, o que reforça sua legitimidade e potencial de permanência.

A territorialização das demandas locais identificadas pelo Pescantar também pode ser observada no contexto da discussão da minuta do Decreto que irá instituir o PNEPA, sobretudo quanto a previsão de apoio à implementação de estruturas físicas como centros de assistência técnica e extensão pesqueira, terminais pesqueiros e unidades de beneficiamento de pescados. Essa incorporação decorre do acúmulo de diagnósticos participativos realizados junto às comunidades, nos quais evidencia-se de forma recorrente demandas por beneficiamento do pescado, regularização sanitária, melhoria da comercialização, acesso à energia, apoio logístico e inclusão socioprodutiva. Estas questões também foram identificadas em outros projetos do programa Saberes das Águas, que corroboraram os resultados de diagnósticos do Pescantar em outras regiões do Brasil, porém, a inserção de metodologias participativas implementadas pelo PEPEDT como instrumentos previstos no PNEPA demonstra a apropriação destas inovações sociais na concepção concreta desta política pública.

Os relatórios demonstram que a apropriação local destas tecnologias sociais ainda depende fortemente da presença da atuação extensionista para sistematização, tradução institucional e mediação entre demandas e encaminhamentos. Em muitos casos, as comunidades reconhecem a utilidade das metodologias, mas ainda não dispõem plenamente de condições organizativas, técnicas ou institucionais para reproduzi-las com autonomia. Isso sugere que a apropriação das tecnologias implementadas se encontra em um estágio inicial a intermediário, no qual já há reconhecimento social de sua utilidade, mas a consolidação de seu uso autônomo pelas comunidades ainda depende da continuidade das ações formativas e do fortalecimento organizativo local.

A análise do indicador “Impactos das inovações na melhoria das condições de vida e trabalho das comunidades pesqueiras” exige uma consideração metodológica prévia, devido o Pescantar se tratar de um projeto ainda em execução inicial, a mensuração de impactos concretos se mostrou prejudicada. As ações realizadas até o momento concentraram-se na mobilização comunitária, no diagnóstico participativo, na sistematização de demandas e na pactuação das etapas formativas subsequentes. Além disso, uma das atividades mais diretamente voltada à estruturação de soluções socioprodutivas, o núcleo de formatação de projetos, ainda não entrou em execução plena, estando previsto para a segunda fase do projeto a ser desenvolvida a partir de 2026.

Tendo em vista a não consolidação de etapas relevantes para a análise deste indicador, ainda assim, teceu-se uma análise pautada na identificação de impactos iniciais, potenciais de transformação, tendências de mudanças futuras e projeções potenciais que as inovações sociais começam a produzir no território para a melhoria nas condições de vida e trabalho das comunidades atendidas. Mesmo com essa limitação, os relatórios indicam que as metodologias e articulações promovidas pelo projeto produziram efeitos relevantes sobre a capacidade das comunidades de nomear problemas, organizar prioridades e relacionar suas condições de trabalho a soluções coletivas de forma territorializada.

Os diagnósticos participativos permitiram sistematizar demandas recorrentes ligadas à regularização da atividade pesqueira, acesso ao seguro-defeso, comercialização e beneficiamento do pescado, gestão associativa, impactos ambientais, infraestrutura comunitária e defesa dos territórios frente à pesca industrial e a outros usos concorrentes do espaço em territórios pesqueiro. Ainda que esses problemas não tenham sido solucionados ou mediados através do apoio do projeto, sua explicitação e tradução em agendas de oficinas, propostas

normativas e estratégias futuras se configuram como um efeito das inovações sociais implementadas, em que a transformação de necessidades difusas em problemas coletivamente reconhecidos é passível de encaminhamento institucional.

Os impactos observáveis nesta fase inicial não apontam para uma melhoria material imediata, mas para o fortalecimento das condições futuras de vida e trabalho. Os relatórios apontam que o processo de diagnóstico e diálogo fortaleceu a organização comunitária, a formulação de demandas por infraestrutura produtiva e a construção de propostas ligadas ao beneficiamento do pescado, à comercialização com agregação de valor, ao turismo de base comunitária e à criação ou fortalecimento de associações locais. Tais elementos sugerem que as inovações sociais mobilizadas pelo Pescantar incidem sobre a forma como as comunidades interpretam e projetam alternativas para sua inserção produtiva e para a defesa de seus modos de vida. Abaixo é apresentado um quadro de correlação entre os desafios identificados, a utilização das tecnologias sociais do projeto e a projeção de futuras oficinas temáticas e articulações institucionais que podem promover a busca de soluções locais (Quadro 33).

Quadro 33. Desafios, tecnologias sociais do projeto e futuras ações.

Localidade	Desafios identificados	Tecnologias sociais do projeto	Oficinas / Articulações institucionais
Praia do Sono / Ponta Negra / outras comunidades da REEJ (Paraty)	Falta de reconhecimento e regulamentação do cerco flutuante; pressão da pesca industrial; baixa compreensão de normas e burocracias; necessidade de linguagem acessível; demanda por centro de beneficiamento, regularização e acesso a direitos.	O diagnóstico participativo e a tradução institucional funcionam como tecnologias sociais para transformar saber local sobre artes de pesca e usos do território em proposta normativa e agenda de regularização.	Oficina sobre regularização pesqueira e documentação; oficina de ordenamento territorial e pesqueiro; articulação com SNPA, FIPERJ, INEA, ICMBio e debate sobre normativas específicas para a região.
Ilha do Araújo (Paraty)	Dificuldades de logística e deslocamento; problemas de regularização e escoamento; inserção periférica em processos institucionais.	A metodologia descentralizada do projeto é, aqui, uma tecnologia social de adequação territorial, permitindo que a formação ocorra no próprio espaço de vida e trabalho.	Oficina sobre comercialização e acesso ao CAF; oficina sobre acesso a políticas públicas; articulação com Secretaria de Pesca de Paraty, Colônia Z18 e FIPERJ.
Ilha das Cobras / Trindade (Paraty)	Presença de estruturas turísticas coexistindo com pesca artesanal; necessidade de representação específica e de integração entre pesca, território e serviços públicos.	O projeto pode atuar com tecnologias sociais de planejamento territorial participativo, articulando pesca, turismo e educação contextualizada.	Oficina sobre turismo de base comunitária; oficina sobre planejamento participativo do território; articulação com escolas locais, Secretaria de Educação e Secretaria de Pesca.
Praia da Longa / Araçatiba (Angra dos Reis)	Convivência entre pesca artesanal e maricultura; necessidade de integrar atividade produtiva, formação e permanência territorial.	A tecnologia social aqui pode assumir a forma de integração entre diagnóstico territorial, educação contextualizada e inclusão socioprodutiva.	Oficina sobre maricultura familiar e agregação de valor; oficina sobre juventude da pesca e formação profissional; articulação com escolas, UFRRJ e parceiros de extensão.

Continua...

Continuação do **Quadro 33.**

Localidade	Desafios identificados	Tecnologias sociais do projeto	Oficinas / Articulações institucionais
Saco do Céu / outras comunidades da Ilha Grande (Angra dos Reis)	Divisão socioterritorial, presença de imóveis de alto luxo e pressão sobre comunidade caiçara; carência do pescado pela pesca industrial; necessidade de beneficiamento, inspeção e políticas de saúde e educação.	As tecnologias sociais do projeto podem apoiar a transformação de demandas dispersas em agenda sociopodutiva territorializada, articulando pesca, comercialização e defesa do modo de vida.	Oficina sobre beneficiamento do pescado e selos de inspeção; oficina sobre saúde, educação e direitos sociais da pesca artesanal; articulação com vigilância sanitária, secretarias municipais e MPA.
Quilombo da Marambaia (Mangaratiba)	Presença de pesca artesanal em território tradicional quilombola que sofreu restrições de uso devido a presença de polo da marinha; necessidade de reconhecimento institucional, defesa territorial e acesso a políticas.	A inovação social aqui tende a se dar pela articulação entre identidade territorial, pesca artesanal e direitos coletivos, exigindo mediação institucional sensível às especificidades do território.	Oficina sobre direitos territoriais, pesca artesanal e políticas públicas; oficina sobre organização comunitária e acesso a documentos; articulação com INCRA, Fundação Cultural Palmares, MPA e UFRRJ.
Coroa Grande / CPI (Itaguaí)	Necessidade de articulação entre associações; fortalecimento da representação e inserção em espaços decisórios; renovação geracional.	O diagnóstico participativo e a articulação com fóruns locais funcionam como tecnologia social de fortalecimento organizativo e incidência institucional.	Oficina sobre gestão associativa e representação política; oficina sobre juventude da pesca e sucessão geracional; articulação com SMAPI, Câmara Municipal, conselhos locais.
Ilha da Madeira / APLIM (Itaguaí)	Organização associativa já existente, mas necessidade de ampliar capacidade de incidência e de estruturar soluções produtivas e institucionais.	Aqui a tecnologia social do projeto se direciona a transformar associação já existente em plataforma de captação de projetos e inclusão socioprodutiva.	Oficina sobre captação de projetos, crédito rural e inovação pesqueira; articulação com SEBRAE, SENAR, bancos públicos e MPA.
Rio da Guarda / APEITA (Itaguaí)	Vulnerabilidade territorial e necessidade de fortalecimento institucional e organizativo; menor acesso a informações e políticas.	As tecnologias sociais voltadas principalmente a tradução institucional e apoio à organização local.	Oficina sobre regularização da atividade e acesso a direitos; oficina sobre criação/fortalecimento associativo; articulação com SMAPI, assistência social e FIPERJ.
Praia da Pitória (São Pedro da Aldeia)	Organização social estruturada e relação mais próxima com debates de ordenamento, beneficiamento e gestão da pesca; necessidade de fortalecimento da gestão de arranjos produtivos.	O projeto pode atuar com tecnologias sociais de maior complexidade, articulando ordenamento, infraestrutura produtiva e gestão associativa.	Oficina sobre gestão de projetos e inclusão socioprodutiva; oficina sobre beneficiamento e comercialização do pescado; articulação com APAAPP, FIPERJ, MPA e prefeitura.
Praia da Baleia (São Pedro da Aldeia)	Comunidade com organização consolidada, mas ainda pressionada por conflitos ambientais e econômicos; necessidade de infraestrutura e fortalecimento institucional.	A apropriação local das metodologias do projeto pode apoiar a transformações de demandas gerais em projetos estruturantes e defesa territorial qualificada.	Oficina sobre captação de recursos, câmaras frias e projetos coletivos; articulação com prefeitura, crédito rural, vigilância sanitária e MPA.

Continua...

Continuação do **Quadro 33.**

Localidade	Desafios identificados	Tecnologias sociais do projeto	Oficinas / Articulações institucionais
Baixo Grande (São Pedro da Aldeia)	Baixa formalização, dependência de atravessadores, vulnerabilidade social e produtiva, fragilidade organizativa.	As tecnologias sociais do projeto incidem como ferramenta de organização social para diagnóstico, priorização de problemas, fortalecimento associativo e acesso a políticas.	Oficina sobre criação de associação, gestão comunitária e educação financeira; oficina sobre comercialização e redução da dependência de atravessadores; articulação com assistência social, prefeitura e FIPERJ.
Camerum (São Pedro da Aldeia)	Necessidade de estreitar diálogo com a gestão pública municipal da pesca e de explorar cooperação institucional.	O projeto atua como tecnologia social de mediação entre comunidade e gestão municipal, transformando demandas em cooperação estruturada.	Oficina sobre planejamento participativo e pactuação institucional; articulação com Secretaria Adjunta de Pesca e órgãos estaduais/federais.
Figueira / Areal (Arraial do Cabo / Araruama)	Vulnerabilidade institucional, desconhecimento sobre políticas públicas e necessidade de apoio à regularização e inclusão produtiva.	A tecnologia social aqui se expressa sobretudo na tradução de políticas públicas e na criação de rotas acessíveis de regularização e acesso a programas.	Oficina sobre RGP, defeso, documentos e direitos; oficina sobre acesso a crédito e políticas públicas; articulação com MPA, Previdência, prefeitura e FIPERJ.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A previsão, na segunda etapa do projeto, de oficinas específicas voltadas à qualificação de propostas locais e a atuação futura do núcleo de formatação de projetos, reforça essa leitura prospectiva. Como o próprio desenho metodológico do Pescantar indica, parte relevante dos impactos esperados sobre renda, infraestrutura, organização produtiva e inclusão socioprodutiva depende das oficinas temáticas e ações que ainda serão executadas em 2026, quando se espera avançar da etapa diagnóstica para a elaboração de projetos estruturantes, apropriação de tecnologias sociais territorializadas e propostas de captação de recursos pelas próprias comunidades.

e) Bem-estar territorial

No projeto Pescantar a categoria Bem-Estar Territorial deve ser compreendida como análise das condições sociais, produtivas e territoriais que o projeto identifica, organiza e começa a estruturar em formato de ações que buscam o bem comum para as comunidades da pesca artesanal. Neste sentido, o bem-estar de pescadoras e pescadores nos territórios não se pautam apenas em indicadores de melhoria da geração de renda, pois buscam abranger outras dimensões do bem comum, como o acesso ao território pesqueiro, a segurança alimentar, o reconhecimento social, a saúde, a educação, as relações de cooperação e possibilidades de projetar o futuro sob melhores condições de vida. Neste sentido a percepção do bem-estar territorial se vincula diretamente à expectativa das comunidades pesqueiras sobre a capacidade de permanecer no território com dignidade.

Isso mostra que o bem-estar não é tratado apenas como efeito econômico esperado, mas como dimensão territorial ampla, que articula condições materiais de trabalho, acesso a direitos, infraestrutura da atividade pesqueira, segurança territorial e possibilidade de permanência intergeracional nas comunidades pesqueiras. Essa leitura desloca o debate do plano abstrato do desenvolvimento para a escala concreta da vida cotidiana, em que ter documentos para circular com o pescado, ter energia para conservar a produção, ter escola próxima, compreender a burocracia estatal, evitar a competição desigual com a pesca industrial e outras atividades

econômicas são condições necessárias para se manter o território como espaço viável de vida e trabalho.

A análise desta categoria apresenta resultados particularmente impactantes nas comunidades da Baía da Ilha Grande, onde o bem-estar territorial é atravessado pelo isolamento geográfico e pela distância em relação aos serviços públicos e às instituições de apoio. Em comunidades de Paraty e da REEJ, os relatórios registram a maior quantidade de demandas, de ensino mais próximo, regularização da atividade pesqueira, acesso a políticas de assistência social como aposentadoria e seguro defeso, emissão de documentos básicos como carteira de identidade, além de pedidos por apoio para formalização de associações, comercialização com nota fiscal e construção de estruturas de beneficiamento do pescado.

Os diagnósticos e oficinas apontam repetidamente falas sobre injustiça frente à pesca industrial, perda de áreas tradicionais, restrições impostas por outros usos do território, impactos ambientais que recaem sobre a atividade produtiva, dificuldade de permanência de jovens na pesca e invisibilização de práticas locais. A importância do fortalecimento de associações, da criação de organizações específicas de pescadores, da participação em conselhos e da construção de redes de cooperação para enfrentar problemas comuns, para além de apontamentos formulados pelo projeto, demonstra a preocupação das próprias comunidades em relação a necessidade de organização social e produtiva.

Esses elementos indicam que a percepção de bem-estar territorial, tal como aparece nos relatórios, está profundamente associada à possibilidade de transformar a pesca artesanal em base viável de subsistência, geração de renda e reprodução dos modos de vida. Assim, no contexto do projeto a noção de bem-estar territorial apresenta desafios e dificuldades que apresentam o território como espaço vulnerável, sob constante ameaça de desterritorialização da atividade pesqueira artesanal. Nesse cenário, o bem-estar territorial depende de condições mínimas de inserção legal no território, de organização em torno de infraestruturas de vida, e não apenas de infraestruturas produtivas. Esses elementos mostram que o bem-estar territorial é vivido na fronteira entre trabalho e vida cotidiana em que a agregação de valor na atividade pesqueira evidencia a tensão de conflitos territoriais e das burocracias no acesso aos benefícios de políticas que deveriam promover a inclusão socioprodutiva.

Ainda assim, os relatórios ao identificar e territorializar gargalos estruturais, demandas de fortalecimento da organização social, demandas de construção de agendas locais de inclusão socioprodutiva, busca criar condições sociais e institucionais para o bem-estar territorial, ainda que seus impactos materiais mais diretos dependam da maturação das ações previstas para as fases seguintes do projeto. Essa leitura é importante porque mostra que, para pescadoras (es), o bem-estar não se opõe à regulação, ele depende de uma regulação coerente com as práticas e limitações das comunidades pesqueiras do território.

Um elemento pouco explorado nas análises anteriores, mas muito presente nos relatórios, é a relação entre bem-estar e o tempo social da atividade de pesca. Em diferentes comunidades, a possibilidade de participar das oficinas, discutir demandas ou acessar oportunidades está diretamente condicionada à sazonalidade da pesca, ao defeso, aos horários de saída e retorno ao mar, a alta temporada do turismo ou mesmo as condições climáticas. Os relatórios evidenciam dificuldades estruturais em se estabelecer a governança territorial de forma participativa em função das dinâmicas locais, que demandam dedicação e esforço maiores para a geração de renda devido à falta de suporte e infraestruturas básicas que poderiam facilitar e melhorar as condições de permanência na atividade pesqueira artesanal. Isso permite interpretar o bem-estar territorial como dimensão temporal da vida produtiva, isto é, a possibilidade de organizar trabalho, renda, participação política e vida comunitária.

Por se tratar de um projeto ainda em andamento, a categoria Bem-Estar Territorial não permite afirmar, neste momento, melhorias materiais consolidadas em renda, segurança alimentar ou infraestrutura socioprodutiva. Contudo, os relatórios oferecem uma contribuição

importante para a tese ao mostrar como o bem-estar é percebido e territorializado pelas próprias comunidades, pois torna visíveis os componentes concretos da categoria e começa a organizar, por meio da extensão universitária, caminhos para que essas demandas sejam traduzidas em agendas de formação, articulação institucional e inclusão socioprodutiva, aspectos diretamente ligados a noção de pertencimento e à possibilidade de projetar futuro na pesca artesanal e criar condições para que jovens e famílias possam permanecer no território valorizando a pesca artesanal como modo de vida. No Quadro 34 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 34. Indicadores de Bem-Estar Territorial – Projeto 4.

Indicadores de Bem-Estar Territorial	Descrição e resultados observados
a) Aumento da renda e da segurança alimentar em comunidades locais	Demandas por beneficiamento do pescado, nota fiscal, selos de inspeção, energia/freezer, acesso ao seguro-defeso, regularização do RGP e apoio à comercialização, indicando entraves diretos à renda e à segurança alimentar.
b) Fortalecimento de cooperativas, associações e redes de economia solidária	Fragilidades como ausência de associações específicas de pescadores, baixa formalização, dificuldade de gestão comunitária e pouca inserção em espaços decisórios. O projeto apoiou debates sobre criação/fortalecimento associativo, cooperação institucional e planejamento comunitário.
c) Ampliação da participação de jovens e mulheres em atividades produtivas	Demandas ligadas à renovação geracional, inclusão de jovens pescadores, formação, geração de renda e maior participação de mulheres pescadoras em processos organizativos e produtivos. Os diagnósticos passaram a levantar jovens até 30 anos e crianças/adolescentes em idade escolar.
d) Percepção local de bem-estar e pertencimento territorial	Bem-estar associado à permanência no território, defesa contra a pesca industrial, acesso a serviços, regularização da atividade e valorização do modo de vida pesqueiro/caiçara. Também aparecem percepções de isolamento geográfico e político.

Fonte: Elaboração própria

A análise do indicador "Aumento da renda e da segurança alimentar em comunidades locais" considera o estágio de implementação do projeto Pescantar, que ainda se encontra em fase inicial de execução e por isso, não se considera que produziu aumentos consolidados de renda ou melhorias materiais plenamente verificáveis na segurança alimentar das comunidades. Ainda assim, os relatórios permitem identificar os fatores que limitam ou favorecem essas duas dimensões e as projeções de futuras ações do projeto que podem gerar impactos positivos sobre elas. Os relatórios das oficinas de diagnóstico demostram que a geração de renda das comunidades da pesca artesanal é complementada por atividades para além daquela relacionadas a cadeia produtiva da pesca, evidenciando a pluriatividade em todas as localidades onde o projeto atua.

Em Itaguaí, Paraty e São Pedro da Aldeia, a oficina de diagnóstico participativo da pesca artesanal buscou levantar características produtivas e a contribuição da pesca na renda familiar, além do acesso ao defeso, a presença de idosos ainda ativos que recebem ou não aposentadoria, e a relação da atividade com a soberania alimentar. Nestes relatórios, foram apresentadas dúvidas sobre economia solidária e sobre a venda para programas como PAA e PNAE, o que indica que as comunidades relacionam geração de renda e segurança alimentar a canais institucionais de comercialização e abastecimento. Assim, o projeto identificou as dificuldades e alternativas de inclusão econômica mais estáveis, conectadas a políticas públicas de compra de alimentos.

Nas comunidades caiçaras de Paraty, especialmente Praia do Sono e Ponta Negra, foram apresentadas demandas por soluções para evitar a dependência de atravessadores, por estruturas de armazenamento e manutenção da cadeia de frio, e por formas de venda direta que reduzam a perda de valor agregado devido a ação de intermediários. O relatório também mostra que muitos insumos da pesca são adquiridos com custo elevado, após passarem por sucessivos intermediários que atuam na distribuição, reduzindo a margem de renda dos pescadores. Nesse contexto, a renda não depende apenas do volume de produção, mas da relação entre custos de insumo, infraestrutura de conservação, canais de venda e poder de negociação no mercado local, porém, na maioria das comunidades esse custo não é contabilizado de forma estratégica ou planejada.

Nas localidades mais isoladas e em comunidades com menor grau de organização social foi frequente o relato da falta de regularização da atividade pesqueira e, por conseguinte, uma baixa quantidade de beneficiários do seguro defeso. De forma geral, atrasos ou falhas no pagamento do seguro defeso foram relatados como motivos para se pescar ainda em período de proibição para garantir a subsistência das famílias, porém a linha que separa a pesca para subsistência e para a geração de renda é muito tênue e não se verifica critérios de regulamentação ou fiscalização. A falta de regularização documental, o acesso precário ao RGP, as dificuldades no uso de plataformas digitais e a existência de fraudes no cadastro de carteiras de pescador e na aposentadoria, são relatados como problemas que afetam diretamente a estabilidade da renda e a capacidade de atravessar períodos de menor produção sem comprometer a segurança alimentar, o que evidencia que a segurança alimentar se vincula diretamente com a precariedade da proteção social.

As dificuldades e desafios apresentados respondem em parte os motivos da evasão de jovens da atividade pesqueira, mas também evidenciam a importância de se pesquisar sobre a pluriatividade para a sobrevivência econômica das comunidades pesqueiras. Nas localidades da Baía da Ilha Grande, os relatórios registram que jovens e adultos se voltam para outras atividades, sobretudo o turismo, como complemento de renda, podendo substituir a pesca como principal atividade na geração de renda em períodos de alta temporada do turismo, especialmente em contextos em que a pesca artesanal já não garante sustento suficiente. Em alguns relatos, moradores se deslocam aos centros urbanos para trabalhar, em outros, a combinação entre pesca, turismo, transporte náutico e pequenos serviços locais demonstram uma economia híbrida.

A pluriatividade, entretanto, não aparece como escolha livre e planejada, mas como resposta à instabilidade da geração de renda da pesca artesanal, à alta sazonalidade entre safras de pescados e atividades turísticas dos territórios e às dificuldades de manter a atividade pesqueira como base exclusiva de reprodução social. Esses aspectos impactam a análise do indicador, porque demonstram que o aumento de renda não deve ser pensado apenas como intensificação da atividade produtiva, mas como capacidade de estruturar formas mais estáveis e menos precárias de realização da pesca artesanal, estratégias de agregação de valor, formação de APLs e articulação entre atividades produtivas complementares que compõem a pluriatividade.

Na Baía da Ilha Grande, os dados de relatórios reforçam essa leitura ao registrar que, na baixa temporada do turismo, a comunidade enfrenta expressiva dificuldade financeira e a pesca ganha centralidade como atividade de subsistência e, quando possível, de comercialização. Ao mesmo tempo, esses elementos mostram que a renda e a segurança alimentar estão fortemente ligadas à infraestrutura cotidiana do território, sem energia adequada, armazenamento, formalização e canais de venda, o pescado perde valor e a atividade por vezes fica restrita e a garantia da base alimentar das famílias, o que as torna mais vulneráveis.

Na Lagoa de Araruama, a análise revela outra configuração. Lá a geração de renda está ligada a processos melhor consolidados de fortalecimento da atividade pesqueira, como o

estabelecimento de estratégias coletivas de compra de insumos e fixação de preços mínimos para a venda do pescado, evitando a dependência de atravessadores, verificada nas localidades de Pitória e Baleia, em São Pedro da Aldeia, e Monte Alto, em Arraial do Cabo; direcionamento de resíduos do beneficiamento do pescado para venda para fábrica de ração, verificado na colônia Z 28 em Araruama; condições de armazenamento de pescado e unidades de beneficiamento em Pitória e na colônia Z 28; comércio de biojóias e turismo de base comunitária organizado, verificado nas localidades de Pitória, colônia Z 28 e colônia Z 29 em Iguaba Grande. Porém, essas estratégias ainda não são totalmente institucionalizadas e variam no grau de implementação entre as associações e colônias em cada localidade.

Ainda assim, comunidades da Lagoa de Araruama como Areal, em Araruama, Figueira, em Arraial do Cabo, e Baixo Grande em São Pedro da Aldeia apresentam menor organização social para contornar questões ligadas a complementação de renda, apresentando maior vulnerabilidade econômica e de segurança alimentar. A produção sem beneficiamento e sem refrigeração adequada leva a sujeição de preços impostos por intermediários, afetada por uma combinação de dependência de atravessadores, baixa agregação de valor, informalidade e infraestrutura insuficiente. Estas dificuldades associadas a falta de regularização limita o acesso a mercados institucionais como PAA e PNAE, apesar de o acesso a estes instrumentos serem reconhecidos como possibilidade de alterar esse padrão de vulnerabilidade.

Apesar da descrença em relação ao estabelecimento efetivo de apoio técnico e extensão pesqueira, os diálogos realizados pela equipe do projeto junto às comunidades possibilitaram uma mudança de visão quanto a importância da mediação extensionista como forma de minimizar os desafios e dificuldades enfrentadas. Assim, o projeto ainda não produziu até o momento, uma elevação material consolidada na geração de renda, mas identificou os gargalos que incidem sobre ela e que fragilizam a segurança alimentar, e aprofundou os diálogos sobre possíveis soluções.

Dessa forma, a análise deste indicador sugere que as ações do Pescantar ainda não permitem medir impactos econômicos finais, mas produzem um resultado analítico que explicita que o aumento da renda e da segurança alimentar depende de um conjunto articulado de condições que podem ser mediadas através da efetiva implementação da extensão pesqueira, cuja atuação em si não possibilita uma mudança de cenário sem estar articulada com políticas públicas e programas institucionais de fomento. Ao transformar esses entraves em agenda de formação, articulação e planejamento para as etapas seguintes, o projeto começa a construir bases para que a geração de renda e a segurança alimentar sejam tratadas como objetivos de políticas públicas de DTS da pesca artesanal.

O indicador "Fortalecimento de cooperativas, associações e redes de economia solidária" também foi aplicado sob condições limitadas de análise haja visto o estágio inicial de implementação do projeto. Como as ações realizadas até o momento concentraram-se em etapas de mobilização, diagnóstico participativo, sistematização de demandas e planejamento das etapas seguintes, ainda não se pode verificar a consolidação do associativismo, cooperativismo ou redes de economia solidária como resultados do Pescantar. No entanto, os relatórios permitem identificar os fatores que condicionam a organização social em torno da ação coletiva e os caminhos pelos quais as ações do projeto podem incidir sobre elas.

Um primeiro aspecto recorrente nos documentos é a heterogeneidade organizativa entre as comunidades. Em Itaguaí, os relatórios mostram um cenário mais adensado de organização social, com entrevistas e articulações envolvendo CPI, APEITA, APLIM e APESCA, além de oficina diagnóstica com essas entidades, o que indica um cenário com maior densidade associativa e possibilidade de atuação em rede. O relatório da oficina de diagnóstico participativo da pesca artesanal indica diferenças entre as associações em termos de embarcação, escala de atuação e perfil produtivo, o que permite interpretar que o projeto encontra ali uma base organizativa já existente, mas não homogênea.

Nas comunidades de Itaguaí e também no quilombo da Marambaia em Mangaratiba, comunidade em que ainda não foi realizada a oficina de diagnóstico, surgem questões ligadas à economia solidária, à venda para programas como PAA e PNAE, e à inserção da pesca artesanal em debates mais amplos sobre racismo ambiental, violência e perda de território. Isso sugere que na Baia de Sepetiba, o fortalecimento das associações pode ser analisado como possibilidade de estruturar redes de comercialização institucional e de cooperação econômica mais favoráveis à pesca artesanal.

Já em comunidades da Baía da Ilha Grande, especialmente na REEJ em Paraty, os relatórios mostram que a estrutura existente muitas vezes se restringe à associação de moradores, considerada insuficiente para responder às necessidades específicas da pesca artesanal. O reconhecimento da necessidade de representação específica na análise deste indicador permite demonstrar que o projeto contribui para explicitar a insuficiência das formas organizativas pré-estabelecidas diante de problemas concretos como regularização, comercialização e acesso a políticas públicas. Nestas comunidades, os relatórios apontam demandas de venda de pescado com nota fiscal, regularização de documentos, compreensão de burocracias e acesso a direitos ligados à pesca artesanal.

O diálogo proporcionado pela atividade de extensão levou à visualização concreta da necessidade de criar associações próprias de pesca artesanal ou expandir o estatuto das associações de moradores para incluir a representação socioprodutiva. No Saco do Céu, na Ilha Grande, Angra dos Reis, onde a associação de moradores já efetivou a mudança de estatuto para incluir a representação da pesca artesanal, surgem propostas de rede de beneficiamento do pescado e formação para obtenção de selos de inspeção. Além disso, em comunidades como Praia do Sono e Ponta Negra em Paraty e Aventureiro e Abraão na Ilha Grande, Angra dos Reis, o projeto identifica forte articulação entre pesca, turismo e mobilidade náutica, o que sugere que o fortalecimento organizativo precisa lidar com economias híbridas marcadas pela pluriatividade e com formas comunitárias mais complexas do que uma cooperativa produtiva clássica.

Os relatórios revelam que o fortalecimento de associações e redes de economia solidária está diretamente ligado a perspectiva de melhoria na geração de renda, o que aponta para uma leitura mais próxima da economia solidária e da agregação de valor ao pescado a partir da ação coletiva, através do associativismo e cooperativismo. Nesses casos, a associação deixa de ser apenas instância representativa e passa a ser vista como possível base para a agregação de valor e melhoramento da infraestrutura coletiva de comercialização, formalização, beneficiamento, circulação de recursos e estratégias para reduzir a dependência de atravessadores e a vulnerabilidade diante da presença da pesca industrial.

Na Lagoa de Araruama as articulações com associações e pescadores de Praia da Pitória, Praia da Baleia e outras localidades evidenciam um nível mais elaborado de reflexão sobre o papel da organização social. Os relatórios aprofundam essa dimensão ao indicar a associação como possível instrumento de gestão coletiva de recursos e de mediação econômica. Em um dos relatos relacionados a criação de associação gestora da IG da tainha é exposta explicitamente a ideia de que a associação poderia receber recursos, emitir nota e repassá-los à comunidade com maior eficiência e menor burocracia, o que amplia a leitura do indicador para a dimensão economia solidária.

A constatação é particularmente importante porque demonstra uma apropriação mais complexa de questões socioprodutivas a partir da organização social, em que a associação é pensada como mecanismo de governança econômica local, capaz de reduzir gargalos burocráticos e fortalecer a autonomia comunitária. Na mesma direção, há proposta de parceria entre pescadores e fornecedores de material de pesca para controle das malhas e padrões das redes, indicando um embrião de articulação econômica cooperativa mais ampla.

Nos relatórios de ações realizadas na Lagoa de Araruama, evidencia-se a preocupação com a qualidade da representação do segmento na câmara técnica de pesca artesanal do CBH Lagos São João, reconhecida como a principal instância colegiada de discussão da pesca artesanal no território, para evitar que interesses pessoais se sobreponham aos interesses comunitários. Os documentos permitem identificar que o fortalecimento dessas formas de organização coletiva está ligado à necessidade de qualificar a representação nestes fóruns de discussão e democratizar a mobilização de apoio ao ordenamento da atividade pesqueira. Isso demonstra que, nesse território, o fortalecimento associativo já não se restringe à existência de entidade representativa, mas envolve sua capacidade de operar como mediação econômica, normativa e institucional em redes territoriais.

A análise do indicador "Ampliação da participação de jovens e mulheres em atividades produtivas" permite observar como o projeto Pescantar tratou de dimensões da pesca artesanal que, por vezes, permanecem secundarizadas nos processos de diagnóstico territorial e de formulação de políticas públicas, ao identificar, territorializar e organizar dados diretamente ligados à reprodução social da pesca artesanal, especialmente no que diz respeito à continuidade geracional da atividade e ao reconhecimento do trabalho feminino. Diferentemente da análise da categoria cidadania deliberativa, em que a presença de mulheres e jovens foi observada sob a ótica da participação e da representação social, neste indicador o foco recai sobre como esses sujeitos se inserem, ou deixam de se inserir, nas economias locais da pesca, nas estratégias familiares de geração de renda e nas possibilidades concretas de permanência no território, ainda que os dados disponíveis se concentrem nas localidades contempladas pelas oficinas de diagnóstico participativo da pesca artesanal.

Com a realização das oficinas de diagnóstico participativo nas demais localidades previstas pelo projeto, será possível aprofundar essa análise e verificar se os padrões já observados se repetem, se diferenciam ou se adensam em outros contextos territoriais. No relatório da oficina de diagnóstico de Itaguaí, a questão geracional foi relatada por pescadoras e pescadores pela dificuldade de fixação dos jovens e pelo envelhecimento da categoria pesqueira no território. Os desafios locais ligados a atividade pesqueira, vista como um trabalho pesado e pouco valorizado, são apontados como motivo do desestimulado da permanência dos jovens e ameaça a continuidade da atividade para as próximas gerações. Um dado importante levantado nesta oficina está na percepção das pescadoras (es) em relação às alternativas de estudo e trabalho que tornam outras atividades mais atrativas que a pesca artesanal e a necessidade de se investir não só em melhorias das condições de trabalho, mas também na formação técnica e superior direcionada para a pesca artesanal.

Comparando com relatórios de outras localidades, as dificuldades apontadas nos levantamentos sobre as condições da educação básica revelam problemas logísticos devido à dificuldade de acesso às comunidades, quando o deslocamento para estudar é exaustivo, descontinuidade em relação ao conteúdo e realização das aulas, ou contextualização deslocada da realidade do território. Na Praia do Sono e Ponta Negra, a análise etária mostrou baixo quantitativo de pescadores jovens, mesmo havendo jovens e jovens adultos nas comunidades, que tendem a se interessar por outras formas de trabalho, principalmente ligadas ao turismo. Isso demonstra que a participação juvenil nas atividades produtivas do território não desaparece, mas se desloca para outras atividades econômicas. Em São Pedro da Aldeia, o relatório da oficina de diagnóstico permite observar outra configuração em relação a questão etária. Em algumas comunidades analisadas, a força de trabalho é composta por parcela significativa de jovens abaixo de 30 anos, o que remete o fato de que em comunidades como Pitória e Baleia a atividade pesqueira, apesar das dificuldades, é reconhecida como alternativa de geração de renda viável e mais atrativa que em outros contextos territoriais analisados.

A permanência de jovens na pesca artesanal em geral foi associada a poucas oportunidades de formação e alternativas de geração de renda. A análise sobre a ampliação da

participação de jovens em atividades produtivas ligadas à pesca artesanal aponta para a criação de condições para que a pesca dialogue com formas ampliadas de inserção econômica no território, sem perder seu vínculo com o modo de vida local. A dupla habilitação dos barcos para a realização da pesca artesanal e transporte de passageiros, que já se consolidou em outras localidades da Baia de Sepetiba e Lagoa de Araruama, foi apontada pela equipe do PEPEDT como possível solução, para equalizar a evasão ligada a atratividade das atividades ligadas ao turismo local, questão até então de pouco conhecimento nas comunidades de Paraty. Neste sentido, a proposta de atividades do projeto direcionadas à extensão pesqueira foi dimensionada como possibilidade de agregação do público jovem a partir da educação formal.

Segundo os relatórios, os diálogos entre a equipe e representantes das comunidades pesqueiras em momentos e localidades distintas apontou a estratégia de inclusão de conteúdos territorializados sobre a pesca artesanal no ensino básico como forma de valorizar a cultura e a continuidade da atividade pesqueira. Essas questões foram tratadas no projeto como demandas de efetivação da educação do campo e estratégia de implementação de escolas da pesca, identificadas como fator chave para a permanência de jovens em todos os territórios. Isso remete ao reconhecimento da pesca artesanal como atividade viável e socialmente valorizada para as futuras gerações, o que liga diretamente esta questão ao bem-estar territorial. Também estruturaram as articulações junto as secretarias de educação e a UFRRJ para a inserção de conteúdos gerados pelo projeto como cartilhas a serem disponibilizadas no ensino básico das escolas em comunidades atendidas pelo Pescantar e criação de políticas afirmativas, cursos técnicos e superiores na universidade.

Os relatórios mostram que a participação feminina da atividade produtiva aparece vinculada ao trabalho familiar, ao beneficiamento, ao apoio logístico, ao artesanato e a outras atividades complementares. A pouca participação feminina na atividade de captura do pescado é relativa, foi evidenciada de forma mais significativa nas comunidades de Paraty. Já em outras comunidades dos territórios analisados a mariscagem é frequentemente associada a uma maior participação das mulheres, como na Baia de Sepetiba e na Ilha Grande, e na captura de peixes, apesar de uma menor adesão, também é evidenciada a participação feminina na maioria das comunidades. Na Lagoa de Araruama os registros também reconhecem a presença de mulheres em funções ligadas a atividade produtiva, sobretudo, na pesca do camarão, incluindo atividades de apoio, beneficiamento e comercialização. Há uma predominância masculina na pesca embarcada, mais direcionada a captura de peixes, mas a participação feminina nesta categoria de pesca foi a mais expressiva em comparação a outros territórios.

O artesanato e a produção de biojoias também são atividades complementares na geração de renda em que se observa maior participação feminina, porém, associada à falta de espaços de escoamento. Em Paraty muitos artesão e artesãs produzem material diversificado e de significativo valor cultural diretamente ligado a cultura caiçara, mas apesar da relativa proximidade do polo turístico de Paraty, esses produtos não chegam até os mercados do centro da cidade. Os elementos analisados mostram que a ampliação da participação feminina em atividades produtivas não deve ser lida apenas como inclusão de mulheres na pesca em sentido estrito, mas como reconhecimento e fortalecimento de uma economia territorial ampliada, em que o trabalho feminino articula pesca, artesanato, beneficiamento, turismo e cuidado cotidiano no ambiente familiar.

Os relatórios demonstram que as mulheres permanecem vinculadas a atividades produtivas menos visibilizadas, que raramente integram nos instrumentos de mensuração econômica. A presença feminina a frente das entidades de representação da pesca artesanal ou como referência de liderança local foi relativamente baixa no contexto geral, porém, foi evidenciada em Itaguaí (APESCA), Araruama (colônia Z 28), Iguaba Grande (colônia Z 29), Praia do Sono, Praia da Longa e Saco do Céu. Apesar disto, a participação de mulheres nas atividades do projeto em geral foi menor que a participação de homens. Nesse sentido, o projeto

buscou ampliar o campo de observação sobre quem trabalha, como trabalha e em que condições participa da reprodução econômica e social da pesca artesanal. Isso é particularmente importante porque mostra que a ampliação da participação de feminina em atividades produtivas perpassa por tornar mais visível o trabalho realizado por elas e por integrá-las às estratégias futuras de inclusão socioprodutiva e formação, através de metodologias participativas direcionadas de forma específica ao público feminino.

f) Coesão socioinstitucional

A categoria Sustentabilidade Democrática, na análise do projeto Pescantar, pode ser entendida como a capacidade de articular participação social, justiça socioambiental e viabilidade de permanência das ações no decorrer do tempo, de modo que os processos de extensão não se esgotem no diagnóstico, mas contribuam para o fortalecimento de práticas territoriais mais duráveis, inclusivas e orientadas ao bem comum. Essa leitura se aproxima da ideia de que o DTS depende de arranjos participativos e multiescalares de governança, nos quais a cidadania deliberativa e a mediação institucional são elementos centrais da ação pública (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; TENÓRIO, 2008a) convertendo metas amplas de sustentabilidade em práticas territorializadas.

Nos relatórios do Pescantar, a sustentabilidade democrática é um fator chave para a aplicação dos princípios metodológicos do projeto, pautados na participação e no controle social, na justiça socioambiental e na produção de subsídios para políticas públicas, tendo em vista o objetivo de contribuir para a retomada de políticas territoriais, com foco na reconstrução do PNEPA e articulação com o PRONAT. Também define módulos formativos sobre gestão social do território, participação em espaços de decisão, planejamento participativo, acordos de pesca, manejo participativo, automonitoramento da produção, enfrentamento do racismo ambiental e injustiça climática. Essa formulação dialoga com a literatura que associa o desenvolvimento sustentável com à capacidade de combinar governança participativa, coordenação entre atores e manejo compartilhado de recursos comuns (OSTROM, 1990; VILLELA; VIANA, 2017).

Os relatórios mostram que o Pescantar nas bases constitutivas da sustentabilidade democrática por meio de oficinas territorializadas, escuta qualificada e planejamento participativo adaptado às condições locais. Em São Pedro da Aldeia, a metodologia da oficina de diagnóstico participativo foi redefinida com base na escuta das associações e na rotina cotidiana da pesca artesanal, optando-se pela descentralização das atividades em cada comunidade para ampliar a participação e evitar que o calendário do trabalho pesqueiro se tornasse barreira à presença dos pescadores. Em Paraty, a mesma lógica foi utilizada quando a equipe decidiu realizar diagnósticos em cada localidade devido às dificuldades de deslocamento, o que indica uma prática extensionista ajustada ao território e não imposta de forma padronizada (THIOLLENT, 2005).

Nas oficinas realizadas evidencia-se os a tentativa de integrar sustentabilidade ambiental, inclusão socioprodutiva e participação democrática com temas como manejo participativo, cartografias socioprodutivas, tecnologias sociais, planejamento de políticas públicas, automonitoramento da produção, educação básica e saúde única. Isso indica que a sustentabilidade não foi tratada apenas como uma abordagem ecológica, mas como abordagem relacional que articula questões econômicas e políticas, entre produção, proteção dos recursos, acesso a direitos e fortalecimento da representação social. Esse desenho utilizou ferramentas de monitoramento participativo e cartografia social em protocolos construídos com participação de atores locais, com a perspectiva de gerar maior legitimidade e maior aderência às dinâmicas territoriais.

Ao mesmo tempo, os relatórios apresentam vulnerabilidades estruturais que atravessam a perspectiva de consolidação e continuidade da sustentabilidade democrática. Na Lagoa de Araruama, os relatos destacam a poluição da lagoa por contaminação por esgoto, conflitos de uso do território aquático, falhas no acesso ao defeso, ausência de creches, fragilidade dos serviços de saúde e baixa adequação das políticas educacionais à realidade pesqueira. Em Camerum, além do impacto ambiental, aparece o estigma territorial associado à poluição, e a situação de risco social e de saúde de mulheres, jovens e idosos que atuam na pesca artesanal na comunidade, o que reforça a centralidade de uma leitura interseccional das vulnerabilidades.

A análise dos relatórios das demais oficinas e atividades de campo também apresentam desafios para a sustentabilidade democrática que corroboram com a problemática apresentada na tese, em que a capacidade de articular políticas econômicas, sociais e ambientais, esbarra na realidade da fragmentação, baixa coordenação intergovernamental e dificuldades de implementação e continuidade das políticas públicas. Nos relatórios de campo, isso é exposto de forma concreta quando os pescadores relatam ausência de assistência para a regularização da atividade pesqueira, dificuldade de acesso a direitos, baixa devolutiva de projetos anteriores e dependência de mediação externa para transformar demandas em encaminhamentos institucionais. Essas questões direcionaram as ações do projeto no sentido de articular agentes institucionais que operam localmente em cada território, para fortalecer a formação de redes territoriais e estabelecer oficinas futuras que se configurem não só como processos educativos, mas como metodologias participativas capazes de propor soluções a partir da tradução das demandas locais em propostas de mediação e mitigação das dificuldades enfrentadas no território.

O Pescantar se insere numa trajetória mais ampla do PEPEDT, em que a extensão universitária opera como estrutura relacional para articular comunidades, órgãos públicos e produção de conhecimento aplicado. O relatório parcial demonstra que o projeto articulou redes e experiências pré-existentes, como o Colegiado BIG e o OT-BIG na Baia da ilha Grande, e auxiliou pescadoras e pescadores das três unidades territoriais do projeto a participarem ativamente na construção das conferências de desenvolvimento rural sustentável que ocorreram no estado do Rio de Janeiro. Isso reforça a ideia de que a sustentabilidade democrática no Pescantar, está ligada a capacidade de a universidade sustentar redes de cooperação e traduzir demandas locais em linguagem técnica e institucional (JEZINE, 2006; VILLELA, 2012), fatores que caracterizam a extensão universitária dentro de um espectro específico de atuação voltada para o DTS.

Apesar de ainda se apresentar em um estado inicial, os relatórios sugerem que o projeto já produz condições para a permanência e replicabilidade de práticas democráticas, mas ainda não evidenciam sua consolidação plena. Verifica-se sinais para esta consolidação na organização de oficinas adaptadas ao contexto local, no mapeamento participativo, na identificação de conflitos, no diálogo com secretarias municipais e na proposição de futuros projetos estruturados pelas próprias comunidades. Porém, os mesmos documentos mostram que a continuidade dessas práticas ainda depende de continuidade do financiamento, institucionalização, apoio governamental, fortalecimento associativo e maior autonomia comunitária. Isso caracteriza um processo em construção, no qual a extensão universitária atua como mediação de processos institucionais que contribuem com o DTS a longo prazo.

A análise desta categoria permite inferir que o Pescantar opera com uma concepção de sustentabilidade democrática que integra participação social, gestão territorial, justiça socioambiental, formação política e produção de subsídios para políticas públicas. Contudo, os relatórios indicam assimetrias locais e regionais no estabelecimento da sustentabilidade democrática, condicionada por limites institucionais, ambientais e socioeconômicos complexos. A contribuição mais expressiva do projeto neste cenário reside justamente em sua capacidade de abrir espaços de escuta, dar suporte à inteligência institucional a nível territorial

e reposicionar a extensão universitária como mediadora entre saberes locais e o poder público na formulação de ações futuras voltadas ao DTS da pesca artesanal. No Quadro 35 são apresentados os indicadores específicos desta categoria.

Quadro 35. Indicadores de Sustentabilidade Democrática – Projeto 4.

Indicadores de Sustentabilidade Democrática	Descrição e resultados observados
a) Integração entre políticas relacionadas à gestão territorial	O projeto articula extensão pesqueira, educação, inclusão socioprodutiva e gestão territorial, mas os relatórios ainda mostram integração intersetorial em construção, dependente de cooperação institucional mais estável.
b) Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo	Há previsão metodológica de acordos de pesca, manejo participativo e automonitoramento, com oficinas e diagnósticos já iniciados, porém sem evidências de consolidação prática contínua nos territórios.
c) Inclusão de princípios de equidade socioambiental	Os relatórios incorporam racismo ambiental, injustiça climática e desigualdades de acesso a direitos, revelando sensibilidade territorial às vulnerabilidades, embora a resposta institucional ainda permaneça parcial.
d) Permanência e replicabilidade das práticas democráticas	O projeto gerou adesão comunitária, abertura ao diálogo e interesse de comunidades de entorno, indicando potencial de replicação, mas a permanência ainda depende de tempo, financiamento e institucionalização.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Na análise do indicador "Integração entre políticas relacionadas à gestão territorial", os relatórios mostram que o Pescantar foi concebido para operar sobre o problema de fragmentação entre políticas públicas e escalas de governo. O relatório parcial define as ações do projeto como iniciativas voltadas à retomada de políticas para o DTS da pesca artesanal e como a reconstrução do PNEPA, articulando ensino, pesquisa e extensão com foco na gestão social do território, participação em conselhos, comitês de bacia, planejamento participativo, acessibilidade a políticas de fomento, manejo participativo, cartografias socioprodutivas e formulação de subsídios para políticas públicas. A proposta de integração se mostra como parte da própria arquitetura metodológica do projeto, conectando extensão pesqueira, inclusão socioprodutiva, ordenamento pesqueiro, educação diferenciada, sustentabilidade ambiental, além de integrar novos temas a partir da experiência do trabalho de campo, como a educação financeira e assistência técnica voltada para especificidades locais.

Nos relatórios essa integração se apresenta primeiramente na escala interinstitucional. No lançamento oficial do projeto reuniram-se representantes do MPA, MDA, MAPA, governo estadual, universidade, FAPUR e sociedade civil, enquanto nos demais relatórios registram-se parcerias com outras redes e projetos territoriais, como o Colegiado BIG, OT-BIG, o Observatório da Baía de Sepetiba, PEA Rede Observação, PEA Pescarte. Além disso, a divulgação do projeto circulou em espaços como o CEDRUS e sua câmara técnica de Aquicultura Familiar e Pesca Artesanal, o que indica esforço de inserção do Pescantar em arenas já existentes relacionadas ao DTS da pesca artesanal. Isso sugere que a integração entre políticas relacionadas à gestão territorial ultrapassa as ações locais do trabalho de campo. Ela também integra arranjos político-institucionais que se estendem para além das instituições diretamente envolvidas no projeto.

Na Região dos Lagos, a visita técnica mediada pelo projeto deu suporte às reuniões de alinhamento entre a Coordenação de Ordenamento Pesqueiro da SNPA/MPA, a FIPERJ e pescadores artesanais de diferentes municípios da Lagoa de Araruama e de Saquarema para discutir atualização normativa e validação de propostas para o ordenamento pesqueiro

construídas com pescadoras (es), cujas instruções normativas estão previstas para serem publicadas em 2026. Esta ação em específico demonstra resultados mais concretos a longo prazo, que integram o ordenamento pesqueiro, gestão ambiental, reconhecimento jurídico e o controle social a partir da mediação da extensão universitária. O fato de a equipe ter apoiado o registro das demandas comunitárias e o mapeamento de pontos de pesca reforça a leitura de conexão entre conhecimento científico e conhecimento local na formulação de normativas territorializadas (OSTROM, 1990).

Em Itaguaí, a oficina de diagnóstico participativo também evidencia que a integração entre políticas de gestão territorial demanda a superação de dificuldades de diálogo interinstitucional e problemas técnico-administrativos. A atividade colocou em relação temas que usualmente aparecem dissociados nas políticas públicas, território de pesca, racismo ambiental, alimentação escolar, políticas de comercialização, representação política, documentação e acesso a direitos. O que emerge da oficina é a percepção de que a fragmentação das políticas reitera invisibilidades e assimetrias que restringem a capacidade de controle social das comunidades pesqueiras. Nesse caso, a razão substantiva operada pelo projeto permitiu converter demandas isoladas em pauta coletiva, ampliando a possibilidade de leitura integrada dos entraves territoriais e, consequentemente, de construção de respostas mais complexas e territorializadas quanto as demandas locais (TENÓRIO, 2008a; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022).

Na Baia da Ilha Grande, os relatórios tornam ainda mais evidente que a integração entre políticas se conecta diretamente a mediação de conflitos territoriais. Em Paraty, a equipe identificou a necessidade de diálogo com a Secretaria Municipal de Educação para viabilizar a parceria do projeto com as escolas locais, ao mesmo tempo em que registrou demandas ligadas ao melhor aproveitamento do pescado na venda para a alimentação escolar. Esta demanda inicialmente levantada na comunidade de Trindade, levou a todas as demais discussões sobre inclusão socioprodutiva, como a criação de rótulo para identificação da produção artesanal, o funcionamento da unidade de beneficiamento de pescados e o reconhecimento do território como RESEX ou RDS.

Na comunidade do Aventureiro a apresentação do projeto ocorreu em meio a reunião do conselho deliberativo da RDS, marcada por debates sobre a definição do perfil das famílias beneficiárias, regularização comunitária, acesso ao programa Luz para Todos. Além de apresentar o projeto, a equipe do PEPEDT foi acionada para explicar as condições atuais das políticas públicas para a pesca artesanal, explicando o Programa Povos da Pesca Artesanal, o Saberes das Águas, a integração com outros ministérios e a participação social nas plenárias da pesca artesanal. Nesse caso, a integração entre políticas de gestão territorial adquire densidade analítica porque se dá onde sobreposições normativas de conservação ambiental, permanência comunitária, energia, pesca artesanal e reconhecimento de direitos entram em tensão.

Em São Pedro da Aldeia a oficina de diagnóstico participativo da pesca artesanal e seu planejamento incorporaram a presença de representantes das secretarias municipais de pesca e turismo. Na Praia da Longa, surgem diálogos com o INEA/APATAM, com a escola local e sobre a necessidade de apoio técnico para gestão pesqueira e formação diferenciada. Na Praia do Sono e em Ponta Negra, a equipe registrou os maiores indícios de carência de suporte estatal, dificuldades de obtenção de RGP e CAF e necessidade de orientação para acesso a direitos. Em outras comunidades, surgem demandas por crédito rural, assessoria jurídica, suporte para realização de automonitoramento e retorno de pesquisas universitárias às comunidades de forma aplicada e utilizável. Com base nestes diagnósticos, os relatórios indicam que o Pescantar além de articular instituições que atuam sobre as políticas elencadas a partir das demandas identificadas, também começou a dimensionar os gargalos de atuação do poder público numa perspectiva prática, para assim, buscar abrir canais de integração sobre territórios marcados por baixa coordenação entre políticas públicas.

Esse aspecto permite uma inflexão importante na interpretação do indicador, como explicado anteriormente, a análise sobre o material empírico do Pescantar demonstra articulações locais e regionais, mas não indica a consolidação de uma integração institucional entre políticas relacionadas à gestão territorial. O que os relatórios mostram com mais precisão, é a formação de um campo democrático de mediação, no qual a extensão universitária atua para reduzir assimetrias informacionais e a distância entre comunidades, políticas públicas e instâncias decisórias. A democracia, aqui, não aparece como rito participativo formal, mas como razão substantiva orientada ao bem comum, na medida em que busca tornar compartilháveis informações antes dispersas, publicizar conflitos antes naturalizados e ampliar a incidência de sujeitos historicamente marginalizados na formulação e no acompanhamento de ações públicas (VILLELA; VIANA, 2017).

Na Plenária Nacional da Pesca Artesanal os pesquisadores do PEPEDT e pescadores das comunidades que integram o projeto participaram do eixo voltado à geração de conhecimento, assistência técnica, extensão pesqueira, formação e comunicação, bem como da organização de proposições para o PNPA. Nesse sentido, a integração entre políticas relacionadas à gestão territorial não é apenas intersetorial, ela também é multiescalar, e o principal resultado de integração reside na capacidade de transformar diagnósticos locais em matéria politicamente legível, conectando comunidades pesqueiras, redes territoriais, órgãos públicos e espaços mais amplos de deliberação, como a Plenária Nacional da Pesca Artesanal.

Ao mesmo tempo, a leitura integral dos relatórios deixa claro que essa integração ainda está longe de ser plena. A análise deste indicador sugere que o Pescantar produz efeitos relevantes não para resolver o problema de fragmentação entre políticas ligadas à gestão territorial, mas porque proporciona ferramentas territorializadas para a enfrentá-la, por meio de uma lógica extensionista que reposiciona a democracia como mediação prática dos entraves do território (THIOLLENT, 2005). Além de evidenciar a existência e/ou necessidade de políticas integradas, o projeto aponta a possibilidade de essa integração ser sustentada por processos participativos (CALLOU, 2003; VILLELA et al., 2014) capazes de mitigar a invisibilidade institucional, fortalecer o controle social e ampliar, no médio a longo prazo, a capacidade das comunidades influenciarem os rumos do DTS da pesca artesanal.

Na análise do indicador "Práticas de manejo sustentável e monitoramento participativo", os relatórios do projeto Pescantar permitem identificar a dimensão estratégica da sustentabilidade democrática, na medida em que articula a produção de conhecimento para a construção territorializada de critérios para o uso dos recursos pesqueiros. O relatório parcial explicita essa orientação ao incluir entre os conteúdos formativos e operacionais do projeto, a formatação de acordos de pesca, os métodos e técnicas de manejo participativo, as cartografias socioprodutivas e o automonitoramento da produção pesqueira artesanal, associando-os à inclusão socioprodutiva e ao desenvolvimento sustentável. Trata-se, portanto, de uma concepção de manejo que ultrapassa a noção estrita de conservação ecológica, pois envolve a produção compartilhada de informações, a mediação de conflitos e a construção de bases coletivas para formulação e acompanhamento de normas e políticas públicas, o que se aproxima da perspectiva da pesquisa-ação e da Gestão Social do território (TENÓRIO, 2008a; THIOLLENT, 2005).

Essa orientação metodológica ganha materialidade mais nítida na discussão da renovação da instrução normativa das Lagoas de Araruama e Saquarema, em que o diálogo sobre o manejo pesqueira envolveram a mediação entre as normativas ambientais sobre a captura de pescado e o atendimento das demandas locais em relação a flexibilização ou reconhecimento de alguns aspectos específicos das pescarias locais, como a quantidade e altura das panadas de rede utilizadas na mijuada, a abertura de rede utilizada na pesca do camarão e da tainha, os impactos positivos e negativos das mudanças recentes nos períodos de defeso, assim como, a releitura e validação de propostas debatidas há mais de dez anos, nas últimas

tratativas para atualização que se encontravam paradas até então. Esse processo de análise das normas a partir da experiência territorial dos próprios sujeitos envolvidos confere ao manejo participativo uma densidade democrática mais ampla, pois o desloca da esfera exclusivamente técnico-burocrática e o reposiciona como prática de coprodução normativa, em que o conhecimento local passa a disputar legitimidade na definição dos parâmetros de uso ordenamento do território e usos dos recursos pesqueiros (OSTROM, 1990).

No caso específico da Lagoa de Araruama, a relevância do automonitoramento tende a extrapolar o acompanhamento da produção pesqueira em sentido estrito. Em São Pedro da Aldeia, por exemplo, as oficinas registraram a demanda por estudos científicos sobre a lagoa e as espécies capturadas para embasar manejo sustentável, além de reivindicações por fiscalização ambiental mais efetiva e qualificação técnica. Considerando a discussão sobre a salubridade da lagoa e os episódios de contaminação da água, o automonitoramento foi apontado como possível ferramenta para auxiliar também no monitoramento e controle sanitário do sistema lagunar. Isso de certa forma já ocorre de maneira informal e sem padronização de parâmetros já que pescadoras e pescadores da laguna são os primeiros a produzir informações territorializadas sobre condições ambientais de forma empírica, ao observarem alterações na água e no pescado, áreas críticas de poluição e apontar impactos sobre a atividade pesqueira e sobre a segurança alimentar das comunidades. Nessa perspectiva, o monitoramento participativo fortalece não apenas o ordenamento da pesca, mas também a capacidade comunitária de incidência sobre temas de saneamento e saúde ambiental, ampliando o controle social (CALLOU, 2003; MALVEZZI; NASCIMENTO, 2020).

Ainda na Lagoa de Araruama, os relatórios e informações complementares permitem observar que as práticas de manejo sustentável também se conectam à questão do aproveitamento integral dos recursos e da destinação de resíduos da pesca. O relatório parcial aponta o aproveitamento de resíduos como potencialidade a ser desenvolvida em algumas comunidades, destacando a necessidade de apoio técnico para melhor manejo desses materiais. A colônia Z-28 de Araruama já realiza a destinação de resíduos para a indústria de ração, o que reforça a existência de práticas locais que podem ser incorporadas analiticamente como experiências concretas de redução de desperdício, agregação de valor e racionalização ecológica do beneficiamento. Esse dado amplia o sentido do indicador, pois evidencia que o manejo sustentável ultrapassa a concepção da definição de períodos e utilização de artes de pesca, mas inclui formas de reaproveitamento e diversificação que articulam sustentabilidade ambiental e inclusão socioprodutiva.

Na Baía da Ilha Grande as práticas de manejo sustentável aparecem associadas a conflitos territoriais e à necessidade de revisão de regras locais que, muitas vezes, não dialogam suficientemente com a dinâmica ecológica e produtiva das comunidades. Em diferentes relatos, surgem demandas ligadas à regulamentação do uso do cerco flutuante, à fiscalização da pesca industrial e à necessidade de informações mais aderentes à realidade local para embasar decisões sobre esforço pesqueiro, defeso e zoneamento das áreas e atividades de uso do território pesqueiro. Esses elementos revelam demandas locais que são apresentadas nos relatórios do Pescantar como subsídio para o planejamento de oficinas sobre o manejo participativo, para construção gradual de capacidades territoriais de leitura, acompanhamento e intervenção sobre os problemas socioambientais da pesca artesanal (VILLELA et al., 2014). A atuação do projeto nesse sentido se foca em produzir articulações e estratégias de defesa do território pesqueiro e dos interesses das comunidades locais, por exemplo, ao dimensionar em Paraty a necessidade de realizar o ordenamento pesqueiro e estabelecer instruções normativas como estratégia de inserir nestas normas a limitação do avanço da pesca industrial.

Em Itaguaí, a análise deste indicador pode ser ampliada ao se reconhecer que as práticas de manejo sustentável não se restringem ao controle direto do recurso pesqueiro, mas abrangem iniciativas comunitárias de cuidado ambiental que afetam as condições de reprodução da vida

na água e da atividade pesqueira. Os relatórios mostram a atuação autônoma de associações como APEITA e APLIM em projetos de limpeza de manguezais apoiados por medidas compensatórias de empresas que atuam na Baia de Sepetiba, o que permite incorporar a compreensão de que o manejo sustentável nesse território, também se expressa em práticas coletivas voltadas à manutenção de ecossistemas fundamentais para a pesca artesanal.

O diálogo sobre estas ações bucou incorporar a limpeza de manguezais como medida de monitoramento ambiental comunitário e a intervenção prática sobre um espaço ecologicamente estratégico, evidenciando a capacidade da representação local em dialogar com o setor privado sobre o direcionamento de políticas compensatórias sem a intermediação da ação extensionista. Os relatórios revelam também uma dimensão pouco explorada nos relatos do projeto, em que a racionalidade comunicativa se expressa na mediação de acordos entre o setor privado e a governança local da pesca artesanal sobre o território. O debate sobre estas ações refletiram no projeto a necessidade de articulação com setores concorrentes buscando articulações que promovam a sustentabilidade democrática sobre o DTS em cenários onde o diálogo com setores concorrentes se faz possível, mesmo considerando, neste caso, a obrigatoriedade judicial na implementação das medidas compensatórias devido aos impactos causados sobre a atividade pesqueira.

Do ponto de vista analítico, o material empírico analisado não permite sustentar que o projeto ainda apresenta um sistema consolidado de manejo sustentável e monitoramento participativo em todos os territórios abrangidos. O que os relatórios evidenciam é a constituição de uma estrutura democrática em formação, baseada em diagnósticos territorializados, cartografias participativas, mediação de processos normativos, identificação de demandas locais e abertura de canais de diálogo entre comunidades, universidade e instituições públicas. Nessa perspectiva, o monitoramento participativo ou o automonitoramento se mostram como instrumentos potenciais de gestão pesqueira e circulação de informações territorializadas para o fortalecimento do controle social da pesca artesanal. A democracia, aqui, assume sentido substantivo porque permite que a experiência cotidiana das comunidades deixe de ocupar posição periférica e passe a influenciar processos decisórios e instrumentos de gestão (VILLELA; VIANA, 2017).

Em termos prospectivos, o indicador aponta para um campo de possibilidades particularmente relevante para a tese ao se considerar possíveis cenários de continuidade do projeto. Caso os resultados futuros se limitem aos mapeamentos, oficinas e registros realizados no âmbito do projeto, estes tendem a permanecer como diagnósticos pontuais, sem se converter em rotinas de acompanhamento comunitário ou em revisão efetiva das regras de manejo. Em um cenário futuro, a manutenção das devolutivas, a ampliação das capacitações e a permanência do diálogo com órgãos como SNPA/MPA, FIPERJ, INEA, secretarias municipais e fóruns de governança territorial poderiam consolidar protocolos locais de monitoramento e fortalecer a incidência comunitária na formalização de APLs e controle ambiental, entre outros possíveis desdobramentos a partir da ação coletiva. O núcleo de projetos previsto como ação futura do Pescantar também pode auxiliar no aprofundamento da autonomia das comunidades em mediar conflitos, reduzir assimetrias informacionais e sustentar práticas territorializadas de DTS da pesca artesanal.

A análise do indicador “Inclusão de princípios de equidade socioambiental”, aponta a incorporação discursiva de valores normativos ligados à justiça social e ambiental e expressa a capacidade do projeto de identificar desigualdades, tornar visíveis assimetrias históricas e inserir essas questões no campo da extensão pesqueira como matéria de planejamento, formação e incidência institucional. Os relatórios explicitam essa orientação ao prever entre os conteúdos formativos das oficinas temáticas, o enfrentamento e a mitigação do racismo ambiental e da injustiça climática, apontados como demanda nas três oficinas de diagnóstico

participativo da pesca artesanal, com o objetivo de fortalecer a representação local para defender o território frente as assimetrias nas relações de poder.

Em Itaguaí, a oficina de diagnóstico evidenciou processos de marginalização política, desinformação institucional e invisibilidade das mulheres em relação a aplicação de medidas de compensação de empresas portuárias e energéticas que atuam na Baia de Sepetiba. A diminuição do acesso ao território pesqueiro devido a restrição ocasionada pelo privilégio a realização de outras atividades econômicas também foi relatada como questão de desigualdade e injustiça, surgiram ainda relatos sobre perda de direitos pela ausência de informação e preconceito contra pescadoras e pescadores que buscam acessar o seguro defeso e a aposentadoria. Os relatos indicam que o acesso a políticas públicas deixou de depender do reconhecimento jurídico da condição de pescador artesanal e passou a ser mediado por plataformas digitais e exigências documentais sucessivas que limitam o acesso a direitos devido ao baixo letramento tecnológico, sobretudo entre pescadoras (es) mais velhos.

A dificuldade de acesso ao gov.br, a ausência de smartphones e computadores, os entraves previdenciários e a dificuldade de reconhecimento e tratamento digno pelos sistemas públicos foram relatados em todos os territórios. Essa constatação evidencia uma forma de seletividade institucional que aprofunda a vulnerabilidade social da categoria. Nesse caso, a equidade socioambiental também reflete a capacidade de enfrentar barreiras tecnoburocráticas que convertem a modernização administrativa em novo filtro de exclusão. O problema é agravado pela coexistência de fraudes no seguro-defeso e obstáculos enfrentados de regularização de pescadores efetivamente inseridos na atividade, o que evidencia um quadro em que o endurecimento do controle estatal recai, muitas vezes, de forma desproporcional sobre os sujeitos com menor capacidade de inclusão digital.

Os impactos ambientais sobre a Lagoa de Araruama foram apontados como principal problema da pesca artesanal, sintetizados pela ideia de “perda de habitat”. Os relatos de Baixo Grande aprofundam essa leitura ao evidenciar que a equidade socioambiental depende de incorporar à análise da pesca artesanal os déficits de saúde associados a problemas relacionados a contaminação das águas e a falta de atendimento específico à saúde do pescador, ausência de serviços de saúde da mulher. educação, cuidado e reprodução social. A desigualdade observada trata-se de uma condição de vulnerabilidade socioambiental multidimensional, em que degradação ecológica, exclusão digital, insegurança de direitos e desgaste institucional se reforçam mutuamente.

A desigualdade socioambiental, nos relatórios, aparece também como injustiça simbólica e territorial, pela produção de estigmas sobre comunidades pesqueiras e seus modos de vida. Em Camerum, a descrição da água com aspecto de esgoto, do acúmulo de lixo, da presença de peixes mortos e do lançamento de efluentes in natura é acompanhada por um elemento adicional de exclusão, o uso do nome da localidade como xingamento nas escolas. Esse dado permite sustentar que a degradação ambiental não opera apenas sobre a base material da pesca artesanal, mas também sobre os regimes de reconhecimento social das comunidades, produzindo marcas de inferiorização que atingem principalmente crianças e jovens desestimulando a continuidade geracional da atividade. O projeto de revitalização da laguna pela Prolagos evidencia uma escolha desigual de etapas de implantação, em que as comunidades de Baixo Grande e Camerum serão beneficiadas apenas na última fase do programa, ainda sem previsão de implementação.

A análise do indicador de equidade socioambiental no projeto também possibilita dimensionar problemas relacionados a reprodução social e continuidade da atividade pesqueira às políticas de educação. Em todos os territórios há relatos sobre a precariedade educacional, ausência de creches, carência de internet estável para realização de atividades remotas, dificuldades de deslocamento escolar, inexistência de conteúdos voltados à cultura pesqueira e descontinuidade do processo educativo devido a falta de professores e dificuldade do acesso

destes em comunidades mais isoladas. Em Calhaus e Joatinga, a ausência de ensino médio próximo compromete a permanência de jovens nas comunidades até a finalização do ensino básico. A dificuldade de acesso e conclusão do ensino médio no próprio território e o deslocamento para os centros urbanos para fins educacionais são relatados como fatores que comprometem a reprodução intergeracional dos modos de vida pesqueiros.

Os relatórios também apontam que a distribuição desigual da presença do Estado pode ser um fator a ser analisado no indicador de equidade socioambiental. Em algumas localidades como Itaguaí e Iguaba Grande pescadoras e pescadores reconhecem positivamente a atuação de secretarias municipais de pesca em apoios pontuais. Em contraste a isto, em localidades da Ilha Grande há relatos de extorsão para realização de cadastros pelo poder público local e fiscalização seletiva sobre caiçaras pelos órgãos ambientais, enquanto a pesca industrial permanece sem nenhum tipo de fiscalização. Isso indica que a injustiça socioambiental não decorre apenas da carência absoluta de políticas, mas também da irregularidade, opacidade e seletividade com que elas chegam aos territórios. Investigar questões ligadas a equidade socioambiental registradas pelo projeto evidenciou a forma desigual e muitas vezes arbitrária pela qual o poder público reconhece, regula e acompanha esses grupos sociais.

Em um cenário de aprofundamento democrático, a inclusão de princípios de equidade socioambiental poderia orientar a construção de ações territorializadas mais duráveis, capazes de mitigar a invisibilidade institucional da pesca artesanal, reduzir assimetrias no acesso às políticas públicas e sustentar formas mais justas de governança territorial. A revisão dos relatórios sugere que o Pescantar ainda não apresenta resultados consolidados quanto à superação de desigualdades, mas produz um efeito importante ao publicizar conflitos e vulnerabilidades que frequentemente permanecem dispersos ou naturalizados. Nesse sentido, o projeto contribuiu para transformar problemas vividos cotidianamente em matéria legível para processos de planejamento extensionista e formulação de políticas públicas. Este movimento inicial de transformação conecta a análise da equidade socioambiental à noção de democracia substantiva ao criar condições para que elas sejam debatidas coletivamente, relacionadas ao controle social e inseridas em arenas de decisão capazes de produzir resposta institucional (VILLELA; VIANA, 2017).

O último indicador “Permanência e replicabilidade das práticas democráticas” remete a análise sobre a permanência das práticas democráticas como ações cotidianas no contexto local e o potencial de replicação das ações em outros contextos. A análise permite observar em que medida um arranjo participativo se estabiliza como repertório social e metodológico, ultrapassando o caráter episódico de encontros pontuais e adquirindo capacidade de continuidade, replicação e adaptação em diferentes comunidades. Embora o projeto Pescantar esteja em fase inicial de implementação, o conjunto de referências dos relatórios aponta elementos que sustentam uma análise sobre como as oficinas de diagnóstico participativo da pesca artesanal podem internalizar práticas democráticas nos territórios atendidos e criar condições para sua replicação em outras localidades ainda não contempladas com o diagnóstico. O relatório parcial registra que houve aceitação do projeto pelas comunidades previstas e interesse de participação de comunidades de entorno, interpretado pela coordenação como possibilidade de multiplicação das ações no território. A adesão formalizada por manifestação de interesse demonstrou o esforço de expansão das ações.

A permanência das práticas democráticas pode ser analisada, inicialmente, como permanência do método, isto é, a capacidade de repetir dinâmicas participativas que organizem a deliberação comunitária e consolidem resultados em registros compartilháveis. Nos diagnósticos participativos, a metodologia aplicada possibilitou a identificação coletiva de conflitos, dificuldades e demandas, no desenvolvimento de cartografias participativas e debates orientados pela identificação de problemas e demanda de soluções. Esse tipo de prática tende a produzir efeitos democráticos porque transforma queixas dispersas em enunciados coletivos,

que por intermediação da extensão universitária, foram sistematizados em documentos de referência para a defesa de direitos e qualificação dos debates em arenas institucionais.

Ao explicitar o conjunto de conflitos, vulnerabilidades, fragilidades institucionais e demandas locais quanto ao acesso a políticas públicas em ambiente de oficina, o projeto contribui para consolidar um repertório de cidadania deliberativa ao nomear problemas, hierarquizá-los, relacioná-los a direitos e políticas públicas, e formular demandas compreensíveis para interlocutores externos. Isto favoreceu um exercício de cidadania pautado na participação e controle social de forma territorializada, em que a pesca artesanal é compreendida como atividade produtiva e como modo de vida que requer reconhecimento institucional.

Nos exemplos presentes nos relatórios a análise sobre os desdobramentos da oficina de diagnóstico participativo em Paraty são significativos para a análise deste indicador. A Praia do Sono e a Praia de Ponta Negra são caracterizadas por grande carência de suporte à atividade pesqueira artesanal e infraestrutura e por problemas que conectam cotidiano produtivo a demanda de soluções para o território, como a falta de luz constante, impactando o armazenamento de pescado, que se desdobrou em diálogos sobre inclusão no programa Luz para Todos e possíveis projetos de geração de energia alternativa através de placas solares; dependência logística em relação ao acesso por terra através do cais do Condomínio Laranjeiras, que levou a diálogos sobre via de transporte marítimo alternativo que integre as comunidades à localidade de Trindade.

A vulnerabilidade econômica nessas comunidades, levou a debates de soluções para evitar atravessadores na comercialização do pescado, como o esforço coletivo para criar condições locais para o beneficiamento e transporte do pescado para os mercados locais; e barreiras de acesso a direitos, dialogando-se sobre desafios na obtenção RGP e regularização para acesso ao seguro defeso através da articulação com a FIPERJ e mutirões de cidadania para emissão de documentos. Na Ilha do Araújo, o diagnóstico registrou conflitos fundiários decorrentes de disputas judiciais relativas à posse da terra e a existência de ameaças à pesca associadas ao aumento do tráfego de lanchas e jet-skis em alta velocidade, que espantam o peixe e, frequentemente, danificam as redes, levando a diálogos sobre a formalização da representação local e inserção em espaços de participação social como o COMPAP.

A replicabilidade das práticas democráticas no Pescantar se sustenta, em primeiro lugar, no desenho do projeto voltado ao fortalecimento de redes territoriais, que já alcança um conjunto extenso de comunidades distribuídas em diferentes municípios e contextos socioterritoriais. A listagem de comunidades alcançadas, abrangendo Itaguaí, Paraty, Mangaratiba, Angra dos Reis, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Iguaba Grande, Araruama e Arraial do Cabo, indica um campo de implementação que exige padronização mínima de procedimentos, ao mesmo tempo em que demanda sensibilidade para adaptação aos contextos locais. Nesse sentido, a replicabilidade é interpretada como capacidade de manter um ambiente democrático de escuta, diálogo, produção de registros, priorização de demandas, ajuste da linguagem técnica e tradução de demandas em documentos que auxiliem na defesa de direitos e articulação de melhorias para a realização da atividade pesqueira no contexto local.

As oficinas temáticas previstas para a fase dois do projeto, por se basearem nas demandas locais identificadas na etapa de diagnóstico, podem produzir impactos positivos específicos sobre a internalização de práticas democráticas ao deslocar o processo de diagnóstico das problemáticas para um momento de coprodução de soluções, planejamento e pactuação de responsabilidades. Problemas recorrentes nos diagnósticos já realizados tendem a demandar conhecimento técnico, articulação institucional e escolhas coletivas sobre prioridades e estratégias. Ao tematizar essas questões em oficinas estruturadas, o projeto pode fortalecer competências democráticas substantivas, qualificando a argumentação pública na busca de soluções, estabelecimento de metas, monitoramento social e avaliação de possíveis resultados.

Desta forma, a fase dois pode consolidar a passagem de uma participação centrada no relato de dificuldades para uma participação orientada à ação coletiva organizada.

O projeto cria condições para isso ao articular capacitações para bolsistas e residentes para atuarem na extensão pesqueira através de práticas de pesquisa-ação e extensão universitária, formando futuros profissionais que possam atuar na mediação das demandas locais, ao mesmo tempo em que qualifica os debates entre atores locais em torno da busca de soluções para o território, o que, do ponto de vista metodológico, contribui para reduzir a dependência institucional e aumentar a estabilidade de práticas participativas como rotina cotidiana. Nesse contexto, a fase dois do projeto, descrita como um desdobramento a partir dos resultados preliminares dos diagnósticos participativos, orientada ao planejamento de projetos locais, apresenta potencial de ampliar tanto a permanência quanto a replicabilidade das práticas democráticas.

Ao planejar o desdobramento de demandas locais em propostas de solução a partir da formatação de projetos, o Pescantar tende a fortalecer a memória pública das deliberações comunitárias. Ao mesmo tempo, cria tecnologias sociais baseadas na articulação entre atores locais e agentes institucionais, por meio da pactuação em torno do desenvolvimento local. Essa arquitetura metodológica favorece mecanismos de permanência das práticas democráticas porque permite que o registro das demandas sobreviva às oscilações políticas, às mudanças de lideranças e às rotinas do trabalho pesqueiro. Ao mesmo tempo, funciona como mecanismo de replicabilidade porque estabelece um formato metodológico para registrar, comparar e encaminhar demandas em diferentes territórios, favorecendo o intercâmbio de informações e iniciativas entre as comunidades e a atuação em redes territoriais.

A dimensão da sustentabilidade democrática torna-se evidente quando a fase dois do projeto é associada ao incremento da autonomia comunitária por meio de institucionalização da representação local, capacitação sociotécnica e articulação de parceria. No cenário projetado, a evolução para projetos locais guiados pela sustentabilidade democrática supõe que as comunidades assumam o protagonismo na definição de prioridades. Nessa projeção, a autonomia é entendida não como isolamento, mas como capacidade ampliada de decisão e execução em arranjos colaborativos. A institucionalização de associações locais opera como base formal para representação, celebração de convênios e acesso a políticas públicas; a capacitação técnica através de oficinas de manutenção de motores, manejo sustentável de artes de pesca e formação para beneficiamento e processamento do pescado, fortalece a autogestão e reduz dependências econômicas; e a articulação de parcerias intersetoriais com órgãos públicos, instituições de pesquisa e entidades de apoio, incluindo universidades e instituições como SEBRAE e SENAR, cria condições para enfrentar problemas de forma sistêmica, conectando escala local e escala institucional.

Apesar de grande parte das análises desse indicador se pautarem em cenários prospectivos, avalia-se que a extensão universitária se configura como fator de agregação sociotécnica ao atuar como ponte entre saberes tradicionais e conhecimentos científicos, facilitando a produção de subsídios técnicos territorializados e socialmente construídos, e difundindo práticas de governança participativa, como a participação em conselhos municipais que incidem sobre a pesca artesanal e fóruns de gestão territorial. Nessa perspectiva, a projeção de cenários futuros até 2027 indica a possibilidade de consolidação de redes sociotécnicas formalizadas entre associações e órgãos públicos ou privados, de implementação de infraestrutura produtiva local operando com maior autonomia e geração de renda, e de ajustes em políticas públicas resultantes de diálogos territorializados.

Embora essas projeções dependam de variáveis políticas, administrativas e financeiras, o eixo analítico aponta que a sustentabilidade democrática no Pescantar, tende a se fortalecer na medida em que o método participativo se converte em prática cotidiana, replicável e apropriada pelas comunidades. Nesse cenário, a replicabilidade das ações do projeto deixa de

se configurar como repetição de oficinas e passa a se associar a circulação de uma tecnologia social de governança territorial, que fortalece a capacidade de pactuação interinstitucional e produção de soluções territorialmente ancoradas, capaz de ampliar a autonomia comunitária para promover ações alinhadas ao DTS da pesca artesanal.

5.7 Considerações sobre a seção

Nesta seção, que trata sobre o papel da extensão universitária na agregação de valor e inclusão socioprodutiva da pesca artesanal, a abordagem da transição da discussão sobre políticas territoriais para a análise de arranjos produtivos específicos permite observar a aplicação da Gestão Social em uma dimensão de agregação de valor através, do reconhecimento da singularidade da produção no território, e no enfoque específico da pesca artesanal. Assim, a participação do PEPEDT no projeto da DO da Tainha da Lagoa de Araruama não deve ser compreendida pela ótica de um ativo de propriedade intelectual sob a lógica do modelo neoclássico de agregação de valor. A atuação do PEPEDT se deu na utilização de métodos como a cartografia social e o mapeamento participativo como método de razão substantiva, que registrou aspectos do conhecimento tradicional associado a pesca artesanal para elevá-lo ao status de patrimônio territorial que agrega valor único ao pescado da Lagoa de Araruama. Neste projeto, o território deixa de ser um suporte físico e passa a ser o palco de articulações em torno de um pacto territorial entre colônias e associações, desafiando a lógica da concorrência predatória e substituindo-a por uma cooperação pautada na identidade cultural e territorial.

O debate nesta seção permite avançar a discussão da tese em relação ao papel da extensão universitária, que além de se caracterizar pelo suporte à governança passa a operar diretamente na agregação de valor aos aspectos territoriais, na visibilização e valorização socioprodutiva da pesca artesanal e na formatação de arranjos institucionais voltados à inclusão socioprodutiva. A análise se estrutura a partir de dois aspectos complementares, a estratégia de agregação de valor e diferenciação territorial materializada no mapeamento socioeconômico e socioprodutivo do projeto da Denominação de Origem da tainha da Lagoa de Araruama; e a construção de uma agenda de pesquisa-ação através do diagnóstico participativo da pesca artesanal no projeto Pescantar, voltado à construção de bases para futuras ações territorializadas com retomada de políticas de extensão pesqueira.

Esse arranjo é relevante porque mostra que a tese debate os processos micropolíticos e metodológicos pelos quais determinadas demandas passam a adquirir forma pública, institucional e programática. A originalidade analítica está em sugerir que ambas as frentes dependem do mesmo fundamento, a governança territorial e a cidadania deliberativa, sem a qual o valor agregado pode se reduzir a preço do produto e a inclusão socioprodutiva pode virar apenas retórica. Nesse sentido, a análise sugere que a agregação de valor na pesca artesanal não pode ser reduzida a uma lógica de mercado ou a um simples incremento de renda.

O caso da DO da tainha mostra que o valor construído pelo projeto depende da capacidade de territorializar atributos produtivos, culturais e ambientais da atividade, convertendo-os em reconhecimento coletivo e em base para pactuação social. O texto indica que o processo envolveu a reaplicação de metodologias participativas do PEPEDT, a adaptação da cartografia social na construção de método de próprio de cartografia socioprodutiva e a orientação para a organização da futura entidade gestora da IG, com destaque para a construção de um pacto territorial entre colônias e associações de pescadores. Isso desloca a discussão da certificação da IG como instrumento meramente técnico para entendê-la como um processo de institucionalização identitária do território pesqueiro.

A DO da tainha, nesse sentido, pode ser entendida como um dispositivo institucional de tradução do território para um regime formal de reconhecimento, que codifica práticas, delimita um espaço, define critérios de produção e qualidade, registra uma narrativa de singularidade e,

com isso, busca proteger e valorizar um produto associado a condições locais específicas. Esse processo não é somente técnico, ele é profundamente político, porque implica decidir o que conta como autêntico, quem é reconhecido como produtor legítimo, quais práticas são normatizadas e quais ficam à margem da identidade territorial. A reaplicação de metodologias participativas do PEPEDT e a adaptação de cartografia social operam, aqui, como uma tentativa de deslocar a DO de um modelo cartorial para uma construção territorialmente situada, capaz de evidenciar fatores socioculturais, produtivos e ambientais que singularizam a pesca da tainha na Lagoa de Araruama.

Essa leitura é importante porque permite dialogar com a noção de territorialidade, segundo a qual a prática da Gestão Social possibilita a contextualização das políticas e valorização das práticas e saberes locais como base para o DTS. Sob essa ótica, a DO da tainha se configura como linguagem institucional capaz de traduzir para o Estado, para o mercado e para a sociedade uma historicidade territorial frequentemente invisibilizada. Em outras palavras, tornar legível, reconhecível e defensável uma forma de vida vinculada à laguna, aos modos tradicionais de captura, aos saberes ecológicos e à organização comunitária, além da simples valorização comercial da tainha como produto para o mercado. Sob uma análise habermasiana, a construção participativa de critérios e do pacto territorial em torno da DO da tainha pode ser lida como esforço de produzir legitimidade por meio de práticas comunicativas, reduzindo assimetrias informacionais e mitigando a captura do processo por atores mais próximos de instâncias burocráticas (HABERMAS, [1981] 2012). Isso se aproxima do que a literatura do campo da Gestão Social defende ao centrar a ação pública em processos coletivos de tomada de decisão através do exercício do controle social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; KRAEMER; ABREU; OLIVEIRA, 2019; TENÓRIO, 2008a;).

Os dados apresentados reforçam esse argumento ao registrar que, em comunidades como Pitória e Baleia, a pesca da tainha foi apresentada como elemento estruturante da identidade territorial, da organização comunitária e da transmissão intergeracional de conhecimentos tradicionais, com destaque para a pesca de gancho como artes de pesca altamente especializada, dependente do conhecimento empírico sobre o ambiente, como a leitura de correntes, ventos e ciclos naturais da laguna. Esse tipo de achado é analiticamente importante porque demonstra que o conhecimento tradicional constitui uma tecnologia social e ecológica complexa, cuja reprodução social depende da proteção do território. Assim, a agregação de valor proposta pelo projeto pode ser lida como um esforço de reposicionar a pesca artesanal diante de formas hegemônicas de valoração, que tendem a reconhecer apenas produtividade mensurável, escala e acumulação de lucro.

Porém, a discussão sobre o projeto observa que a valorização territorial do pescado ocorre simultaneamente à explicitação de precariedades estruturais. O reconhecimento da identidade territorial, por si só, não resolve os gargalos materiais da cadeia produtiva e de valor. O reconhecimento da IG da tainha, nesse contexto, não pode ser tomado como solução isolada, pois parte de uma agenda mais ampla que envolve a implementação efetiva de políticas públicas que proporcionem infraestrutura, fomentem a organização social, o ordenamento territorial e pesqueiro, e a justiça socioambiental. Isso abre espaço para uma discussão crítica, de que instrumentos de valorização territorial podem produzir efeitos paradoxais quando entram em contato com a realidade de mercados desiguais. A DO da tainha pode fortalecer o poder de barganha, melhorar o posicionamento comercial de acesso aos mercados e estimular a organização social, mas pode também induzir padronizações que pressionam a diversidade interna das práticas da pesca artesanal, favorecer grupos com maior capacidade organizativa e reforçar hierarquias preexistentes.

A advertência de Adorno e Horkheimer sobre a racionalidade instrumental ajuda a tensionar a tentação de reduzir agregação de valor a um problema de marketing, quando o território vira marca e a cultura vira diferencial competitivo, existe o risco de o processo se

orientar por métricas de eficiência mercantil e perder a densidade emancipatória (ADORNO; HORKHEIMER, [1947] 2014). Nessa perspectiva, a discussão sobre a renovação do projeto recai na preocupação de a gestão da IG da tainha se estabelecer como mecanismo de proteção coletiva pautada no estabelecimento de regras pactuadas, reconhecimento coletivo, governança territorial e inclusão socioprodutiva, ou como mecanismo de conversão do território em ativo, com a possibilidade de distribuição desigual dos ganhos.

A discussão sobre a agregação de valor além de configurar a inserção competitiva do produto no mercado, precisa pautar a reversão de assimetrias na apropriação do excedente, criando formas coletivas de controlar condições de produção e circulação. As ações do projeto quando ancoradas na cartografia socioprodutiva e na pactuação entre colônias e associações, pode operar como um dispositivo de enfrentamento das dinâmicas de subordinação econômica. Desta forma, as oficinas participativas além de produzir informações produtivas, incorporaram conflitos ambientais, impactos da poluição, degradação da qualidade da água e redução da produtividade pesqueira, compondo um diagnóstico que integra dimensões ecológicas, socioprodutivas e institucionais da pesca da tainha na Lagoa de Araruama. Isso aproxima a discussão sobre o projeto ao campo de estudos decoloniais ao abordar a crítica de modelos racionalistas incapazes de responder aos desafios socioambientais contemporâneos e ao campo da Gestão Social ao utilizar uma abordagem multiescalar, participativa e territorializada do desenvolvimento, pois envolve disputar quais dimensões do território serão reconhecidas como relevantes na formulação de políticas e instrumentos de desenvolvimento (VILLELA, 2012; VILLELA; VIANA, 2017; KRAEMER; ABREU; OLIVEIRA, 2019).

Nesse sentido, reafirma-se que o estabelecimento de modelos institucionais importados ou neste caso, mesmo que produzido pela ação coletiva no próprio território, se não demonstrar a capacidade de internalizar as definições contidas no Caderno de Especificações Técnicas, podem não se configurar como tradução sociológica e adequação à realidade concreta (RAMOS, [1958] 1996), sob pena de gerarem formalismos e baixa aderência prática. Porém, o debate sugere que ao enfatizar a necessidade de orientar a organização social e estruturar a entidade gestora da IG, a viabilidade da DO da tainha depende da capacidade de gerir conflitos, administrar regras e sustentar a cooperação em torno da atividade pesqueira. A DO da tainha, portanto, se configura como um laboratório para observar se a institucionalidade criada é apropriável pelas comunidades e compatível com suas temporalidades, valores e capacidades operacionais.

O projeto Pescantar, por sua vez, amplia essa problemática e a desloca da escala da valorização territorial de um produto para a escala da construção de uma política territorializada de extensão pesqueira. O projeto se apresenta como iniciativa de descentralização da ação federativa e como materialização da própria suposição da tese sobre o papel mediador da extensão universitária no planejamento e implementação de políticas públicas para o DTS da pesca artesanal. Um aspecto importante para se considerar neste debate é que o Pescantar se constrói metodologicamente a partir da ação coletiva e não se estabelece como um programa pronto a ser aplicado sobre os territórios a partir de um modelo fechado. Esse processo assume uma dimensão mais ampla, a construção de bases para a retomada de políticas de extensão pesqueira, conectando comunidades da Baía de Ilha Grande, Baía de Sepetiba e Lagoa de Araruama à proposta de territorialização de políticas públicas para o DTS da pesca artesanal.

O método da pesquisa-ação e o caráter de extensão universitária são destacados na concepção do projeto Pescantar e na própria chamada pública do programa Saberes das Águas, demonstrando que estas características se pautam no reconhecimento a ação extensionista das universidades pelo poder público, o que configura uma posição política e epistemológica que não se reduzem em uma escolha metodológica isolada. Isso indica que o conhecimento produzido é orientado a demandas identificadas em campo e à construção de planejamento futuro, que no contexto do Pescantar sugere que a extensão universitária contempla um arranjo

de coprodução do conhecimento, envolvendo atores locais no dimensionamento de problemas públicos e agendas factíveis, que envolve tanto necessidades produtivas de infraestrutura, comercialização, agregação de valor, quanto necessidades político-institucionais na garantia de direitos, políticas territorializadas, governança participativa e cidadania deliberativa expressa pelo acesso a arenas decisórias (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; KRAEMER; ABREU; OLIVEIRA, 2019; TENÓRIO, 2008a;b).

Neste sentido a análise realizada observa que o projeto reúne processos metodológicos de diagnóstico participativo, formação política e sociotécnica, levantamento socioeconômico e construção coletiva de propostas, articulada a discussão teórica no campo da Gestão Social, DTS, Teoria Crítica, Teoria Decolonial e inclui ainda a abordagem da Pedagogia Freiriana, que também compõe as bases teóricas do campo da Gestão Social. A arquitetura metodológica utilizada busca qualificar dados sobre demandas locais e possíveis soluções territoriais, passíveis de integração a um modelo de extensão pesqueira territorializado, que não pretende ser apenas explicativo. Em termos teóricos, trata-se de um deslocamento da assistência técnica clássica para uma perspectiva flexível de coprodução de conhecimento em que conhecer o território é parte da própria construção das condições de governança.

Essa argumentação também permite uma leitura crítica da noção de inclusão socioprodutiva no projeto Pescantar. Ao incorporar temas como regularização da atividade pesqueira, ordenamento territorial, acordos de pesca e defesa dos territórios tradicionais sob a ótica da inclusão socioprodutiva, o projeto realiza um deslocamento de uma discussão mais centrada na dimensão frequentemente associada ao acesso ao mercado para uma leitura sobre a valorização cultural, reconhecimento de direitos e proteção territorial. Propõe assim uma compreensão mais ampla e teoricamente consistente sobre a apropriação do processo pelos próprios atores locais, porque evita reduzir a inclusão socioprodutiva a uma integração subordinada a um contexto puramente econômico, marcado por assimetrias.

Essa discussão se reforça a partir das análises das oficinas realizadas ao interpretar que elas se constituem como arenas em que as comunidades testam interpretações, nomeiam problemas, negociam prioridades e passam a transformar experiência vivida em linguagem pública, para além de dinâmicas com objetivo apenas de proporcionar a coleta de dados. Nesse sentido, a escuta ativa e a mediação dialógica destacadas na análise não se constituem apenas como recursos metodológicos neutros. Elas são, na verdade, dispositivos políticos de produção de conhecimento que pautam o DTS sob uma abordagem democrática e emancipatória. Na análise da categoria sustentabilidade democrática, evidencia-se que os arranjos participativos ainda dependem da indução do projeto, que a integração intersetorial permanece em construção e que a permanência das práticas democráticas depende de financiamento, institucionalização e maior autonomia comunitária. Esses dados são importantes para a discussão porque possibilitam identificar que as ações do projeto não se estabelecem automaticamente como institucionalização plena da governança. O que o Pescantar revela, por enquanto, é a qualificação do debate e formação de arenas deliberativas funcionais, que não devem ser confundidas com estruturas permanentes e consolidadas de governança participativa.

As análises realizadas sugerem que tanto o projeto da a DO da tainha quanto o Pescantar produzem resultados multiescalares, que produzem formas de publicização das demandas da pesca artesanal. No caso da DO, publiciza-se o vínculo entre território, produto, saber local e identidade coletiva. No caso do Pescantar, publicizam-se as demandas, vulnerabilidades e capacidades políticas das comunidades pesqueiras em múltiplos territórios. Essa exposição respaldada pela extensão universitária é relevante para a formatação de políticas públicas, porque desloca a pesca artesanal de uma posição periférica, subalterna e frequentemente invisibilizada, para uma posição de sujeito coletivo capaz de incidir na agenda pública.

A cartografia socioprodutiva participativa foi utilizada, nos projetos analisados, como um método de caracterização do território e dos modos de vida locais, permitindo identificar

como a pesca artesanal se organiza no espaço, no tempo e nas relações sociais que sustentam a atividade. Por meio desse procedimento, tornou-se possível registrar não apenas a localização de pesqueiros, pontos de desembarque, áreas de circulação ou referências físicas do território, mas também as formas de organização socioprodutiva, os calendários de pesca, as artes de pesca utilizadas, as práticas de beneficiamento, comercialização, festividades, conflitos e elementos afetivos e culturais relacionados à atividade pesqueira. Isso demonstra que a cartografia socioprodutiva participativa funciona como um método capaz de articular território, trabalho, cultura e memória, oferecendo uma leitura ampliada e a publicização das condições concretas de reprodução social das comunidades pesqueiras.

Além de sua função metodológica para os projetos, a cartografia socioprodutiva participativa revelou-se como instrumento que pode ser apropriado pelas próprias comunidades como ferramenta de visibilização territorial e defesa de direitos. Ao sistematizar em mapas e registros compartilhados as áreas de uso da pesca, os locais de importância cultural, os pontos de conflito e as pressões exercidas por outras atividades sobre o território, o método contribuiu para tornar mais inteligíveis, pública e institucionalmente, aspectos que muitas vezes permanecem dispersos na oralidade ou invisibilizados em documentos oficiais. Nessa perspectiva, a cartografia socioprodutiva participativa auxiliou no fortalecimento da capacidade de argumentação das comunidades em processos de reivindicação, planejamento, negociação e participação social, ao reunir elementos espacializados que expressam a materialidade e a legitimidade de seus modos de vida e de suas territorialidades.

Esse processo de publicização pode ser debatido na perspectiva da Teoria Ator-Rede, considerando que os dois projetos podem ser analisados a partir da construção de redes territoriais que fortalecem o reconhecimento da pesca artesanal como sujeito coletivo. Nesse sentido, considera-se que a extensão universitária, ao atuar como ponte entre o conhecimento científico e o tradicional, desempenha a função de tradução, nos termos de Latour (1994) e Callon (1986), garantindo que as demandas locais não sejam subalternizadas pela tecnocracia de métodos analíticos mais generalistas, que não expressam as especificidades locais. A pesquisa-ação consolida a formatação destas redes ao transformar o método participativo em uma tecnologia social de governança, articulando o suporte sociotécnico para que a autonomia comunitária floresça como processo emancipatório, na medida em que pescadoras e pescadores se apropriam da publicização de suas próprias demandas e utilizem as políticas públicas resultantes como ferramentas de gestão de seu próprio território.

O debate sobre a pesquisa-ação e extensão universitária ganha profundidade quando se analisa a inserção do PEPEDT em processos mais amplos, como a Plenária Livre e a Plenária Nacional da Pesca Artesanal, orientando a construção do Plano Nacional da Pesca Artesanal e os desdobramentos do Pescantar na contribuição a criação do Programa Nacional de Extensão Pesqueira Artesanal. Assim, a atividade extensionista deixa de ser apenas pontual e passa a operar como ponte entre escalas, do local ao nacional. Isso recoloca a multiescalaridade como um tema central da territorialização de políticas públicas, sobre como fazer com que a realidade territorial não seja apenas insumo consultivo para documentos nacionais, mas sim componente real de formulação e desenho institucional. Processos participativos podem ser convocados para compor legitimidade formal, ao mesmo tempo em que mantêm estruturas materiais de desigualdade (FANON, [1961] 2007). Em contraposição a isso, a teoria comunicativa de Habermas ajuda a pensar essa legitimidade em escala ampliada, quanto mais distantes as decisões estão das comunidades, maior o risco de colonização do modo da vida por sistemas burocráticos e econômicos, por isso, mecanismos deliberativos precisam ser desenhados para manter porosidade e responsividade (HABERMAS, [1981] 2012).

Esse ponto pode ser articulado com a seção seguinte da tese, ainda que aqui apenas como antecipação de debate, pois destaca a contribuição do PEPEDT em processos institucionais mais amplos, como a Plenária Livre e a Plenária Nacional da Pesca Artesanal,

orientadas à construção do PNPA e do PNEPA. Assim, os projetos analisados nessa seção não são apenas experiências locais ou regionais, eles funcionam como laboratórios territoriais de proposição pública. Em termos de inovação institucional, talvez o aspecto mais relevante ao debate não seja situar a extensão universitária como executor local de políticas definidas em outras escalas governamentais, mas sim, como atividade capas de proporcionar espaço de incubação de conteúdos, métodos e agendas que podem retroalimentar a própria formulação nacional de políticas públicas.

A análise sobre os projetos debatidos nesta seção permite sustentar que as atividades de extensão universitária realizadas se configuram como experiências de apoio técnico à pesca artesanal e também como dispositivos de mediação socioprodutiva e territorial pelos quais a universidade ajuda a transformar e traduzir práticas tradicionais, conflitos ecológicos, gargalos produtivos e demandas comunitárias em diagnósticos compartilhados, pactos territoriais e agendas públicas em construção. Isso gera evidências de que a extensão universitária pode operar como tecnologia institucional de convergência entre saber local, valorização territorial e proposição de políticas públicas. Ao enfatizar a participação ativa de pescadoras e pescadores nas atividades realizadas e a consolidação metodológica do PEPEDT, considera-se que a pesquisa baseada na extensão universitária se configura como um caminho de enfrentamento a ao risco de descontinuidade das políticas públicas e da fragmentação institucional, ao fortalecer o controle social e fomentar a governança territorial e a inclusão socioprodutiva como dimensões inseparáveis.

Porém, a própria necessidade de retomada de políticas de extensão pesqueira indica que há descontinuidades, lacunas institucionais e uma história de interrupções que designam à extensão universitária direcionada ao DTS a uma função de "primeiros socorros institucionais", que não deve ser confundida ou substituir a dimensão das políticas de ATER e da extensão rural, ou neste caso, da extensão pesqueira, mas sim complementá-las. Nesse sentido, a extensão universitária que se pauta no DTS, se caracteriza como processo de mediação de pactos, traduções técnicas, disputas e institucionalizações, que pode ampliar capacidades coletivas, mas também precisa lidar com os limites e contradições de operar entre Estado, mercado e modos de vida do território.

6. PESCA ARTESANAL E A DIMENSÃO POLÍTICO-PARTICIPATIVA SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA, NO BRASIL E NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A pesca artesanal é uma prática ancestral que sustenta a vida de milhares de comunidades costeiras e ribeirinhas na América Latina. Representando muito mais do que uma atividade produtiva, ela constitui uma expressão cultural, um modo de vida e um instrumento fundamental para a garantia da soberania e segurança alimentar das populações tradicionais (RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022). A importância de discutir a pesca artesanal se dá pela sua contribuição para a sustentabilidade socioambiental de comunidades pesqueiras artesanais e a resiliência de ecossistemas costeiros e marinhos. Na América Latina, a atividade reúne diferentes comunidades tradicionais, incluindo, povos originários, quilombolas e caiçaras, que dependem dela para sua subsistência e geração de renda, assim como, na manutenção de sua identidade cultural.

Apesar de sua relevância, a atividade enfrenta desafios estruturais que ameaçam sua continuidade e a emancipação socioeconômica das populações envolvidas. O que se observa na prática são políticas públicas fragmentadas, descontinuadas ou insuficientes para responder às demandas reais das comunidades pesqueiras, além de uma carência de reconhecimento e valorização dos saberes tradicionais e dos modos de vida associados ao mar e às águas interiores. A relevância de discuti-la sob a ótica do Desenvolvimento Territorial Sustentável reside na urgência de construir políticas emancipatórias e participativas, capazes de garantir a continuidade desta atividade em equilíbrio com os ecossistemas e em sintonia com as culturas locais.

A pesca artesanal é uma atividade que se caracteriza pela extração, coleta e manejo de recursos pesqueiros, realizada por populações tradicionais. Os pescadores são donos dos meios de produção, cuja cadeia produtiva envolve outras atividades, como a produção de redes, embarcações, ferramentas e artefatos de pesca, englobando ainda o comércio a varejo e atacado, configurando arranjos de uma economia rudimentar, primária, que em geral passou por poucas mudanças e inovações (SILVA, 2015). Está diretamente vinculada ao bem comum e aos princípios de justiça social e ambiental. Contudo, conflitos econômicos com setores industriais, políticas públicas frágeis e fragmentadas, falta de subsídios e a desvalorização cultural representam barreiras significativas. Entre as quais, a concorrência com a pesca industrial e a aquicultura de grande porte, a mineração e exploração de petróleo e gás em áreas costeiras e oceânicas, a produção de energia eólica, a atividade portuária, a especulação imobiliária, a indústria do turismo e a degradação ambiental. Estes desafios comprometem a sustentabilidade e a continuidade da atividade pesqueira artesanal, especialmente frente ao avanço de interesses econômicos hegemônicos.

A primeira parte dessa seção propõe uma análise da relação entre o bem comum, a valorização da pesca artesanal, a necessidade de políticas públicas robustas e a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional no contexto latino-americano. Embasa-se numa abordagem teórica interdisciplinar, cuja análise se fundamentada nas perspectivas da Teoria Crítica, na problematização das desigualdades sociais e ambientais (ADORNO; HORKHEIMER, [1947] 2014), ao questionar as estruturas de poder que marginalizam comunidades pesqueiras; na Teoria dos Recursos Comuns (OSTROM, 1990), ao discutir a importância da gestão coletiva e sustentável dos recursos pesqueiros; na Economia Ecológica, que propõe uma lógica contra-hegemônica de desenvolvimento a partir dos limites ecológicos e das dinâmicas socioculturais locais (MARTÍNEZ-ALIER, 2007), ao enfatizar a integração entre economia, sociedade e meio ambiente para o desenvolvimento territorial sustentável; e na Gestão Social, como campo cuja análise articula as demandas de movimentos sociais na

participação e controle social sobre o planejamento e implementação de políticas públicas sobre o viés do Desenvolvimento Territorial Sustentável.

Do ponto de vista metodológico, as análises recorrem à dados secundários, com base na literatura científica especializada, em normativas, em políticas públicas, e em documentos públicos nacionais e internacionais que incidem sobre a pesca artesanal. Em específico, para a análise sobre a América Latina, utiliza-se relatórios de organizações internacionais e a Lei Modelo de Pesca Artesanal ou em Pequena Escala, promovida pelo Parlamento Latino-Americano e Caribenho (PARLATINO) com apoio do programa Mesoamérica Sem Fome, impulsionado pela FAO e pela Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AMEXCID) (PARLATINO, 2017).

A segunda parte dessa seção descreve a experiência de extensão universitária do PEPEDT no apoio a mobilização das diversas representações de comunidades pesqueiras artesanais do estado do Rio de Janeiro para realização e participação em conferências e plenárias da pesca artesanal, abrangendo as esferas municipal, estadual, regional e nacional. Nesse contexto, enfatiza-se a análise das ações de apoio do projeto Pescantar que dão suporte a participação das pescadoras e pescadores em processos de planejamento de políticas públicas voltadas para a pesca artesanal.

Analisa-se a cooperação entre instituições de ensino, agentes governamentais e as comunidades pesqueiras no planejamento, organização, realização e participação em conferências e plenárias da pesca artesanal através de ações do PEPEDT que deram suporte a realização da 1ª Conferência Municipal de Pesca Artesanal de Itaguaí-RJ; a preparação de delegados da Plenária Regional Sudeste da Pesca Artesanal; a construção da Plenária Livre da Pesca Artesanal do Estado do Rio de Janeiro; e a mediação e acompanhamento da Plenária Nacional da Pesca Artesanal.

As ações pautadas na extensão universitária corroboram com a prática da Gestão Social e do Desenvolvimento Territorial Sustentável, ao viabilizar metodologias e técnicas que empoderam os atores locais na busca por maior representatividade na construção de políticas públicas que buscam soluções das adversidades produtivas e para a geração de renda. A escuta ativa dos atores locais envolvidos na representação da pesca artesanal se configura como uma das principais ferramentas de construção coletiva nestes espaços de participação social.

A análise se pautou na abordagem do campo da Gestão Social, para tecer um olhar sobre como a extensão universitária aliada ao empoderamento e fortalecimento de espaços de representação social, proporcionou o suporte e a qualificação de demandas locais na construção do PNPA, contribuindo para a consolidação da democracia participativa. Segundo Avritzer (2007) a política de participação democrática no Brasil tem sido marcada por dois fenômenos importantes: a ampliação da presença da sociedade civil na construção das políticas públicas e o crescimento das chamadas instituições participativas.

O PNPA deve orientar ações do Governo Federal, especialmente do MPA, para combater desigualdades e valorizar as tradições e territórios das comunidades pesqueiras. Ele incorpora as Diretrizes Voluntárias para a Pesca de Pequena Escala Sustentável da FAO e é uma das metas do Programa Povos da Pesca Artesanal (BRASIL, 2023b). O plano nacional é uma iniciativa do governo federal brasileiro que visa fortalecer a pesca artesanal como atividade sustentável, cultural e econômica, com foco na inclusão social, preservação ambiental e participação das comunidades pesqueiras. Também é o primeiro instrumento nacional dedicado à defesa, preservação, desenvolvimento e promoção da pesca artesanal no Brasil, abrangendo dimensões sociais, econômicas, culturais, ambientais e institucionais.

Segundo Avritzer (2008) as instituições participativas têm transformado a relação entre Estado e sociedade civil, criando espaços deliberativos onde os cidadãos podem influenciar diretamente as políticas públicas, incorporando suas experiências e conhecimentos locais para a construção de soluções mais democráticas e adaptadas às realidades regionais.

Podemos observar estes processos democráticos participativos, baseados na Gestão Social, fortalecendo o diálogo entre Estado, sociedade civil e instituições, permitindo a construção coletiva de soluções que integrem saberes locais e promovam o desenvolvimento sustentável.

A Constituição de 1988 reforçou o modelo de Participação e Controle Social ao estabelecer a participação da sociedade civil na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas como um dos princípios fundamentais da administração pública (BRASIL, 1988). Essa diretriz foi materializada, entre outros mecanismos, na criação e fortalecimento dos conselhos e conferências temáticas, como formas permanentes de Controle Social e Participação Popular, o Art. 198, inciso III, da constituição determina que as ações e serviços públicos de saúde devem obedecer ao princípio da participação da comunidade (BRASIL, 1988).

No artigo 204, foram apresentadas as diretrizes estruturantes da política pública com a indicação das fontes dos recursos; a descentralização político administrativa; e a participação da sociedade na formulação da política e no controle das ações. Apontando a participação e o controle social como pilares fundamentais para a construção de políticas públicas democráticas, abrangendo contextos que envolvem comunidades tradicionais, sustentabilidade, geração de renda e desenvolvimento econômico, territorial e sustentável.

6.1. Abordagens Sobre Desenvolvimento e o Contexto da Pesca Artesanal

A pesca artesanal desempenha um papel central na segurança alimentar, na geração de renda e na preservação cultural de comunidades costeiras e ribeirinhas, especialmente na América Latina, onde contribui significativamente para a economia e o bem-estar social (FAO, 2024). Contudo, enfrenta diversos desafios, que ameaçam sua sustentabilidade (VILLASANTE; ÖSTERBLOM, 2015). Nesse contexto, a Economia Ecológica e a Gestão Social são utilizadas como abordagens complementares para se analisar propostas normativas e políticas públicas que buscam promover práticas sustentáveis e equitativas, alinhadas às diretrizes internacionais.

Este tópico apresenta os impactos dos direcionamentos da economia neoclássica sobre o desenvolvimento de atividades que incidem ou direcionam o seguimento da pesca artesanal na América Latina e trabalha a crítica sobre essa abordagem. Explora a influência da Teoria Crítica e da Teoria dos Recursos Comuns, e como estas se podem contribuir com o debate internacional sobre as políticas para a pesca artesanal na América Latina, assim como um quadro síntese das principais características da Economia Ecológica e da Gestão Social que coadunam com as Diretrizes Voluntárias para Garantir a Sustentabilidade da Pesca de Pequena Escala (Diretrizes PPE).

A perspectiva da economia neoclássica sobre desenvolvimento tem gerado impactos sobre a pesca artesanal ao ser aplicada por meio de políticas que priorizam a maximização do lucro, como a introdução de cotas individuais transferíveis para o extrativismo de pescados, utilizadas no contexto da pesca industrial e adaptadas para a pesca artesanal; a privatização de recursos e ambientes pesqueiros, como no caso da concessão de espelho d'água para a aquicultura e para exploração petrolífera; a criação de áreas de restrições de atividade pesqueira, devido a instalação de portos; e a realização de atividades *off-shore*, como geração de energia por plataformas termoelétricas e eólicas no mar, cabeamentos submarinos, trânsito de embarcações, etc.

Na pesca industrial, a abordagem de desenvolvimento estabelecido pela economia neoclássica se manifesta na ideia de modernização tecnológica, como o uso de redes de arrasto e embarcações industriais, que aumentam a captura, mas comprometem os estoques pesqueiros e marginalizam comunidades tradicionais (DIEGUES, 2008). Seguindo esta mesma lógica, verifica-se o incentivo a cadeias produtivas de setores econômicos que concorrem com setores

da economia local, como a pesca artesanal, por espaço e recursos, como a indústria do petróleo, da maricultura e do turismo. Estes setores absorvem os incentivos públicos para o seu desenvolvimento, desviam mão de obra de comunidades pesqueiras e restringem o acesso dessas comunidades aos seus territórios de pesca (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021).

Na perspectiva contrária a abordagem neoclássica, a Gestão Social, baseada em princípios como dialogicidade, participação social e democracia deliberativa (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011), propõem ações práticas que empoderam comunidades para co-gerirem recursos e políticas públicas, priorizando o bem comum e a territorialidade. Já a Economia Ecológica, ao reconhecer a economia como um subsistema da biosfera (DALY; FARLEY, 2011), enfatiza a sustentabilidade forte e a justiça intergeracional, promovendo a preservação de ecossistemas e a equidade no acesso a recursos. Essa sinergia é evidente em iniciativas como a co-gestão de recursos naturais, onde comunidades participam da formulação de regras sustentáveis, alinhadas aos limites ecológicos.

Na prática, a integração dessas abordagens fortalece a resiliência socioecológica, especialmente em contextos como a pesca artesanal, onde a Gestão Social pressupõe a capacitação de pescadores para gerirem seus territórios de forma participativa, enquanto a Economia Ecológica orienta a manutenção de estoques pesqueiros e serviços ecossistêmicos, contribuindo para que se alcance uma proposta de governança socioambiental. A Gestão Social e a Economia Ecológica convergem na promoção de práticas sustentáveis e equitativas, integrando a governança participativa com a noção de sustentabilidade ambiental a partir dos limites biofísicos do planeta.

Pautando-se na importância da pesca artesanal para garantia da segurança alimentar e o combate à pobreza, a FAO propôs as Diretrizes PPE, como o primeiro instrumento internacional dedicado exclusivamente ao setor da pesca de pequena artesanal, historicamente negligenciado. Este setor é profundamente ligado às comunidades locais, com destaque para o papel das mulheres nas atividades pesqueiras e na pós-captura. Cerca de 90% das pessoas que dependem diretamente da pesca extrativa atuam nesse segmento.

A formulação das Diretrizes PPE decorreu de um amplo processo participativo promovido pela FAO entre 2010 e 2013, envolvendo mais de 4.000 representantes da pesca artesanal de 120 países, essas diretrizes complementam outros marcos internacionais, como o Código de Conduta para a Pesca Responsável de 1995 e a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar de 1982. Estão também alinhadas com instrumentos que promovem a governança responsável dos recursos naturais e os direitos humanos (FAO, 2017). O documento final das Diretrizes PPE foi aprovado em 2014 na 31ª sessão do Comitê de Pesca da FAO (COFI).

Os objetivos das Diretrizes PPE incluem melhorar a segurança alimentar, erradicar a pobreza, promover a gestão sustentável dos recursos pesqueiros e fortalecer os direitos humanos, com ênfase em grupos vulneráveis e marginalizados, como mulheres e povos indígenas. Princípios orientadores, como igualdade de gênero, não-discriminação, transparência e participação, fundamentam-se em normas internacionais de direitos humanos e no desenvolvimento sustentável, conforme estabelecido na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Eco-92. A abordagem baseada em direitos humanos incentiva a participação ativa das comunidades pesqueiras em processos decisórios, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e seus direitos de posse respeitados (FAO, 2017).

As Diretrizes PPE são ferramentas estratégicas para promover o desenvolvimento sustentável e erradicar a fome, guiando políticas e ações em diversas escalas. A FAO buscou com esta construção reafirmar seu compromisso com sua implementação, incentivando a colaboração entre governos, sociedade civil, pescadores e demais atores envolvidos (FAO,

2017). Na prática, as diretrizes promovem a governança responsável da posse e a gestão sustentável dos recursos pesqueiros, reconhecendo a necessidade de proteger os ecossistemas aquáticos e costeiros.

Os Estados são incentivados a assegurar direitos de acesso equitativo aos recursos, implementar sistemas de monitoramento e vigilância, e promover práticas pesqueiras sustentáveis, como a co-gestão com comunidades locais. Além disso, as diretrizes abordam questões como igualdade de gênero, incentivando a participação das mulheres em todas as etapas da cadeia produtiva, e resiliência climática, propondo estratégias de adaptação e mitigação para enfrentar desastres naturais e mudanças climáticas. Projetos como a criação de zonas exclusivas para a pesca artesanal e o apoio a cooperativas de pescadores exemplificam a aplicação prática dessas recomendações (FAO, 2017).

A implementação das Diretrizes PPE exige coerência política, colaboração intersetorial e desenvolvimento de capacidades. Os Estados devem harmonizar políticas de pesca com legislações nacionais e internacionais, promovendo a integração de dados bioecológicos, sociais e econômicos para embasar decisões. A participação de organizações da sociedade civil e plataformas regionais é essencial para o monitoramento e a troca de conhecimentos, incluindo saberes tradicionais. Iniciativas como o Programa Mundial de Assistência da FAO e a cooperação Sul-Sul são destacadas como estratégias para apoiar a implementação, garantindo que a pesca de pequena escala contribua para a erradicação da pobreza e a segurança alimentar global. Assim, as Diretrizes PPE oferecem um marco para fortalecer a sustentabilidade e a equidade no setor pesqueiro artesanal (FAO, 2017).

Entendendo a complementaridade de objetivos das Diretrizes PPE e os conceitos que fundamentam a Economia Ecológica e a Gestão Social foi organizada uma matriz comparativa (Quadro 36) entre os conceitos que fundamentam estes dois campos de investigação acadêmica e os objetivos das Diretrizes PPE, a fim de justificar o uso destas abordagens na investigação e análise de iniciativas que propõe a implementação de normativas e políticas relacionadas a governança socioambiental e desenvolvimento territorial sustentável da pesca artesanal.

Quadro 36. Matriz comparativa de conceitos da Economia Ecológica e Gestão Social e aplicação de abordagem integrada na contribuição para implementação das Diretrizes PPE.

Objetivos das Diretrizes PPE	Contribuições da Economia Ecológica	Contribuições da Gestão Social	Aplicações integradas das abordagens
- Melhorar a contribuição dos pescadores de pequena escala para a segurança alimentar e nutrição mundiais e apoiar a realização progressiva do direito à alimentação adequada.	- Enfatiza a valoração de serviços ecossistêmicos, como a produção de alimentos em ecossistemas aquáticos. Isto se alinha ao conceito de sustentabilidade forte, que preserva o capital natural, ao se se reconhecer a pesca artesanal como atividade sustentável, que garante a manutenção dos estoques pesqueiros para gerações futuras, e que garante o direito à alimentação adequada, como fornecedora de proteínas acessíveis, essenciais para a segurança alimentar.	- Enfatiza práticas que privilegiam o bem comum e a participação social. Isto se alinha ao incentivo a comunidades pesqueiras realizarem a cogestão dos recursos para assegurar a segurança alimentar. A dialogicidade e a democracia deliberativa permitem que pescadores participem da formulação de políticas alimentares, fortalecendo a cidadania e a inclusão econômica de grupos vulneráveis, como comunidades tradicionais e povos originários que realizam a pesca artesanal e seguimentos invisibilizados, como mulheres pescadoras.	- Implementar políticas de certificação sustentável que valorizem o pescado artesanal em mercados locais, integrando indicadores socioambientais desenvolvidos junto com as comunidades e a criação de conselhos participativos para monitorar o impacto na segurança alimentar.
- Contribuir para o desenvolvimento equitativo das comunidades de pescadores de pequena escala e para a erradicação da pobreza, e melhorar a situação socioeconômica dos pescadores e trabalhadores da pesca no contexto da gestão sustentável da pesca.	- Aborda a justiça interseccional no combate às desigualdades. Isto se alinha à garantia de acesso equitativo aos recursos pesqueiros e ao combate à troca ecológica desigual, onde comunidades locais sofrem com a exploração por indústrias globais. A gestão sustentável é priorizada para preservar os meios de subsistência e geração de renda.	- Fortalece a emancipação comunitária e o controle social. Isto se alinha à promoção da organização social de pescadoras e pescadores em torno do cooperativismo e associativismo para melhorar rendimentos e reduzir a pobreza. A perspectiva do desenvolvimento territorial sustentável se alinha ao fortalecimento da territorialidade e valoriza o contexto local, fortalecendo a autonomia econômica e social das comunidades pesqueiras.	- Planejar e implementar políticas de microcrédito e capacitação para associações e cooperativas pesqueiras, baseadas em avaliações de impacto socioeconômico e processos participativos de planejamento, para promover o desenvolvimento territorial sustentável.

Continua...

Continuação do **Quadro 36.**

Objetivos das Diretrizes PPE	Contribuições da Economia Ecológica	Contribuições da Gestão Social	Aplicações integradas das abordagens
- Garantir a utilização sustentável, a gestão prudente e responsável, e a conservação dos recursos pesqueiros, em conformidade com o Código de Conduta para a Pesca Responsável (doravante, o Código) e instrumentos conexos.	- Destaca os limites biofísicos dos ecossistemas. Isto se alinha a promoção de práticas de baixo impacto e a conservação do capital natural. A abordagem sistêmica integra variáveis ecológicas, sociais e econômicas para uma gestão pesqueira que respeite a capacidade de carga dos ecossistemas.	- Enfatiza a governança participativa e a intersubjetividade, envolvendo pescadoras e pescadores na cogestão de recursos para assegurar sustentabilidade. O controle social fortalece a transparência e responsabilidade na implementação de normas, políticas públicas pesqueiras e instrumentos de governança socioambiental.	- Desenvolver sistemas de cogestão e a implementação de zonas exclusivas para pesca artesanal, utilizando dados bioecológicos para definir monitoramento e regras para usos sustentáveis dos recursos pesqueiros, pautados em consultas comunitárias para legitimar decisões.
- Promover a contribuição da pesca de pequena escala para um futuro economicamente, socialmente e ambientalmente sustentável para o planeta e seus habitantes.	- Propõe um modelo de desenvolvimento que equilibra economia, sociedade e meio ambiente, priorizando a sustentabilidade forte e a resiliência ecológica. Isto se alinha ao reconhecimento da pesca artesanal como um setor de baixo impacto que sustenta economias locais, frente às mudanças climáticas e aos impactos de atividades industriais ligadas a produção de pescados.	- O conceito de democracia deliberativa e a participação social trabalhado na Gestão Social é propício para a criação de espaços de consulta e tomada de decisão para que pescadoras e pescadores influenciem nas políticas de desenvolvimento territorial sustentável e que reforcem a conexão entre comunidades e ecossistemas locais através da governança socioambiental.	- Implementar políticas públicas que estabelecem zonas de uso sustentável e áreas marinhas protegidas que se adequem a cogestão comunitária, integrando avaliações de serviços ecossistêmicos e plataformas de diálogo intersetorial.
- Fornecer orientações que possam ser consideradas pelos Estados e outros interessados, com vista ao desenvolvimento e implementação de políticas, estratégias e quadros jurídicos participativos e respeitadores dos ecossistemas, a fim de promover uma pesca de pequena escala responsável e sustentável.	- Oferece um quadro teórico para políticas que respeitem os limites biofísicos e promovam a valoração de serviços ecossistêmicos, orientando legislações que protejam habitats pesqueiros. A interdisciplinaridade facilita a integração de dados ecológicos e sociais que podem embasar as propostas normativas e as políticas públicas aplicadas à pesca artesanal.	- Propõe processos participativos e transparentes na formulação de políticas públicas, com ênfase na dialogicidade e na governança participativa. Isto garante que as vozes de pescadoras e pescadores sejam centrais no estabelecimento da governança socioambiental. O controle social assegura a legitimidade e a aplicação das normativas e políticas públicas relacionadas.	- Elaborar legislações nacionais baseadas em consultas comunitárias e estudos de impacto ambiental, no sentido de conciliar a cogestão no uso de recursos pesqueiros, a conservação ambiental e a sustentabilidade da atividade de pesca artesanal.

Continua...

Continuação do **Quadro 36.**

Objetivos das Diretrizes PPE	Contribuições da Economia Ecológica	Contribuições da Gestão Social	Aplicações integradas das abordagens
- Sensibilizar a opinião pública e fomentar o avanço dos conhecimentos sobre a cultura, o papel, a contribuição e o potencial da pesca de pequena escala, considerando o conhecimento ancestral e tradicional, bem como as limitações e oportunidades associadas.	- Valoriza o conhecimento tradicional como parte da gestão sustentável dos recursos naturais, reconhecendo sua contribuição para a conservação de ecossistemas. O uso da abordagem sistêmica associado a análise sobre a sustentabilidade da atividade pesqueira artesanal se alinha a disseminação de informações sobre o valor socioeconômico e o reconhecimento socioambiental da pesca artesanal.	- Enfatiza a intersubjetividade e a comunicação em processos dialógicos e interdisciplinares. A participação social amplia a visibilidade da cultura pesqueira, o que fortalece a troca de saberes tradicionais e científicos por meio de plataformas comunitárias.	- Criar campanhas educativas e plataformas de troca de conhecimento, combinando estudos científicos sobre ecossistemas com oficinas participativas que valorizem saberes tradicionais.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

6.1.1. Desafios globais para a governança na pesca artesanal

A FAO recomenda aos governos que subscrevem a ONU a criação de "Planos Nacionais de Ação para a Pesca Artesanal" (FAO, 2024, p. 109) e o fomento para que se cumpram as Diretrizes PPE, cuja implementação em nível nacional e regional deve ser realizada a partir da formação de redes institucionais e da elaboração de planos de ação regionais e/ou locais (FAO, 2024, p. 151). Chuenpagdee e Jentoft (2009) destacam a necessidade de se estabelecer uma governança interativa para a pesca artesanal, que remete a uma aplicação muito próxima do conceito de governança participativa. Para os autores, o estabelecimento da governança interativa deve integrar conhecimentos locais e científicos, promovendo a cogestão para assegurar sustentabilidade e equidade, e argumentam que a inclusão de pescadores em processos decisórios fortalece a legitimidade das políticas públicas (CHUENPAGDEE; JENTOFT, 2009).

Os autores apresentam duas dimensões de um sistema de governança interativa: A primeira é instrumental e se refere à capacidade do sistema de estabelecer princípios de justiça em uma abordagem holística, integrando a diversidade de agentes e organizações no setor pesqueiro, e uma normativa, que considera como as instituições desenvolvem normas, regras e instrumentos de mediação para orientar as práticas e condutas desses agentes. A segunda dimensão está relacionada às relações de poder, que definem a capacidade do sistema de aplicar ou não os princípios de justiça delineados na dimensão instrumental (CHUENPAGDEE; JENTOFT, 2009). Nesse sentido, a análise dos sistemas de governança interativa enfatiza os aspectos sociais, ambientais, econômicos, políticos e legais, promovendo um diálogo transdisciplinar que permita compreender os processos sociais e ambientais que permeiam a pesca artesanal (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2021).

Estudos baseados nos princípios de governança interativa influenciaram na formulação dos documentos orientadores da FAO no que tange ao fortalecimento da governança participativa e das cadeias de valor da pesca artesanal. A FAO orienta que levantamento destas informações nas esferas nacionais depende de dados confiáveis e sistemáticos, que podem ser alcançados através de colaborações acadêmicas. Entre as atividades estão a execução de diagnósticos, planejamentos de políticas públicas, aplicação de instrumentos de políticas públicas, ou mesmo a realização de atividades finalísticas de assistência técnica e fomento ao desenvolvimento local da pesca artesanal, através da extensão universitária.

A importância da pesca artesanal vai além de sua dimensão econômica. Ela representa uma expressão cultural e uma prática social que reforça laços comunitários, promove a autonomia alimentar e contribui diretamente para a soberania alimentar em regiões onde o acesso a alimentos industrializados é limitado ou economicamente inviável (RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022). Em países da América Latina, mais de 80% do pescado consumido localmente provém da pesca artesanal, como é o caso de comunidades do México, Colômbia, Peru e Brasil (MEDEIROS et al., 2014). Entretanto, a pesca artesanal na América Latina enfrenta uma série de desafios estruturais comuns que comprometem a continuidade da atividade, apesar das especificidades locais e nacionais.

Segundo Delgado-Ramírez, Cisneros-Montemayor e Ota (2022), entre os principais problemas estão os impactos da liberalização econômica e do modelo extrativista-exportador, que incentivam megaprojetos econômicos, que degradam ecossistemas aquáticos marinhos e costeiros, assim como rios e lagos, fundamentais para a pesca artesanal. As autoras apontam a degradação de manguezais, recifes, pradarias marinhas e outros habitats críticos, somada à sobrepesca e às mudanças climáticas, como impactos diretamente associados a redução e a disponibilidade de recursos pesqueiros. Também indicam que o modelo de planejamento de políticas públicas baseado em métodos estatísticos se apresenta como fator limitante na

formulação de políticas públicas eficazes haja visto a precariedade de dados estatísticos sobre as capturas, embarcações e quantitativo de pescadoras e pescadores.

Entre os principais desafios estão a sobreposição de usos do território por setores como o turismo, setor portuário, a pesca e aquicultura industrial; a exploração mineral e energética, como das cadeias produtivas de energia eólica, de petróleo e gás; a pressão urbanística sobre as zonas costeiras, caracterizada pela especulação imobiliária; a degradação ambiental (DELGADO-RAMÍREZ; CISNEROS-MONTEMAYOR; OTA, 2022). Esses conflitos de uso geram competição desigual pelos recursos naturais e são agravados pela ausência de reconhecimento legal dos territórios pesqueiros tradicionais, dificultando a permanência das comunidades e seu acesso aos meios de produção. Em muitos casos, os pescadores não são formalmente reconhecidos pelo Estado, o que os exclui de programas de apoio, financiamento e seguridade social (RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022).

Cioffi e Sansolo (2022) em trabalho que analisa a governança marinha na América Latina, Brasil e Cabo Verde, apontam que a pesca artesanal na costa da América Latina enfrenta crescente vulnerabilidade devido à pressão de grandes atividades econômicas (Figura 63). O trabalho identifica a cadeia de pressões provocadas por outras atividades econômicas realizadas no ambiente costeiro e marinho, seus impactos e reflexos sobre a pesca artesanal. Segundo os autores, essas pressões impactam diretamente a atividade e os ecossistemas marinhos, provocando, entre outros efeitos, o rápido declínio dos estoques pesqueiros. Além dos danos ambientais e econômicos, há também disputas por territórios e espaços de governança, afetando as relações sociais e culturais das comunidades pesqueiras, em um contexto marcado pela expansão de territorialidades hegemônicas impulsionadas pelo capital.

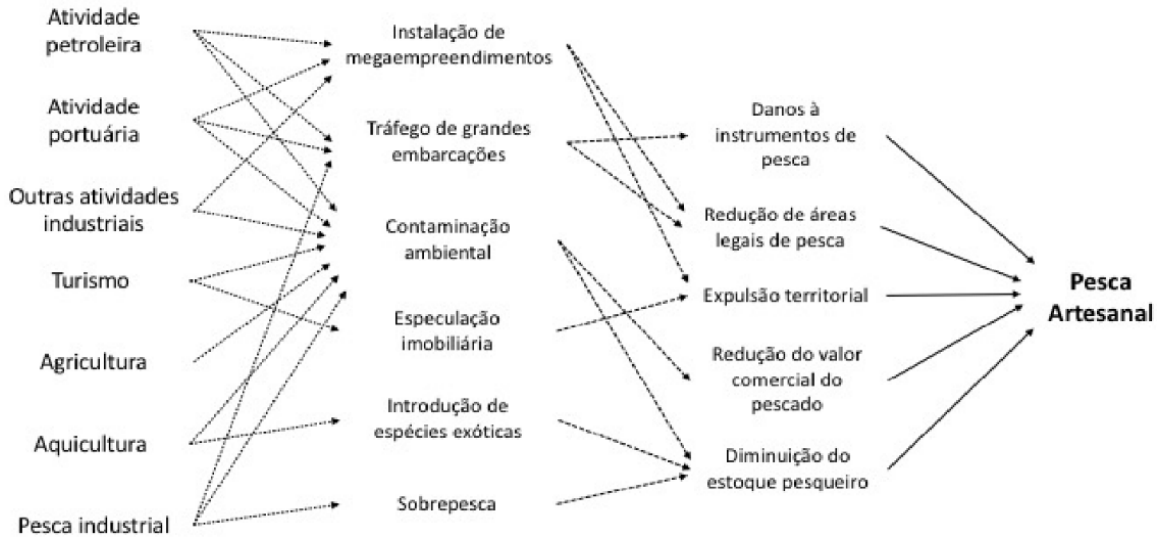


Figura 63. Pressão de outros setores econômicos sobre a pesca artesanal na zona costeira e marinha da América Latina. Fonte: Elaborado por Cioffi e Sansolo (2022, p. 27).

A fragilidade das políticas públicas para o setor também se mostra como fator relevante. Apesar de iniciativas pontuais e avanços em alguns contextos nacionais, a maior parte das estratégias governamentais ainda é marcada pela descontinuidade, pela falta de articulação interinstitucional e pela ausência de abordagem territorial integrada. Políticas frequentemente importadas de contextos industriais ignoram a complexidade social, ecológica e cultural da pesca artesanal, resultando em instrumentos de gestão ineficazes e muitas vezes prejudiciais (MEDEIROS et al., 2014). O despreparo institucional se reflete também na escassez de dados confiáveis sobre a atividade, o que dificulta a formulação de políticas públicas baseadas em evidências (ALENCAR; CELESTINO; ABREU, 2022). Sistemas de monitoramento de

desembarques e estatísticas pesqueiras geralmente são inexistentes ou insuficientes para representar a o impacto econômico a nível local e a diversidade da pesca artesanal, o que reforça a invisibilidade política das comunidades pesqueiras (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; DELGADO-RAMÍREZ; CISNEROS-MONTEMAYOR; OTA, 2022).

O acesso à infraestrutura também é uma barreira para a geração de renda na pesca artesanal, pois as comunidades carecem de locais apropriados para o desembarque, beneficiamento e conservação do pescado e a falta de infraestrutura adequada dificulta a venda de pescados devido ao não atendimento de regras sanitárias. Isso compromete a qualidade do produto, limita o acesso a mercados e acentua a dependência de atravessadores. Além disso, a falta de capacitação, assistência técnica e apoio à comercialização dificulta a geração de renda e o fortalecimento da economia local (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; MENDES FILHO; CALLOU; SANTOS, 2010; RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022).

Outros fatores agravam ainda mais a vulnerabilidade das comunidades pesqueiras são a ausência de subsídios e créditos públicos, pesca ilegal, deficiências em infraestrutura e equipamentos, e eventos climáticos extremos como *El Niño*. Em algumas regiões, a violência, o narcotráfico, a ação de milícias paramilitares e a falta de segurança pública também impactam negativamente as comunidades pesqueiras (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; DELGADO-RAMÍREZ; CISNEROS-MONTEMAYOR; OTA, 2022; SOLYS, 2017). A pesca artesanal também enfrenta desafios relacionados às condições de trabalho, uma vez que, por se tratar de uma atividade autogestionada geralmente realizada em regime familiar ou autônomo, há um predomínio da informalidade, com impactos diretos sobre a segurança no mar, a previsibilidade da renda e o acesso a direitos trabalhistas e previdenciários (DELGADO-RAMÍREZ, CISNEROS-MONTEMAYOR e OTA, 2022; RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022).

Para além dos aspectos materiais, também se observa a marginalização simbólica e política das comunidades pesqueiras, cujos conhecimentos tradicionais, sistemas de governança comunitária e formas de organização solidária são frequentemente desconsiderados nos processos de planejamento e regulação. A falta de representação nos espaços decisórios impede que suas demandas sejam ouvidas e respeitadas, o que se reflete no planejamento e implementação de políticas públicas que não atendem as demandas de estruturação do setor e a preservação do modo de vida das comunidades que realizam a pesca artesanal. Por ser uma atividade de base familiar e comunitária, destaca-se que mulheres e jovens pescadores são ainda mais afetados por essas desigualdades. Apesar das mulheres terem um papel relevante na coleta, beneficiamento e comercialização, o reconhecimento de sua participação nos processos de tomada de decisão e na garantia de direitos muitas vezes é invisibilizado. A falta de políticas com perspectiva de gênero contribui para a reprodução das desigualdades e limita o potencial de inclusão produtiva (RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022).

Os desafios enfrentados pela pesca artesanal na América Latina envolvem além da pressão por outros setores econômicos que fazem uso do território e a degradação ambiental, também a vulnerabilidade devido às mudanças climáticas, que afetam a distribuição e a abundância dos recursos pesqueiros, aumentando os riscos na realização das pescarias e reduzindo a produtividade de pescados. Apesar disso, a pesca artesanal continua sendo um pilar para a segurança alimentar e o sustento de milhões de famílias, com produtos que abastecem tanto mercados locais quanto internacionais. Nesse contexto, faz-se necessário reconhecer a pesca artesanal como parte de um sistema socioecológico complexo, no qual aspectos ambientais, sociais, culturais e econômicos estão profundamente interligados (MEDEIROS et al., 2014).

Os desafios ameaçam não apenas os meios de vida das comunidades pesqueiras, mas também a diversidade cultural, a segurança alimentar e a sustentabilidade ecológica nas regiões

onde a pesca artesanal é realizada. Essa perspectiva demanda uma mudança paradigmática na forma como os Estados e as sociedades concebem o desenvolvimento, adotando princípios da Economia Ecológica e da Gestão Social dos recursos naturais. A superação desses desafios perpassa pelo fortalecimento da governança participativa, pela valorização da contribuição das mulheres e povos indígenas, e pela construção de políticas públicas ancoradas no conhecimento local e científico. A criação de repositórios de dados e canais de diálogo como a formação de rede internacional entre pesquisadores, gestores e comunidades é recomendada para aprimorar a gestão e o reconhecimento da pesca artesanal na América Latina.

6.1.2. Dimensão político-participativa sobre o DTS da pesca artesanal na América Latina

A construção de um marco político e institucional voltado para a pesca artesanal tem sido, historicamente, marcada por tensões entre discursos promissores e a realidade de exclusão e negligência enfrentada pelas comunidades pesqueiras na América Latina. Diversos países da região têm aderido à instrumentos internacionais de orientação sobre pesca artesanal, como as Diretrizes PPE (FAO, 2015), mas sua implementação concreta ainda é limitada e, em muitos casos, simbólica. Em teoria, essas diretrizes propõem princípios como a equidade, a participação comunitária, o respeito aos direitos humanos, a valorização do conhecimento tradicional, e a proteção dos meios de vida e da segurança alimentar.

Na América Latina, o PARLATINO em 2017 propôs estabelecer as diretrizes para os países membros realizarem a normatização da pesca artesanal ou de pequena escala. Entretanto, conforme apontado por Medeiros et al. (2014), há um descompasso entre os princípios normativos e as práticas institucionais vigentes, denunciados pelos movimentos sociais da pesca artesanal, evidenciando que as comunidades de pesca artesanal seguem enfrentando dificuldades de reconhecimento, acesso a programas públicos, apoio financeiro e infraestrutura adequada.

No caso da Colômbia, por exemplo, o Projeto de Lei n.º 38 de 2020 foi proposto com o intuito de garantir benefícios sociais para pescadores artesanais, abordando questões como acesso à seguridade social, condições de trabalho e proteção ambiental (RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022). Apesar disso, a tramitação legislativa é lenta, e a implementação de instrumentos semelhantes é dificultada pela ausência de vontade política e pela fragmentação institucional.

Na prática, a informalidade e a exclusão seguem predominantes. De forma semelhante, o Brasil possui histórico de criação de políticas que não se concretizam de forma eficiente no território (CUNHA; CALLOU, 2013; MENDES FILHO et al., 2010). Programas como o PRONAF e Povos da Pesca Artesanal apontam uma direção positiva, mas ainda são limitados por burocracias, cortes orçamentários e falta de articulação com as realidades locais. Questões que podem vir a ser mitigadas pela recente tentativa de construção da Programa Nacional de Extensão Pesqueira e do PNPA (MPA, 2023).

Na Argentina, o INIDEP atua na província de Buenos Aires desenvolvendo ações de monitoramento e pesquisa voltadas para a sustentabilidade dos recursos pesqueiros, mas enfrenta dificuldades em integrar efetivamente as comunidades pesqueiras artesanais nos processos decisórios e em propor políticas com abordagem territorial. Muitas das comunidades na região da costa bonaerense continuam desassistidas quanto a capacitação, infraestrutura básica e apoio à comercialização.

Segundo Solys (2017), no Equador, as políticas públicas voltadas à pesca artesanal, como o programa Propescar e a chamada Revolução Pesqueira, buscaram modernizar a infraestrutura pesqueira e promover o co-manejo dos recursos com participação local, priorizando a sustentabilidade e a competitividade do setor. Apesar das boas intenções

institucionais e do apoio técnico-financeiro de instituições como o Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. (BDE), tais políticas enfrentaram severas limitações em sua efetividade.

As principais dificuldades encontradas no Equador (SOLYS, 2017), também refletem as mesmas dificuldades encontradas em outros países latino-americanos e incluem a descontinuidade administrativa, a falta de capacitação técnica dos pescadores para utilizar as novas infraestruturas, o deslocamento de comunidades tradicionais devido à pressão de interesses econômicos como o turismo e a industrialização portuária, e a corrupção política local que facilita o avanço de políticas de despojo e mercantilização dos territórios pesqueiros. Embora a maioria dos pescadores demonstre forte interesse em se capacitar e empreender, criando inclusive microempresas para fortalecer sua inserção comercial, o apoio estatal ainda é insuficiente para garantir a emancipação econômica e territorial dessas comunidades (SOLYS, 2017).

As políticas públicas, embora bem estruturadas em seu desenho técnico, falham em alcançar resultados estruturais por não enfrentarem os conflitos sociopolíticos e institucionais que afetam a pesca artesanal. A experiência dos países da América Latina revela um padrão: a existência de propostas políticas com potencial emancipador, mas que permanecem como enunciados formais diante da falta de mecanismos efetivos de implementação. A fragmentação institucional entre níveis de governo e pastas políticas, como a ambiental, produtiva e do turismo, a escassa participação social na formulação das políticas e a dificuldade de aplicação em contextos de alta vulnerabilidade social são entraves recorrentes.

Há uma tendência à industrialização e à privatização dos bens comuns, como o acesso ao mar e aos recursos pesqueiros, que se contrapõe à lógica comunitária e autônoma da pesca artesanal. As políticas públicas, quando elaboradas sem a escuta das comunidades, muitas vezes fortalecem modelos que perpetuam a dependência econômica dos pescadores em relação aos atravessadores e aos grandes grupos econômicos do setor de beneficiamento do pescado. Nesse sentido, torna-se fundamental repensar o papel do Estado e da sociedade civil na promoção do desenvolvimento territorial sustentável da pesca artesanal. Isso implica uma virada institucional que incorpore princípios de justiça ambiental, pluralismo epistemológico e participação cidadã na construção das políticas. Iniciativas baseadas em extensão universitária, pesquisa-ação e gestão compartilhada com as comunidades têm se mostrado caminhos viáveis e promissores, como demonstrado por experiências no Brasil (CARVALHO; CALLOU, 2008; CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021; CUNHA; CALLOU, 2013; MEDEIROS et al., 2014; SARAIVA; CALLOU, 2009).

Diante das limitações das políticas públicas e da recorrente marginalização das comunidades pesqueiras, os movimentos sociais organizados da pesca artesanal têm assumido um papel central na defesa de direitos, na articulação de demandas e na proposição de alternativas para o desenvolvimento territorial sustentável. Esses movimentos têm se estruturado em redes nacionais e internacionais, criando espaços de mobilização, formação e incidência política. Um exemplo emblemático é a articulação da Rede Latino-americana de Mulheres da Pesca Artesanal, que tem evidenciado o papel das mulheres na atividade e denunciado a invisibilização de seu trabalho nos dados estatísticos e nas políticas públicas (RESTREPO-YEPES; TABORDA; SALDARRIAGA, 2022). Essas organizações reivindicam, além do reconhecimento institucional, a implementação de programas com perspectiva de gênero, o direito ao território e ao uso dos recursos, e condições dignas de trabalho. Outros movimentos como a *Rede Manglar*, na América Central, reúnem comunidades de pescadores e pescadoras em torno da defesa dos ecossistemas de manguezais e dos territórios costeiros frente ao avanço de empreendimentos turísticos e da aquicultura intensiva. A rede tem promovido ações de educação popular, formação em legislação ambiental e incidência junto a organismos internacionais, buscando garantir os direitos socioambientais das comunidades.

No Brasil, movimentos como o Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP), o Movimento das Pescadoras e Pescadores da Pesca Artesanal (MPP), a Articulação Nacional das Pescadoras (ANP) e a Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e Povos e Comunidades Tradicionais Costeiros e Marinhos (CONFREM) têm atuado de forma decisiva na construção de agendas próprias para a pesca artesanal. Essas organizações pautam a garantia de territórios tradicionalmente ocupados, o fortalecimento da economia solidária e o direito à participação nos espaços de gestão ambiental.

Uma das principais bandeiras desses movimentos é a luta contra a privatização dos maretórios[4], considerados como bens comuns, como o mar, os rios e os manguezais, frente às ameaças de megaprojetos de infraestrutura, exploração mineral, expansão urbana e monoculturas aquáticas. As organizações denunciam os impactos desses empreendimentos na perda da biodiversidade, na contaminação das águas e na expulsão de comunidades inteiras de seus territórios ancestrais (MEDEIROS et al., 2014).

6.1.3. Controle social e planejamento de políticas públicas para a pesca artesanal na América Latina

Os movimentos sociais internacionais da pesca artesanal têm enfatizado a proposição de modelos baseados na cogestão, que valorizam o protagonismo comunitário, os saberes tradicionais e a autonomia na gestão dos recursos naturais. Tais propostas incluem a criação de territórios pesqueiros legalmente reconhecidos, a adoção de instrumentos de gestão participativa como acordos de pesca, reservas extrativistas e áreas de proteção de uso sustentável, bem como o fortalecimento da educação popular e da formação política. A atuação em rede tem sido essencial para dar visibilidade internacional às demandas das comunidades pesqueiras e pressionar os Estados nacionais a adotarem políticas mais justas e efetivas. A participação em fóruns e movimentos sociais internacionais como o Comitê Internacional de Planejamento da Soberania Alimentar (CIP), o Fórum Mundial de Pescadores e Trabalhadores da Pesca (WFF), o Fórum Mundial dos Povos Pescadores (WFFP), a Via Campesina, o Conselho Internacional de Tratados Indios (CITI), a União Latno-Americana da Pesca Artesanal (ULAPA) e a Aliança Global de Comunidades Territoriais (AGCT) tem ampliado o alcance das vozes das comunidades e construído uma agenda global de direitos.

Apesar dos avanços conquistados pelas mobilizações sociais, ainda persistem desafios significativos. Entre eles, destacam-se: a criminalização de lideranças comunitárias, a dificuldade de acesso a informações e à justiça, a instabilidade institucional das políticas de apoio à pesca artesanal e os impactos das mudanças climáticas sobre os territórios pesqueiros. Frente a esse cenário, os movimentos têm reiterado a necessidade de uma nova pactuação entre Estado e comunidades, baseada na democracia participativa, na justiça ambiental e no respeito à autonomia dos povos. As propostas incluem a garantia de financiamentos públicos continuados, a formação de jovens e mulheres como lideranças, o fortalecimento das cadeias solidárias de comercialização e o reconhecimento legal dos territórios tradicionalmente ocupados. Assim, a organização social e a ação coletiva das comunidades pesqueiras artesanais na América Latina se configuram como elementos centrais para a resistência aos processos de exclusão e para a construção de alternativas sustentáveis, baseadas no bem comum, na soberania alimentar e no fortalecimento dos modos de vida tradicionais. Assim, realizou-se um esforço comparativo para evidenciar congruências e especificidades presentes nas Diretrizes PPE, Lei Modelo, e as demandas, denúncias e propostas apresentadas pelos movimentos sociais internacionais e nacionais em países da América Latina (Quadro 37).

[4] O termo maretório é utilizado pelos movimentos sociais da pesca artesanal no Brasil como identidade territorial de comunidades tradicionais que realizam a pesca artesanal em ambientes costeiros e marinhos.

Quadro 37. Quadro comparativo entre normativas e demandas de movimentos sociais internacionais.

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Natureza e âmbito de aplicação: As Diretrizes PPE são de caráter voluntário, com âmbito global, focando nas necessidades dos países em desenvolvimento. Aplicam-se à pesca de pequena escala em contextos marinhos e de água doce, abrangendo toda a cadeia produtiva e comunidades pesqueiras, incluindo homens e mulheres.	**Natureza e objeto; Abrangência e âmbito de aplicação:** A Lei Modelo de Pesca Artesanal ou em Pequena Escala, elaborada pelo Parlamento Latino-Americano e Caribenho (PARLATINO), tem caráter geral e aplica-se a todas as atividades de pesca artesanal ou de pequena escala, em contextos marinhos e de águas continentais, abrangendo toda a cadeia de valor, desde a captura até a comercialização.	Os movimentos sociais, como o Fórum Mundial de Pescadores e Trabalhadores da Pesca (WFF) e o Fórum Mundial dos Povos Pescadores (WFFP), defendem a pesca artesanal como pilar para a segurança alimentar e a sustentabilidade cultural, abrangendo toda a cadeia produtiva, desde a captura até a comercialização (WFFP, 2017). A União Latino-Americana da Pesca Artesanal (ULAPA) e a Caribbean Network of Fisherfolk Organizations (CNFO) destacam a necessidade de políticas inclusivas para contextos marinhos e de águas continentais, reconhecendo a diversidade cultural (CNFO, 2023).
Princípios orientadores: As Diretrizes baseiam-se em normas internacionais de direitos humanos, pesca responsável e desenvolvimento sustentável (Rio+20). Incluem princípios como respeito aos direitos humanos, igualdade de gênero, não-discriminação, equidade, consulta e participação, transparência, Estado de Direito e respeito às culturas locais. Promovem a inclusão de povos indígenas e grupos marginalizados, reconhecendo práticas tradicionais e combatendo desigualdades de poder (FAO, 2017, p. 16-17).	**Princípios reitores; Obrigação de respeitar os direitos humanos por parte de agentes não estatais; Direitos dos defensores dos direitos humanos:** A Lei baseia-se em princípios como consulta e participação ativa, direitos humanos, dignidade humana, equidade, igualdade, império da lei e não discriminação. Os Estados devem garantir a participação informada de pescadores e comunidades, incluindo povos indígenas, conforme a Declaração da ONU e a Convenção 169 da OIT. Agentes não estatais devem respeitar os direitos humanos, com medidas estatais para assegurar conformidade. Os defensores dos direitos humanos no setor têm seus direitos protegidos, promovendo segurança e liberdade de atuação (PARLATINO, pp. 24, 27, 38).	O Comitê Internacional de Planejamento da Soberania Alimentar (CIP) e a Via Campesina enfatizam princípios de direitos humanos, igualdade de gênero e participação comunitária, exigindo que empresas pesqueiras respeitem os direitos das comunidades (CIP, 2020). O Conselho Internacional de Tratados Indígenas (CITI) e a Comunidad Indígena de Buill defendem a proteção dos direitos indígenas conforme a Convenção 169 da OIT (CITI, 2019). A CONAPACH denuncia a criminalização de defensores, como no caso de Eric Vargas, punido por protestos contra a indústria salmonera no Chile, exigindo proteção para ativistas (CONAPACH, 2020). A ULAPA reforça a necessidade de participação informada, especialmente de indígenas e afrodescendentes (ULAPA, 2022). A Declaração do WFFP no Dia Mundial da Pesca (2020) denunciou a criminalização de pescadores artesanais, especialmente durante a pandemia, exigindo proteção para defensores dos direitos humanos (WFFP, 2020). O MPP, no 13º Grito da Pesca Artesanal (2024), reforçou a consulta prévia, livre e informada, conforme a Convenção 169 da OIT, para povos indígenas e afrodescendentes (MPP, 2024). A Aliança Global de Comunidades Territoriais (AGCT) exige o fim da violência contra lideranças pesqueiras, enquanto a Via Campesina denuncia violações territoriais por empreendimentos (AGCT, 2023; Via Campesina, 2024). O Conselho Pastoral dos Pescadores (CPP) enfatiza a proteção de defensores frente ao racismo ambiental (CPP, 2024).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Relação com outros instrumentos internacionais: Complementam o *Código de Conduta para a Pesca Responsável* (1995) e alinham-se a instrumentos como as *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais* e a *CEDAW*. Integram obrigações de direitos humanos e compromissos voluntários, incentivando consulta a outros instrumentos para promover segurança alimentar, erradicação da pobreza e sustentabilidade (FAO, 2017, p. 13, 15).	**Instrumentos internacionais de referência; Dever de integrar os conteúdos com outras normas internacionais:** A Lei alinha-se a instrumentos como o Acordo de Paris (2015), o Código de Conduta para a Pesca Responsável (1995), as Diretrizes Voluntárias para a Pesca de Pequena Escala (2014), as Diretrizes Voluntárias sobre Governança da Terra e Recursos Pesqueiros (2012), o PIDESC (1966) e os ODS (2015), especialmente o Objetivo 14. Os Estados devem integrar essas normas internacionais, voluntárias ou vinculantes, para garantir coerência e aplicação efetiva (PARLATINO, pp. 13, 15, 17, 18, 47).	O CIP e o WFFP promovem a integração das Diretrizes Voluntárias para a Pesca de Pequena Escala (2014) e do Código de Conduta para a Pesca Responsável (1995), alinhando-se aos ODS, especialmente o ODS 14 e ao Acordo de Paris (2015) (WFFP, 2017). A Declaração do WFFP (2020) exorta a FAO a fortalecer o Quadro Estratégico Global (SSF-GSF) para as Diretrizes PPE (WFFP, 2020). A Via Campesina e o MPP, na 8ª Assembleia do WFFP (2024), criticaram "falsas soluções" do G20, exigindo integração com acordos que respeitem direitos tradicionais (Via Campesina, 2024; MPP, 2024). A ULAPA critica a lentidão na aplicação do Acordo de Paris (2015) e das Diretrizes sobre Governança da Terra e Recursos Pesqueiros (2012) na América Latina, onde a pesca industrial frequentemente ignora essas normas (ULAPA, 2022). A Red Nacional de Mujeres del Sector Pesquero Acuícola Defensoras del Agua exige a integração de normas de direitos humanos para proteger grupos vulneráveis (Red Nacional de Mujeres, 2023).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Governança responsável da posse na pesca de pequena escala e gestão sustentável dos recursos: Promovem a governança responsável da posse, garantindo direitos seguros de acesso aos recursos pesqueiros para comunidades, especialmente grupos vulneráveis. Encorajam a co-gestão com pescadores, criação de zonas exclusivas para pesca artesanal, proteção contra expulsões arbitrárias e restauração de acessos tradicionais. A gestão sustentável inclui práticas de baixo impacto, sistemas de monitoramento e conservação de longo prazo, alinhados ao *Código de Conduta* (FAO, 2017, p. 19-21).	**Declaratória; Reconhecimento; Identificação de atividades e operadores ou usuários; Participação; O direito a pescar e suas obrigações; Dever de facilitar o acesso; Direitos de acesso preferencial e outros direitos e prerrogativas; Ordenação pesqueira; Direitos de posse e sua governança; Deveres da posse; Direitos dos povos indígenas e afrodescendentes na pesca:** A Lei reconhece a pesca artesanal como atividade econômica e profissional, exigindo a identificação precisa de atividades e operadores para aplicação clara. Garante participação ativa de pescadores, especialmente mulheres, indígenas e afrodescendentes, em processos decisórios. O direito a pescar é assegurado, com deveres de prática responsável e sustentável. Os Estados devem facilitar acesso a recursos e mercados, com direitos preferenciais, como áreas exclusivas e apoio em negociações. A ordenação pesqueira integra comunidades na gestão, enquanto direitos de posse são garantidos de forma segura e equitativa, respeitando direitos consuetudinários de povos indígenas e afrodescendentes (PARLATINO, pp. 7, 30, 34, 35, 37, 38).	O WFFP, o MPP e a AGCT exigem a demarcação de territórios pesqueiros tradicionais. No 13º Grito da Pesca Artesanal (2024), o MPP denunciou a privatização por carcinicultura no Maranhão, exigindo zonas exclusivas (MPP, 2024). O CIP e a Via Campesina defendem a proteção contra expulsões arbitrárias, enquanto o CITI reforça direitos consuetudinários indígenas, como na Assembleia dos Povos Indígenas do WFFP (2024) (CITI, 2024; Via Campesina, 2024). A Unión Argentina de Pescadores Artesanales (UAPA) e a CONAPACH reconhecem a pesca artesanal como atividade econômica e cultural, exigindo identificação clara de operadores para políticas direcionadas (UAPA, 2021). A Red de Integración del Manglar de Poblaciones Afrodescendientes del Norte del Ecuador e a Comunidad Indígena de Buill defendem direitos consuetudinários, criticando a exclusão por projetos industriais (Red de Integración, 2022). O WFF e a Via Campesina promovem co-gestão e zonas exclusivas, enquanto a CONAPACH destaca iniciativas de ordenamento, como na merluza austral, mas alerta para a transferência de cotas à indústria (CONAPACH, 2022). A Asociación de Pescadores Artesanales de Pequeña Escala Unidos de Barra del Colorado enfatiza a participação comunitária para sustentabilidade (Asociación Barra del Colorado, 2021).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Desenvolvimento social, emprego e trabalho digno: Incentivam abordagens integradas para melhorar meios de subsistência, com foco em saúde, educação, inclusão digital e acesso a serviços básicos (água, saneamento, energia). Promovem segurança social, condições de trabalho dignas, eliminação do trabalho infantil e proteção contra violência, especialmente para mulheres e migrantes. Encorajam investimentos em capacitação e turismo comunitário sustentável (FAO, 2017, p. 22-24).	**Impacto ambiental, social e econômico; Políticas e medidas financeiras com efeitos adversos; Emprego decente e proibição de trabalho infantil; Migração de pescadores e trabalhadores da pesca; Proteção e seguridade social; Seguridade ocupacional nas operações de pesca:** Os Estados devem realizar estudos de impacto ambiental, social e econômico para projetos que afetem pescadores, compartilhando resultados. Devem evitar políticas financeiras que promovam sobreexploração. A Lei promove emprego decente, proibindo trabalho infantil e garantindo liberdade de associação, segurança ocupacional e formação profissional. Inclui proteção social, acesso a saúde, educação e seguros contra crises. A seguridade ocupacional alinha-se a normas da FAO, OIT e OMI, exigindo equipamentos adequados e regulamentação para segurança no mar (PARLATINO, pp. 21, 31, 39, 42).	A CONAPACH e a ULAPA denunciam impactos da pesca industrial e da acuicultura intensiva, como poluição no Chile (CONAPACH, 2020). A Red de Pescadores y Acuicultores Artesanales y Étnicos de Colombia destaca a precariedade no acesso a saúde e educação, exigindo seguridade social (Red de Pescadores Colombia, 2023). O CIP e a CNFO promovem emprego decente e proibição do trabalho infantil (CIP, 2020). A Federación Nacional de Pescadores Artesanales de Guatemala critica políticas que favorecem grandes empresas (FENAPESCA, 2021). A CONFREM Brasil e a MPP relatam migrações forçadas devido à perda de acesso a zonas de pesca, exigindo equipamentos de segurança adequados (CONFREM, 2022). O MPP denuncia impactos de empreendimentos como a carcinicultura, que causam inundações no Maranhão, conforme relato de Davi Mendes (2024) (MPP, 2024). O WFFP e o MPP promovem trabalho digno, proibindo trabalho infantil e exigindo condições seguras, conforme normas da OIT (WFFP, 2020). A Via Campesina e a ULAPA defendem proteção social, como no Programa Povos da Pesca Artesanal (2023), que promove inclusão socioeconômica (Via Campesina, 2023). O CIP fomenta turismo comunitário sustentável, enquanto a AGCT denuncia violência contra pescadores migrantes (CIP, 2023; AGCT, 2023). O CPP e destaca políticas contra o racismo ambiental, promovendo acesso a saúde e educação (CPP, 2024).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Cadeias de valor, atividades posteriores à captura e comércio: Buscam melhorar rendimentos por meio de cooperativas e organizações pesqueiras, promovendo práticas sustentáveis de conservação e processamento para reduzir desperdícios. Facilitam acesso equitativo a mercados locais, nacionais e internacionais, considerando acordos da OMC, e reconhecem o papel das mulheres na cadeia produtiva, promovendo sua inclusão em processos decisórios (FAO, 2017, p. 24-25).	**Declaratória; Reconhecimento; Identificação de atividades e operadores ou usuários; Direitos de acesso preferencial e outros direitos e prerrogativas; Ordenação pesqueira:** Reitera o reconhecimento da pesca artesanal como atividade econômica essencial, com identificação clara de operadores para políticas direcionadas. Garante direitos preferenciais, como zonas exclusivas e apoio em negociações internacionais, e promove ordenação pesqueira participativa para sustentabilidade, com envolvimento ativo das comunidades (PARLATINO, pp. 7, 30, 34, 35).	A CNFO e a UAPA defendem cooperativas para melhorar rendimentos, destacando o papel das mulheres no processamento e comercialização (CNFO, 2023). O CIP destaca o papel das mulheres na pós-captura (CIP, 2023). A CONAPACH promove a subasta de merluza austral para preços justos, mas critica a exclusão de mercados internacionais devido a acordos comerciais (CONAPACH, 2022). A Red Nacional de Mujeres del Sector Pesquero Acuícola Defensoras del Agua exige maior inclusão feminina na cadeia produtiva (Red Nacional de Mujeres, 2023). O WFFP e a Via Campesina promovem comércio local e redução de desperdícios, alinhados às Diretrizes PPE (WFFP, 2017). O MPP e o WFFP defendem cooperativas e feiras locais para reduzir a dependência de atravessadores (MPP, 2023). A Via Campesina promove cadeias de valor sustentáveis, exigindo acesso equitativo a mercados, conforme as Diretrizes PPE (Via Campesina, 2023). O Observatório dos Territórios Sustentáveis e Saudáveis (OTSS) fomenta a integração de saberes tradicionais na comercialização, como no Encontro Internacional de Territórios e Saberes (2024) (OTSS, 2024). A AGCT critica acordos comerciais que marginalizam pescadores (AGCT, 2023).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Igualdade de gênero: Reconhecem a necessidade de esforços concentrados para alcançar igualdade de gênero, combatendo práticas discriminatórias. Encorajam a participação equitativa das mulheres em processos decisórios, políticas sensíveis ao gênero e apoio a organizações de trabalhadoras da pesca, em conformidade com a *CEDAW* e outras normas internacionais (FAO, 2017, p. 26).	**Incorporação transversal da igualdade e equidade de gênero:** A Lei incorpora transversalmente a igualdade de gênero, promovendo direitos de posse para mulheres, participação equitativa em ordenamento pesqueiro, retornos justos pelo trabalho e eliminação de discriminação. Exige políticas diferenciadas para mulheres, incluindo acesso a saúde, educação e inclusão digital, fortalecendo seu papel na pesca artesanal (PARLATINO, pp. 26, 44, 45).	A Red Nacional de Mujeres del Sector Pesquero Acuícola Defensoras del Agua e a CoopeSoliDar R.L. promovem a inclusão de mulheres em processos decisórios, denunciando discriminações salariais (Red Nacional de Mujeres, 2023; CoopeSoliDar, 2022). A CONAPACH, via A.G Nacional de Mujeres de la Pesca Artesanal "Tejiendo Redes", exige políticas específicas para mulheres, como acesso a saúde e educação (CONAPACH, 2022). A ULAPA reforça a necessidade de reconhecer o papel feminino na cadeia produtiva, alinhando-se à CEDAW (ULAPA, 2022). O CIP e a AGCT denunciam discriminações, exigindo participação equitativa, alinhada à CEDAW (CIP, 2023; AGCT, 2023). O WFFP, o MPP e a Via Campesina priorizam a igualdade de gênero, destacando que a enorme participação das mulheres na pesca artesanal no Brasil e no mundo (CPP, 2023). A ULAPA e o OTSS promovem políticas diferenciadas, como acesso à educação e inclusão digital, conforme o Encontro Internacional de Territórios e Saberes (2024) (OTSS, 2024; ULAPA, 2023). O WFFP, na 8ª Assembleia (2024), incluiu debates com protagonismo feminino, combatendo práticas discriminatórias (WFFP, 2024).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Riscos de desastre e alterações climáticas: Exigem ações urgentes contra mudanças climáticas, alinhadas à *UNFCCC* e Rio+20, com estratégias de adaptação e mitigação. Reconhecem impactos diferenciados em grupos vulneráveis, promovendo abordagens intersetoriais, assistência a comunidades afetadas e responsabilização por desastres causados pelo homem, visando proteger meios de subsistência e segurança alimentar (FAO, 2017, p. 26-27).	**Mudança climática; Gestão de riscos:** Reconhece a necessidade de ações contra mudanças climáticas, alinhadas ao Acordo de Paris, com estratégias de adaptação e mitigação. Promove gestão de riscos para proteger comunidades pesqueiras, com planos nacionais para enfrentar impactos ambientais e garantir sustentabilidade (PARLATINO, pp. 13).	A ULAPA e a CONAPACH denunciam impactos do câmbio climático, como mudanças nas temperaturas oceânicas, que afetam a subsistência (ULAPA, 2022; CONAPACH, 2022). O CIP e a Aliança Global de Comunidades Territoriais (AGCT) promovem adaptação e mitigação, exigindo recursos para comunidades (CIP, 2020). A Red de Integración del Manglar de Poblaciones Afrodescendientes del Norte del Ecuador alerta para poluição e mudanças climáticas em ecossistemas (Red de Integración, 2022). A CNFO cobra planos nacionais de gestão de riscos, alinhados ao Acordo de Paris (CNFO, 2023). O WFFP, na 8ª Assembleia (2024), destacou impactos climáticos, como enchentes e secas, exigindo ações alinhadas ao Acordo de Paris (WFFP, 2024). O MPP e a Via Campesina criticam "falsas soluções" do G20, como a economia azul, que ignoram direitos tradicionais (MPP, 2024; Via Campesina, 2024). O CIP e a AGCT promovem adaptação baseada em saberes tradicionais, enquanto o CITI enfatiza o papel indígena na conservação (CIP, 2023; CITI, 2024). O OTSS propõe redes de resiliência no Encontro Internacional de Territórios e Saberes (2024) (OTSS, 2024).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Coerência das políticas, coordenação institucional e colaboração: Defendem a harmonização de políticas nacionais e internacionais em áreas como direitos humanos, pesca, saúde, educação e comércio. Promovem ordenamento territorial participativo, redes institucionais e cooperação internacional para sustentabilidade. Encorajam estruturas de governança local e colaboração com organizações da sociedade civil (FAO, 2017, p. 29-30).	**Políticas diferenciadas; Interpretação e aplicação; Aplicação da Lei Modelo:** Os Estados devem adotar políticas diferenciadas para grupos vulneráveis, como mulheres e indígenas, garantindo equidade. A interpretação e aplicação da Lei devem harmonizar-se com normas nacionais e internacionais, utilizando critérios amplos para proteger direitos. Cada Estado define órgãos responsáveis pela aplicação, promovendo coerência e colaboração institucional (PARLATINO, pp. 26, 47, 48).	O CIP, o WFF e a WFFP defendem políticas diferenciadas para indígenas e afrodescendentes, exigindo harmonização com normas internacionais (CIP, 2020; WFFP, 2017). A UAPA e a CONAPACH criticam a falta de coerência em políticas nacionais que excluem pescadores artesanais (UAPA, 2021; CONAPACH, 2022). A Red de Pescadores y Acuicultores Artesanales y Étnicos de Colombia e a Federación Nacional de Pescadores Artesanales de Guatemala exigem maior participação comunitária na aplicação de leis como a Lei Modelo (Red de Pescadores Colombia, 2023; FENAPESCA, 2021). O MPP e o WFFP exigem políticas harmonizadas com participação comunitária, como no Fórum Nacional da Pesca Artesanal criado no Brasil (2024) (MPP, 2024). A Via Campesina e a ULAPA defendem redes institucionais com a sociedade civil (Via Campesina, 2023; ULAPA, 2023). O OTSS fomenta parcerias com universidades e o ICMBio, enquanto a AGCT e o CITI criticam a falta de consulta em políticas nacionais (OTSS, 2024; AGCT, 2023; CITI, 2024). O CPP, na 8ª Assembleia do WFFP (2024), destacou a colaboração internacional (CPP, 2024).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Informação, pesquisa e comunicação: Incentivam sistemas de coleta de dados bioecológicos, sociais e econômicos, com ênfase em dados desagregados por gênero. Promovem transparência, combate à corrupção e integração de conhecimentos tradicionais e científicos. Apoiam plataformas de troca de informações e capacitação para comunidades pesqueiras enfrentarem desafios como pesca ilegal e mudanças climáticas (FAO, 2017, p. 30-31).	**Divulgação e conscientização; Geração de informações para a tomada de decisões na gestão pesqueira:** Promove políticas para aumentar a visibilidade e reconhecimento da pesca artesanal, com estratégias de conscientização. Exige geração de informações científicas e transparentes, integrando pescadores, para embasar decisões de ordenamento pesqueiro, com registros atualizados e acessíveis (PARLATINO, pp. 31, 33).	O WFFP e o CIP, via SSF Summit, promovem plataformas globais para conscientização e troca de conhecimentos tradicionais e científicos (WFFP, 2017). Também exigem transparência na gestão pesqueira, combatendo a corrupção (WFFP, 2020; CIP, 2023). A CONAPACH e a ULAPA exigem maior visibilidade para a pesca artesanal (CONAPACH, 2022; ULAPA, 2022). A Via Campesina defende plataformas de troca de informações, enquanto o CITI enfatiza conhecimentos indígenas devem ser reconhecidos (Via Campesina, 2023; CITI, 2024). A AUNAP, na Colômbia, realiza feiras para destacar a importância socioeconômica do setor (AUNAP, 2023). A CNFO e a CoopeSoliDar R.L. defendem registros pesqueiros transparentes com dados desagregados por gênero (CNFO, 2023; CoopeSoliDar, 2022). O MPP no Brasil fomenta o automonitoramento para embasar decisões (MPP, 2024).
Informação, pesquisa e comunicação: Incentivam sistemas de coleta de dados bioecológicos, sociais e econômicos, com ênfase em dados desagregados por gênero. Promovem transparência, combate à corrupção e integração de conhecimentos tradicionais e científicos. Apoiam plataformas de troca de informações e capacitação para comunidades pesqueiras enfrentarem desafios como pesca ilegal e mudanças climáticas (FAO, 2017, p. 30-31).	**Divulgação e conscientização; Geração de informações para a tomada de decisões na gestão pesqueira:** Promove políticas para aumentar a visibilidade e reconhecimento da pesca artesanal, com estratégias de conscientização. Exige geração de informações científicas e transparentes, integrando pescadores, para embasar decisões de ordenamento pesqueiro, com registros atualizados e acessíveis (PARLATINO, pp. 31, 33).	O WFFP e o CIP, via SSF Summit, promovem plataformas globais para conscientização e troca de conhecimentos tradicionais e científicos (WFFP, 2017). Também exigem transparência na gestão pesqueira, combatendo a corrupção (WFFP, 2020; CIP, 2023). A CONAPACH e a ULAPA exigem maior visibilidade para a pesca artesanal (CONAPACH, 2022; ULAPA, 2022). A Via Campesina defende plataformas de troca de informações, enquanto o CITI enfatiza conhecimentos indígenas devem ser reconhecidos (Via Campesina, 2023; CITI, 2024). A AUNAP, na Colômbia, realiza feiras para destacar a importância socioeconômica do setor (AUNAP, 2023). A CNFO e a CoopeSoliDar R.L. defendem registros pesqueiros transparentes com dados desagregados por gênero (CNFO, 2023; CoopeSoliDar, 2022). O MPP no Brasil fomenta o automonitoramento para embasar decisões (MPP, 2024).

Continua...

Continuação do **Quadro 37.**

Diretrizes PPE	Lei Modelo de Pesca Artesanal	Movimentos Sociais Internacionais ligados à Pesca Artesanal
Desenvolvimento de capacidades: Enfatizam o fortalecimento de capacidades por meio de programas que integrem conhecimentos tradicionais e técnicos, promovendo resiliência contra desastres e mudanças climáticas. Apoiam estruturas de governança local e aprendizado bidirecional, com atenção especial às mulheres e grupos vulneráveis, para melhorar meios de subsistência e participação (FAO, 2017, p. 32).	**Formação, treinamento e inovação:** Encoraja formação técnica e profissional, promovendo acesso a treinamento e inovação para pescadores, com foco na sustentabilidade e adaptação a mudanças ambientais, fortalecendo a resiliência das comunidades (PARLATINO, pp. 21).	A CNFO e a CONAPACH promovem capacitação que integra conhecimentos tradicionais, como o cultivo de algas em Belice (CNFO, 2023). A UAPA e a CONFREM Brasil exigem maior acesso a treinamentos para enfrentar mudanças climáticas (UAPA, 2021; CONFREM, 2022). O CIP e a WFFP apoiam inovações, como tecnologias de baixo impacto, para fortalecer a resiliência (CIP, 2020; WFFP, 2017). O MPP e o OTSS promovem encontros e capacitação técnica, como no Encontro Internacional de Territórios e Saberes (2024) (OTSS, 2024). O WFFP e a Via Campesina incentivam formação para jovens e mulheres, focando na resiliência climática (WFFP, 2024; Via Campesina, 2023). A ULAPA e o CIP defendem aprendizado bidirecional, e o CITI destaca a participação de lideranças indígenas em processos formativos (ULAPA, 2023; CITI, 2024).
Apoio à implementação e monitoramento: Encorajam a implementação das Diretrizes conforme prioridades nacionais, com apoio de cooperação Sul-Sul, assistência técnica e transferência de tecnologia. Promovem plataformas intersetoriais com forte participação da sociedade civil e mecanismos participativos de monitoramento, incluindo indicadores de gênero, para avaliar impactos na segurança alimentar e erradicação da pobreza (FAO, 2017, p. 32-33).	**Registro pesqueiro; Aplicação do Plano de Ação Internacional contra a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada; Interpretação e aplicação; Aplicação da Lei Modelo:** Estabelece registros pesqueiros para coletar dados relevantes, apoiando decisões baseadas em evidências. Implementa o Plano de Ação Internacional da FAO contra pesca ilegal, com planos nacionais de monitoramento e vigilância. A interpretação e aplicação devem ser consistentes com normas internacionais, e a aplicação da Lei é responsabilidade de órgãos definidos por cada Estado, garantindo impactos concretos para pescadores, especialmente grupos vulneráveis (PARLATINO, pp. 33, 43, 47, 48).	A ULAPA e a CONAPACH defendem registros pesqueiros para monitoramento e combate à pesca ilegal, alinhados ao Plano de Ação Internacional da FAO [ULAPA, 2022; CONAPACH, 2022]. A Red de Pescadores y Acuicultores Artesanales y Étnicos de Colombia e a CNFO exigem vigilância contra a pesca industrial não regulamentada (Red de Pescadores Colombia, 2023; CNFO, 2023). O CIP e a WFFP criticam a falta de envolvimento comunitário na implementação de leis como a Lei Modelo (CIP, 2020; WFFP, 2017). O WFFP e o MPP defendem a implementação das Diretrizes PPE com participação comunitária (MPP, 2024). A Via Campesina e a ULAPA exigem cooperação Sul-Sul e monitoramento participativo com indicadores de gênero (Via Campesina, 2023; ULAPA, 2023). O OTSS e a AGCT promovem redes de apoio (OTSS, 2024; AGCT, 2023). O CITI enfatiza a inclusão indígena no monitoramento (CITI, 2024). O CPP e apoia registros pesqueiros e o combate à pesca ilegal, alinhados ao Plano de Ação Internacional da FAO (CPP, 2024).

Fonte: Elaborado pelo Autor.

A análise sobre o planejamento e implementação de políticas públicas para a pesca artesanal na América Latina a partir das Diretrizes PPE e da proposta da Lei Modelo da Pesca Artesanal ou de Pequena Escala, em comparação com as demandas dos movimentos sociais internacionais da pesca artesanal, aponta para a necessidade de os países da região investirem na implementação de ações baseadas na participação e controle social, na realização de diagnósticos participativos, criação de linhas de financiamento específicas para a pesca artesanal, desenvolvimento de programas de formação técnica com enfoque territorial e interseciocnal, e o reconhecimento jurídico dos territórios tradicionais da pesca. Além disso, verifica-se a necessidade de fortalecer a representação política das pescadoras e pescadores nos conselhos de gestão, colegiados de desenvolvimento e nas instâncias de decisão sobre ordenamento territorial e uso de recursos naturais.

As análises coadunam com os resultados de outros estudos sobre movimentos sociais internacionais da pesca artesanal (BONFÁ NETO; SUZUKI, 2019; DELGADO-RAMÍREZ; CISNEROS-MONTEMAYOR; OTA, 2022; GERHARDINGER et al., 2023; MILLS, 2018; SALAS et al., 2007; VILLANUEVA et al., 2019) garantia da sustentabilidade da pesca artesanal depende de políticas públicas elaboradas a partir das demandas reais das comunidades, incorporando sua diversidade, saberes e direitos históricos. Para isso, é essencial que os Estados latino-americanos abandonem modelos homogêneos e verticalizados de gestão, e construam, junto com os sujeitos da pesca artesanal, caminhos para uma governança socioambiental justa, solidária e emancipatória.

Mills (2018), oferece uma perspectiva crítica sobre a emergência e a atuação de movimentos transnacionais de pescadores artesanais, com foco no WFF e no WFFP. A autora destaca como esses movimentos contestam as dinâmicas globais de pesca, especialmente as pressões da pesca industrial e da aquicultura, que ameaçam os meios de subsistência dos pescadores artesanais. Ela estrutura sua análise em três esferas: a participação em espaços políticos globais, as questões prioritárias desses movimentos e os espaços de governança onde eles atuam. Essa abordagem é complementada por outros autores, que analisam os desafios socioeconômicos, a governança e as perspectivas de justiça na pesca artesanal na América Latina (BONFÁ NETO; SUZUKI, 2019; DELGADO-RAMÍREZ; CISNEROS-MONTEMAYOR; OTA, 2022; GERHARDINGER et al., 2023; MILLS, 2018; VILLANUEVA et al., 2019) e servem como base para a análise a seguir, integrando as perspectivas desses autores e examinando a aplicação das Diretrizes Voluntárias para a Pesca de Pequena Escala (PPE) da FAO e da Lei Modelo de Pesca Artesanal ou de Pequena Escala do PARLATINO pelos governos latino-americanos.

Mills (2018) argumenta que os movimentos transnacionais, como WFF e WFFP, surgiram em resposta à globalização neoliberal, que intensificou a exploração dos recursos pesqueiros e marginalizou os pescadores artesanais. Desde os anos 1980, esses movimentos têm se organizado para exigir maior participação em fóruns globais, como as reuniões bienais do COFI, onde defendem a soberania alimentar, a justiça de recursos e a proteção contra a apropriação de recursos hídricos (*water grabbing*). As denúncias centrais incluem a perda de acesso a zonas de pesca devido à expansão da aquicultura industrial e da pesca de grande escala, que, segundo a autora, aumentaram de 5 para 82 milhões de toneladas entre 1980 e 2018, enquanto a captura de pesca artesanal cresceu apenas de 67 para 96 milhões de toneladas no mesmo período (MILLS, 2018). Essa disparidade reflete a competição desigual que os movimentos denunciam, como a exclusão de pescadores artesanais por projetos industriais, especialmente na América Latina, onde a aquicultura de salmão no Chile e o cultivo de camarão no Equador impactam comunidades costeiras.

Essas demandas ecoam as preocupações expressas por organizações regionais, como a ULAPA e a *Confederación de Pescadores Artesanales de Chile* (CONAPACH), que exigem zonas exclusivas de pesca, co-gestão e proteção contra a privatização de recursos. A

importância da articulação transnacional se mostra como na participação no COFI de 2018, onde WFF e WFFP, junto a organizações como o *International Collective in Support of Fishworkers* (ICSF), fizeram intervenções sobre governança, sustentabilidade e mudanças climáticas. Isto reflete a demanda por maior inclusão em processos decisórios, alinhando-se às Diretrizes PPE, que promovem participação comunitária e direitos humanos.

Salas e colaboradores (2007), analisam os desafios das pescas de pequena escala na América Latina e Caribe, destacando características como a multiespecificidade, o uso de múltiplas artes de pesca e a baixa capacidade de investimento (SALAS et al., 2007) e aponta que mais de 2 milhões de pessoas dependem diretamente da pesca artesanal na América Latina, mas enfrentam problemas como sobreexploração, conflitos com frotas industriais e falta de infraestrutura pós-captura. Esses desafios corroboram as denúncias de movimentos como a CONAPACH, que critica a transferência de cotas de pesca para a indústria, e a ULAPA, que denuncia a poluição causada pela aquicultura. Salas sugere que a aplicação das Diretrizes PPE requer melhor coleta de dados socioeconômicos e biológicos, além de ferramentas de gestão como controles de entrada (limites de tamanho, restrições de artes) e áreas protegidas. No entanto, a autora observa que a implementação dessas diretrizes é limitada pela falta de capacidade técnica e financeira dos governos, especialmente em países onde a pesca artesanal é pouco estudada (SALAS et al., 2007).

Pesquisas relacionadas aos esforços de captura de pescados e também aos regimes de co-gestão em pescarias artesanais de moluscos na América Latina, como a pesca de mariscos no México, Chile e no Uruguai (CASTILLA e DEFEO, 2001; DEFEO e CASTILLA, 2005), destacam a implementação de instrumentos que criam precedentes para o reconhecimento do território pesqueiro, para conservação e equidade social. No entanto, instrumentos que delimitam o território pesqueiro pautados em critérios ambientais e econômicos, podem causar tensões sociais, como a exclusão de pescadoras e pescadores independentes, um problema também denunciado pela *Red de Integración del Manglar de Poblaciones Afrodescendientes del Norte del Ecuador* em relação a concessão de áreas de manguezal. A mercantilização de cotas de acesso ao território pesqueiro ou à quantidade limite de pescados é um meio utilizado em países como Chile e Argentina para o controle da pesca artesanal. A medida tem aplicação duvidosa e gera conflitos de governança local e com os setores industriais, como no Chile, onde a CONAPACH critica a alocação de cotas para grandes empresas.

No Brasil, a demarcação de Reservas Extrativistas (RESEX) gera controvérsias em relação ao fator de proteção de direitos de comunidades tradicionais entre as quais as pesqueiras, uma vez que o estabelecimento das RESEX não se delineia como um direito de posse da terra, e sim, de usufruto controlado e limitado àquele território (CELESTINO; ALENCAR; VILLELA, 2021). Também no Brasil, a recente discussão sobre a estipulação de cotas de pesca artesanal para a Tainha, tem gerado discussões na qual os defensores do estabelecimento de cotas para o pescado artesanal em sua maioria representam o setor industrial. A possibilidade de estabelecer cotas para pescados vem sendo criticada pelos movimentos sociais da pesca artesanal, que apontam que esta medida só beneficia o setor industrial, já que, como aponta Mills (2018), a produção artesanal tem se mantido estável.

Gerhardinger, em colaboração com Mills e outros (2023), aborda a narrativa da "economia azul" e suas implicações para a pesca artesanal na América Latina e Caribe (GERHARDINGER et al., 2023). Os autores defendem o conceito de "justiça azul", que enfatiza a interconexão entre saúde, segurança alimentar, cultura e proteção ambiental, alinhando-se às Diretrizes PPE e às demandas de movimentos sociais da pesca. Gerhardinger destaca que as políticas de economia azul frequentemente exacerbam desigualdades, marginalizando pescadores artesanais e mulheres, e propõe ações práticas, como a utilização de dados econômicos desagregados por gênero e maior participação comunitária na governança. Essas propostas coadunam com questões defendidas na Lei Modelo, que incorpora a igualdade

de gênero e a participação comunitária, mas a implementação enfrenta barreiras, como a falta de transparência denunciada pela CNFO e a resistência de governos a priorizar pescadores artesanais.

A Lei Modelo do PARLATINO, que prevê direitos de posse e cogestão, alinha-se a demanda de comunidades tradicionais da pesca artesanal, em trechos em que a alusão ao território pesqueiro é abordada:

> Os Estados irão efetuar a planificação territorial nos ecossistemas marinhos e de águas continentais que permitam o ordenamento do território, levando em conta as circunstâncias especiais e interesses diferenciados da pesca artesanal ou de pequena escala e promovendo a participação dos seus atores nos processos de definição e planificação multissetorial (PARLATINO, 2017, p. 23).
>
> Os Estados irão adotar políticas, estratégias e legislações adequadas para garantir que os pescadores e trabalhadores da pesca artesanal ou de pequena escala e suas comunidades usufruam de direitos de posse seguros, equitativos e apropriados do ponto de vista social e cultural sobre os recursos pesqueiros, prestando especial atenção aos direitos de posse das mulheres e das salvaguardas que as protegem, bem como a setores vulneráveis (PARLATINO, 2017, p. 35).
>
> Os Estados respeitarão os direitos consuetudinários ou históricos sobre os recursos aquáticos e as terras e áreas de pesca das quais desfrutam as comunidades de pescadores artesanais ou de pequena escala, incluindo as comunidades de povos originários. Dentro das medidas apropriadas necessárias para garantir esses direitos, inclui-se identificar, registrar e aplicar os direitos de tenência e seus titulares legítimos, incluindo, quando a legislação assim o definir, a sucessão hereditária de direitos (PARLATINO, 2017, p. 35).
>
> Os direitos de posse têm como correlativos deveres e obrigações encaminhados a apoiar a conservação e a utilização sustentável em longo prazo dos recursos, a manutenção da base ecológica para a produção de alimentos e a utilização de práticas pesqueiras que permitam reduzir ao mínimo os prejuízos ao meio aquático e às espécies, resguardando a sustentabilidade dos recursos pesqueiros de todos os usuários (PARLATINO, 2017, p. 36).
>
> Os Estados irão respeitar e proteger os direitos ancestrais dos povos indígenas e afrodescendentes que praticam a pesca artesanal ou de pequena escala, especialmente o direito a serem consultados antes de qualquer ação nos seus territórios e a que seja reconhecido o seu papel na conservação e coadministração dos ecossistemas aquáticos e costeiros locais (PARLATINO, 2017, p. 36).

A Lei Modelo se alinha as perspectivas das Diretrizes PPE e da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT 169), em relação ao direito de consulta aos povos e comunidades tradicionais quanto ao impacto de empreendimentos econômicos sobre seus territórios. Também avança no sentido do reconhecimento dos direitos territoriais das comunidades pesqueiras ao reconhecer os direitos de posse e os direitos consuetudinários ou históricos sobre os recursos aquáticos e as terras e áreas de pesca. Além disto, propõe atenção em especial a garantia do território para mulheres pescadoras e as demais comunidades tradicionais e povos originários que realizam a pesca artesanal.

Enquanto as Diretrizes PPE não estabelecem um marco normativo para a garantia da posse dos territórios pesqueiros, prevendo a manutenção do uso e ocupação destes territórios sobre uma perspectiva de proteção e conservação ambiental e não de direito territorial das comunidades pesqueiras. A perspectiva do direito ao território na Lei Modelo indica a adoção por parte dos países membros de políticas, estratégias e legislações que garantam a o uso e ocupação do território, incluindo as porções terrestres e aquáticas, onde as comunidades vivem

ou realizam a pesca artesanal. Esta indicação normativa fixa deveres ligados à conservação ambiental, mas avança sobre um dos principais gargalos na manutenção dos modos de vida da pesca artesanal que é a desterritorialização. A garantia do direito ao território é uma das principais demandas apontadas pelos movimentos nacionais e internacionais da pesca artesanal na maioria dos países da América Latina. A falta de dispositivos legais de garantia do território pesqueiro é apontada como uma das maiores causas de conflitos e injustiças sociais sobre a pesca artesanal.

6.2. Participação e Controle Social nas etapas da Plenária Nacional da Pesca Artesanal e o Papel da Extensão Universitária

Segundo Tenório (2005), A Gestão Social caracteriza-se pela articulação entre atores sociais, instituições públicas e saberes locais, promovendo a construção coletiva de políticas públicas que respondam às demandas comunitárias de forma democrática e sustentável. Nesse sentido, a participação popular, também conhecida por participação cidadã, pode ser entendida como "uma intervenção periódica, refletida e constante nas definições e nas decisões da políticas públicas" (CACCIA BAVA, 1994, apud TENÓRIO, 2016, p. 21) e o Controle Democrático, que pode ser considerado como "parte do processo de democratização da sociedade, que incorpora mecanismos institucionais e não institucionais na tomada de decisão compartilhada do poder público com a sociedade civil" (BARROS, 2022, p. 195).

Em espaços deliberativos, como plenárias e conferências, espera-se assegurar a transparência, a legitimidade e a eficácia nas políticas públicas, especialmente em setores que dependem da articulação entre atores diversos. Segundo Tenório (2007) o diferencial destes processos é a introdução, pela abordagem territorial, da dimensão da participação social, rompendo com a visão vertical e descendente que marca a ação estatal nas estratégias de desenvolvimento. Ao buscar um aprofundamento na compreensão sobre a participação e controle social nos processos de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, a abordagem da Gestão Social permite que se analise as diferentes camadas sociais que tomam parte dos movimentos políticos, econômicos, sociais e culturais que permitem a construção e gestão dos processos de tomada de decisão (TENÓRIO, 2015).

As conferências nacionais são espaços institucionais de participação social que reúnem representantes da sociedade civil e do poder público para debater e formular diretrizes para políticas públicas possibilitando o diálogo na construção participativa das políticas públicas (KRAEMER, 2016). Elas se consolidaram como um dos principais mecanismos de participação social no país, desempenhado um papel crucial na construção de políticas sociais. Essas conferências têm como objetivos principais avaliar políticas públicas existentes, propor diretrizes para a formulação de políticas, fortalecer a participação social e o controle democrático da gestão pública e promover o controle social sobre as ações governamentais.

Para Faria, Petinelli e Lins (2011) nas conferências municipais, são elaboradas propostas que serão levadas às etapas seguintes e eleitos os delegados e delegadas que participarão da conferência municipal, estadual, regional e nacional. O processo de eleição de delegados e delegadas é conduzido conforme o regimento interno da conferência, que estabelece os critérios de participação e representação dos diversos segmentos da sociedade. O número de delegados e delegadas e os critérios de eleição são definidos no regimento interno da conferência, elaborado conforme orientações do conselho nacional correspondente.

Estas conferências são realizadas periodicamente e envolvem etapas preparatórias em níveis municipal, onde são elaboradas propostas que serão levadas às etapas seguintes que são organizadas pelas comissões organizadoras. Elas recebem os relatórios e propostas das conferências municipais e sistematizam as contribuições para a etapa nacional, consolidando as contribuições das etapas anteriores, reúnem os delegados eleitos nas etapas anteriores para

debater as propostas regionais e eleger os delegados que participarão da conferência nacional, culminando na etapa nacional. Cabe ao poder executivo convocar as conferências com o objetivo de subsidiar a formulação de políticas públicas.

> As conferências se dão no âmbito das esferas nacional, estaduais e municipais, seguindo uma determinada área do setor público. As conferências nacionais normalmente são realizadas por um ato do Poder Executivo federal (portaria ministerial ou decreto presidencial). Com a convocação de uma determinada conferência nacional, por exemplo, haverá a divulgação do tema que orientará a conferência, o período de sua realização e as regras relacionadas com as etapas estaduais e municipais (quando houver) (KRAEMER, 2016, p. 85).

Partindo do princípio da descentralização do poder do Estado, pode-se dizer que as conferências em suas etapas nacionais e subnacionais, caracterizam um movimento de retorno, do nível local ao central, e da sociedade em direção ao Estado, em que as contribuições da participação social são formalmente encaminhadas no processo de elaboração e fiscalização das políticas públicas.

As conferências são organizadas por conselhos de políticas públicas responsáveis por deliberar a aplicação do repasse de recursos públicos (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016) para atividades de fomento, subsídio e crédito nas temáticas a que estão ligados. A participação social na definição do orçamento público ocorre em específico através dos conselhos, no suporte para tomada de decisão popular que influencia na fase de elaboração da proposta orçamentária sob responsabilidade do poder executivo (CALADO, 2016).

> Os conselhos foram inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Estas estruturas inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas em que atuam (GOHN, 2016, p. 5)

Villela e Medeiros (2016) apontam a importância da organização social, em torno de movimentos da sociedade civil organizada, na representação de atores em espaços de tomada de decisão, compondo conselhos consultivos e deliberativos no planejamento e execução de políticas públicas. Os autores citam a participação e controle social a partir da organização de conselhos comunitários, compondo a representação da sociedade civil em conselhos municipais, através da indicação de conselheiros escolhidos entre moradores do município.

A constituição dos conselhos e das conferências, se consolidam como espaços de proposição, discussão e deliberação dos assuntos de interesse público (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2008). Eles promovem a descentralização do processo de tomada de decisão e a participação da comunidade na formatação das políticas públicas, "que passaria a seguir um duplo movimento: do nível central em direção ao local e desde o Estado em direção à sociedade" (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016, p. 158).

Como contextualizado por Villela e Medeiros (2016) a fragmentação, complexidade e interdependência de nossas sociedades atuais provocam a necessidade de compatibilizar a democracia representativa com novas formas de democracia participativa, mais direta e deliberativa, ou seja, com alternativas que deem voz e rosto à cidadania plural. De acordo com o texto constitucional, a soberania popular pode se fazer tanto pela via representativa como pela via da participação e as conferências representam um fortalecimento do marco participativo presente na Constituição de 1988.

Neste sentido, o trabalho de extensão universitária realizado pelo PEPEDT coaduna com os princípios de democracia participativa e cidadania deliberativa, tendo suas atividades

voltadas para o fortalecimento da participação e controle social, para fortalecer a atuação dos atores locais na gestão do território e na tomada de decisões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, que no contexto da pesca artesanal, teve como base as atividades de suporte e acompanhamento do Colegiado BIG no território da Baía da Ilha Grande e de outros projetos voltadas para a governança territorial no litoral fluminense, como o projeto de DO da tainha da Lagoa de Araruama e o projeto Pescantar.

Ao conectar o conhecimento acadêmico com as necessidades reais das comunidades, as atividades de extensão universitária realizada pelo PEPEDT promoveram metodologias participativas para gerar impactos positivos para o desenvolvimento social, econômico e ambiental, contribuindo para a implementação de tecnologias sociais, inclusão socioprodutiva e o fortalecimento das comunidades locais. Estas atividades consolidaram um método de transformação da pesquisa acadêmica em ferramentas práticas de fortalecimento dos territórios, promovendo um desenvolvimento baseado na sustentabilidade (HOCHSTATTER et al., 2025).

O PEPEDT atuou no suporte técnico e como representação da UFRRJ na reconstrução COMAPSI, na qual pesquisadores entre discentes de pós-graduação e docentes atuaram como conselheiros e colaboradores nas comissões técnicas de Agricultura Familiar e Pesca Artesanal. É neste contexto que, anteriormente à estruturação do modelo de participação social das Plenárias Regionais e Plenária Nacional da Pesca Artesanal para construção do PNPA, se organizou a 1ª Conferência Municipal da Pesca Artesanal de Itaguaí em 2024. A atuação do PEPEDT também se deu na preparação de representantes da pesca artesanal do Rio de Janeiro na participação da Plenária Regional Sudeste da Pesca Artesanal e da Plenária Nacional da Pesca Artesanal, através de encontros on-line para a contextualização das discussões em torno do PNPA.

As plenárias regionais e nacional, segundo o MPA (2024), visaram ouvir os pescadores e pescadoras artesanais em todo o Brasil para a construção participativa do PNPA e foram coordenadas pela SNPA. Cada plenária abordou temas como sustentabilidade, acesso a políticas públicas, acesso a direitos, infraestrutura, comercialização, regularização de territórios pesqueiros e fortalecimento das organizações sociopolíticas (MPA, 2024). Tiveram como propósito a escuta ativa e diálogo entre o Estado e a sociedade civil, fomentando o processo de fortalecimento da participação social iniciada com a instituição do FNPA. Esse processo evidencia o esforço do MPA e das organizações da sociedade civil em ampliar a democracia participativa no setor pesqueiro, corrigindo assimetrias históricas de representação e reconhecendo os modos de vida, saberes e contribuições socioambientais das comunidades pesqueiras artesanais.

Entretanto, o FNPA não está consolidado nas demais esferas de governo, portanto, as plenárias da pesca artesanal foram planejadas a nível regional e nacional. Devido a isto, para garantir que o processo de consulta contemplasse uma maior participação de pescadoras e pescadores, representantes de entidades de apoio e movimentos sociais da pesca artesanal na construção do PNPA, o fórum reconheceu a realização das plenárias livres. Estas se constituíram como iniciativas autônomas e autogestionárias de construção de espaços de escuta e diálogo, visando a deliberação e articulação de propostas para serem apresentadas e validadas na plenária nacional.

O MPA (2024a) estabeleceu alguns critérios para a realização destas plenárias, podendo ser organizadas por qualquer um dos segmentos que compõem o Fórum Nacional da Pesca Artesanal (poder público, organizações da pesca artesanal e universidades), individualmente ou em conjunto, e poderiam ser realizadas em âmbito municipal, estadual, regional e nacional. Desta forma, as plenárias livres agregaram a contribuição de representantes locais que não puderam participar das etapas oficiais regionais na formulação do PNPA. Abaixo apresenta-se um quadro comparativo entre as plenárias regionais e plenárias livres da pesca artesanal (Quadro 38).

Quadro 38. Característica das plenárias oficiais e formalizadas no processo de construção do PNPA.

Características	Plenárias Regionais	Plenárias Livres
Quem organiza?	MPA / SNPA	Sociedade civil (movimentos, ONGs, coletivos)
Abrangência	Regional (oficial)	Local, estadual, regional ou nacional
Participação	Delegados selecionados oficialmente	Participação aberta e autogestionada
Validação	Integrada ao processo do MPA	Validada pelo Fórum Nacional da Pesca Artesanal
Financiamento	Público (MPA)	Privado / autônomo
Envio à nacional	Automático	Validada e com mais de 50 participantes

Fonte: Elaborado pelo Autor.

As plenárias livres funcionaram como espaços de articulação entre diferentes territórios e segmentos, estimulando o fortalecimento de fóruns locais e estaduais, redes de mulheres pescadoras e da juventude da pesca. Apesar de não contarem com apoio financeiro público para suas realizações, elas possibilitaram a realização de debates locais voltados aos temas de interesse geral da pesca artesanal. Assim, as plenárias livres foram estabelecidas como possibilidade de contribuição autônoma, a partir da organização da sociedade civil, como sessões abertas à participação do público da pesca artesanal, configurando-se como um modelo de participação e controle social mais flexíveis, refletindo as especificidades de territórios, da organização social das comunidades pesqueiras e dos saberes tradicionais locais, associados a esse modo de vida.

O modelo de realização das plenárias livres seguiu o mesmo padrão das plenárias regionais, mas pode contemplar diferentes etapas e formatos, como debates, palestras, painéis de discussão, oficinas preparatórias e foram realizadas em diversos contextos, contando com apoio de órgãos legislativos, organizações não governamentais e entidades acadêmicas (MPA, 2024). As plenárias livres tiveram a orientação do FNPA de realizarem suas discussões dentro dos eixos norteadores do PNPA. Desta forma, estas plenárias também foram balizadas pelos 7 eixos temáticos que constituem o PNPA:

1. Economia da sociobiodiversidade pesqueira artesanal; Produção, comercialização e consumo;
2. Diálogos de saberes: geração de conhecimento, assistência técnica e extensão pesqueira, formação e comunicação;
3. Gestão, ordenamento, uso sustentável e conservação dos recursos e territórios pesqueiros;
4. Direito aos territórios e Resolução de Conflitos territoriais;
5. Cultura e identidade pesqueira artesanal;
6. Saúde, assistência e previdência para comunidades pesqueiras artesanais;
7. Emergência climática e pesca artesanal.

As plenárias livres, que tiveram um número de 50 ou mais participantes, puderam indicar uma delegada ou delegado para a plenária nacional (MPA, 2024). Os resultados das plenárias livres foram sistematizados e encaminhados para a SNPA, depois passaram por aprovação do FNPA com base nas atas de presença e relatórios resultantes de suas realizações para que então, seus resultados fossem integrados na plenária nacional, que ocorreu em setembro de 2025.

A Plenária Nacional da Pesca Artesanal ocorreu de 4 a 6 de setembro de 2025, em Brasília - DF, reunindo cerca de 150 delegados eleitos nas plenárias regionais e plenárias livres

entre os quais pescadoras e pescadores artesanais, pesquisadores, gestores públicos e organizações sociais. A etapa nacional sintetizou 754 propostas regionais, integrando contribuições validadas pelo FNPA das plenárias livres e da plataforma Brasil Participativo. As contribuições das comunidades pesqueiras serão essenciais para a formatação do PNPA, garantindo que o plano reflita as realidades locais e regionais, abordando questões como produção sustentável, direitos territoriais e adaptação climática. O PEPEDT acompanhou a dinâmica de atividades da etapa nacional, o que proporcional o relato de acompanhamento a seguir.

Todas os dias de atividades da plenária nacional se iniciaram com a realização de uma mística de abertura, contemplando a dimensão cultural da pesca artesanal em todos os recortes territoriais e étnicos que se fizeram presentes. No primeiro dia a formação de mesa de abertura contou com a presença de representantes do poder público, entre os quais o Ministro do MPA, o Secretário Nacional de Pesca Artesanal e representantes do Ministério da Saúde, além de coordenadores do FNPA. Após as falas iniciais, ocorreu uma conferência sobre o contexto da pesca artesanal, painéis sobre os eixos orientadores, e informes sobre a realização das mini-plenárias por eixo e plenária final para validação de propostas, como previstas no Regimento Interno. Foi explicada a validação de propostas com as demandas das demais plenárias, e como estas integrariam o plano que orienta políticas públicas para o setor pelos próximos 10 anos (2025-2035).

A metodologia participativa e inclusiva foi definida pelo FNPA via reuniões e regimentos internos. Com inscrições online via site do MPA, seleção baseada em critérios como proporcionalidade do número de RGP por estado, paridade de gênero, raça/etnia e juventude (15-29 anos). Foi utilizado recursos orçamentários da SNPA para cobrir custos para participantes a partir de Termo de Execução Desecentralizada firmado com a Universidade Federal e Pernambuco (UFPE), a frente da organização das plenária regionais e nacional.

Durante os três dias, os debates focaram nos sete eixos norteadores, debatidas questões históricas e atuais sobre a pesca artesanal, questões relacionadas a transversalidades de gênero, juventude, etnia e territórios, priorizando demarcações territoriais, ajustes no seguro-defeso e ações relacionadas a emergências climáticas. Com objetivos específicos de ampliar participação social, indicar investimentos estratégicos, orientar o Programa Povos da Pesca Artesanal, e promover modos de vida sustentáveis, a plenária representa uma conquista da democracia participativa. O evento marcou a etapa final do processo participativo iniciado em 2024, que estabeleceu as contribuições para o primeiro PNPA a ser apresentado em 2026,

Os temas discutidos na plenária nacional para orientar o PNPA incluíram: defesa de direitos pescadoras e pescadores artesanais, combate ao racismo, respeito à pluralidade de costumes (pescadores e pescadoras artesanais, jangadeiros, marisqueiras, vazanteiros, caiçaras, extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, entre outras categorias que incluem a pesca artesanal como atividade de geração de renda), sustentabilidade socioambiental, reconhecimento como sujeitos de direitos, participação social, articulação intersetorial e transparência, priorizando temas como demarcação de territórios (cuja regulamentação atualmente é debatida através do PL 131/2020), educação diferenciada (escolas do mar), saúde ocupacional, turismo de base comunitária, valorização de produtos pesqueiros e ações contra emergências climáticas.

A dialogicidade promoveu uma abordagem participativa, incorporando perspectivas de gênero, raça e geração. As trocas de histórias de vida e saberes durante as mini-plenárias trouxeram à tona demandas reais dos territórios compartilhadas entre diferentes localidades. Observações realizadas na plenária nacional pelos representantes do FNPA destacam a transversalidade de temas e a necessidade de monitoramento contínuo da implementação do PNPA após seu lançamento em 2026.

Outras observações destacadas pelas delegadas e delegados incluem a valorização de saberes para reduzir evasão de jovens da atividade pesqueira e valorização das identidades pesqueiras. Conflitos destacados envolvem territórios sob pressões da indústria e do mercado, como apropriações do território por especulação imobiliária, eólicas, carcinicultura e hidrelétricas, ameaçando modos de vida. Divergências metodológicas sobre a atuação do Estado apontadas nas falas incluem burocracia no seguro-defeso (exigências como notas fiscais, impraticáveis para pescadores iletrados) enquanto o governo defende rigor contra fraudes.

A análise sobre os processos participativos de conferências e plenárias da pesca artesanal realizada nesta tese não buscou aprofundar-se sobre os resultados da etapa nacional, devido a atuação do PEPEDT ter sido pontual na divisão de grupos de trabalho sobre os eixos temáticos, apesar do acompanhamento de momentos de plenária em que se deu a participação coletiva de todos os presentes. O relatório final e a definição de contribuições da Plenária Nacional da Pesca Artesanal para o PNPA ainda não foram consolidados, porém, a compilação de dados da participação social realizado pela UFPE, proporcionaram a apresentação na etapa nacional de um documento inclusivo de relatoria das etapas regionais e livres, cujo processo de construção coletiva validou a pluralidade regional das demandas da pesca artesanal e serviram de base para consultas nas análises apresentadas abaixo. A análise aprofundada da Plenária Nacional da Pesca Artesanal será alvo de futuras investigações, após a publicação de seus resultados.

6.2.1. 1ª Conferência de pesca do município de Itaguaí

Itaguaí possui uma área costeira de 112km², onde segundo dados da FIPERJ, foram capturados pela pesca artesanal entre 180 e 140 toneladas de pescado entre 2018 e 2019 (FIPERJ, 2019; 2020 a, b). Mesmo sem haver dados exatos, estima-se que Itaguaí conta atualmente com aproximadamente 1000 pessoas envolvidas direta e indiretamente na atividade de pesca artesanal, somando pescadores, comerciantes e familiares. A estimativa se pauta em relatos de presidentes de associações de pesca artesanal e em estrapolações feitas a partir do cadastro de pescadores realizados pela SMAPI. Esse cadastro foi uma das deliberações realizadas pela câmara técnica de pesca artesanal do COMAPSI, com a formatação e entrega de carteirinha municipal de pescadoras e pescadores.

No dia 11 de dezembro de 2023, na sede da Secretaria Municipal de Agricultura e Pesca de Itaguaí (SMAPI), foi realizada a pré-conferência de Pesca Artesanal do município de Itaguaí. Sendo uma realização da SMAPI e organizada pelo COMASPI, com apoio Câmara Municipal de Itaguaí (Comissão de agricultura e pesca), Fundação de Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) e das associações de pesca artesanal que compõe o COMAPSI, entre elas, a Associação de Pesca e Lavradores da Ilha da Madeira (APLIM), Associação da Colônia de Pescadores de Itaguaí (CPI), Associação de Pesca de Itaguaí (APEITA) e Associação de Pescadores Artesanais do Galpão dos Pescadores Waldemiro Joaquim Coelho (APESCA). A Pré-conferência contou desde seu planejamento inicial com o suporte do PEPEDT.

A pré-conferência teve como finalidade, aproximar as associações e colônias de pescadores do município de Itaguaí, entidades públicas e empresas privadas para a construção de alternativas que valorizem a promoção de alimentos saudáveis. Também foram mapeadas as demandas iniciais de apoio e estímulo à atividade pesqueira e a comercialização de pescados, bem como a necessidade de reconhecimento, promoção e popularização de práticas e tecnologias endógenas destas comunidades tradicionais, especialmente no que se refere a manutenção de suas atividades de geração de renda a partir da manutenção do modo de vida tradicional.

A pré-conferência se pautou em referências ainda iniciais sobre o PNPA, a partir de informações do Fórum Nacional da Pesca Artesanal (FNPA) debatidas pelo PEPEDT, que

participa do FNPA representando a UFRRJ no segmento da academia. Nela, foram debatidos os eixos temáticos que compõe o PNPA e o objetivo do plano a nível nacional. A partir disto, debateu-se as principais demandas da pesca em Itaguaí, entre os representantes das associações de pesca artesanal que compõe o COMAPSI, os representantes do poder público e os demais representantes da câmara técnica de pesca.

Os eixos temáticos do PNPA e as demandas locais foram sistematizadas de forma a estarem em consonância com a as metas da Agenda 2030 e os ODS, principalmente os ODS 1 (Erradicação da pobreza), 8 (Trabalho e crescimento econômico), 10 (Redução das desigualdades), 14 (Vida na Água). Assim, foi definida uma estrutura de organização de temas prioritários para as discussões da 1ª Conferência Municipal da Pesca Artesanal de Itaguaí, em especial no que se refere a redução dos processos de subdesenvolvimento da população pesqueira e caiçara, associado à busca de um crescimento da renda média das comunidades tradicionais locais e na redução das desigualdades sociais. Como resultado da pré-conferência de 2023, foram estabelecidas 26 demandas prioritárias, subdivididas em 7 grupos de trabalho.

Ao final da pré-conferência de pesca de Itaguaí de 2023, estabeleceu-se que as demandas e grupos de trabalhos seriam apresentadas na 1ª Conferência da Pesca Artesanal de Itaguaí, e seriam convidadas as partes citadas em situações de conflito ou de demandas para além da esfera pública municipal. Entre as partes citadas, estavam órgão públicos como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), na questão do Seguro Defeso, a Capitania dos Portos, em relação a regularização de barcos e de ações ligadas a habilitação náutica e exclusão de áreas de pesca, a FIPERJ em relação ao Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) e Registro Geral da Pesca (RGP), entre outras demandas que envolviam o poder público municipal, estadual e federal.

Também foram citadas empresas que atuam no município, como a Karpowership, que opera termoelétricas na Baia de Sepetiba, o Porto Sudeste e a Petrobras, estabelecendo-se que a prefeitura através da SMAPI deveria realizar o convite para que participassem da conferência. Além disto, também se estabeleceu o formato da conferência, contando com espaços de fala das associações e convidados, grupos de trabalho e rodas de debates abertos com a dinâmica de acesso para participação e fala de todos os presentes durante o evento. Ocorreram antes da 1ª conferência duas reuniões da câmara de pesca do COMASPI, que estruturaram e validaram a proposta de organização da conferência e as demandas elencadas na pré-conferência.

A 1ª Conferência de Pesca Artesanal do município de Itaguaí foi realizada dia 12 de agosto de 2024 (Figura 64) e contou com a presença de cerca de 63 representantes da pesca artesanal do município divididos em: APLIM, 23 participantes; CPI, 4 participantes; APEITA, 27 participantes; APESCA, 6 participantes, 3 autodeclarados pescadores (de outras ou sem associação). Outros 20 representantes de instituições públicas e privadas, que atuem direta ou indiretamente com a pesca em nível municipal, sendo estes: a FIPERJ, o INSS, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), a Capitania dos Portos e o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA). Entre as representações de instituições privadas participaram representantes do: Porto Sudeste S.A, Portos Rio (Docas S.A), Vale S.A, cada uma com um representante. As universidades participaram com a representação de 3 discentes de graduação e pós-graduação (2 da UFRRJ e 1 da UERJ) e a SMAPI foi representada pela participação de 16 técnicos administrativos, totalizando 105 presentes.



Figura 64. 1ª Conferência Municipal da Pesca Artesanal de Itaguaí. Fonte: Acervo do PEPEDT.

Na conferência os seguintes temas tiveram maior destaque nos debates:

- Classificação e identificação de pescadores pela prefeitura, viando garantir benefícios ofertados pela SMAPI e dupla classificação de embarcações (pesca artesanal e passageiros);
- Registro de embarcações de pesca artesanal do tipo caícos e curso de renovação de habilitação de barcos de forma diferenciada;
- Regularização e Inscrições do INSS de pescadoras e pescadores artesanais e criação de programa de atendimento diferenciado e digno;
- Legislação pesqueira municipal e políticas públicas de zoneamento e ordenamento de pesca municipal atreladas ao Gerenciamento Costeiro;
- Políticas Públicas de Fomento, retirada das gigogas dos canais do Trapiche e do Viana, criação da feira do pescador e revisão do EIA-RIMA de megaprojetos que impactam a pesca artesanal no muncípio, a exemplo dos quebra-mares e dragagens para atividade portuária, da instalação da Karpowership e de novos projetos do Porto Sudeste.

Após a realização das discussões dos grupos de trabalho, destaca-se o método de apresentação conjunta dos resultados, sintetizados no local de realização do evento no mesmo dia após a realização dos debates, através do auxílio dos discentes da UFRRJ, representantes da FIPERJ e da equipe técnica da SMAPI; a abertura de diálogos coletivas, entregas de moções de repúdio e entrega de cartas de intenções para serem assinada pelas instituições presentes, cuja atuação incide sobre a pesca artesanal no contexto local. Na conferência foi registrada a candidatura de 3 pescadores à delegados, como representantes da sociedade civil do segmento da pesca artesanal do município em possíveis eventos estaduais, regionais ou nacionais, que se comprometeram em representar as demandas locais discutidas e aprovadas no evento.

A conferência se configurou como um importante instrumento de participação social que sistematizou as demandas locais relacionadas à construção de políticas públicas direcionadas à pesca artesanal a nível municipal, mas também a nível, estadual, regional e nacional. A síntese de resultados ficou estabelecida como uma versão final de carta da conferência de Itaguaí, com resultados dos grupos de trabalhos e demandas debatidos e aprovados na pré-conferência e 1º conferência de pesca artesanal do município. A carta síntese da conferência municipal e as contribuições elencadas a nível estadual e nacional foram

encaminhadas para as instâncias responsáveis pela temática da pesca artesanal em outras esferas de governo. Foram encaminhadas para a FIPERJ e para a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento do Rio de Janeiro (SEAPPA) na esfera estadual.

A carta de Itaguaí também foi encaminhada e defendida pelo delegado titular da APLIM, eleito pelo município, durante a Plenária Regional Sudeste da Pesca Artesanal. Algumas das contribuições da carta de Itaguaí foram aprovadas e integradas no texto final da plenária regional e encaminhadas para a Plenária Nacional da Pesca Artesanal. Entre estas, destacou-se a importância de espaços territorializados para inclusão das demandas locais e a proposta de criação de um Sistema Nacional da Pesca Artesanal para reconhecer os espaços costeiros e marinhos que se caracterizam como territórios pesqueiros, inspirado no SNUC, além da capacitação para pescadoras e pescadores na participação em fóruns e espaços de tomada de decisão.

Esta última recomendação, aprovada na plenária regional, corrobora com o reconhecimento do papel da extensão universitária no fortalecimento da extensão pesqueira, voltada para a preparação de pescadoras e pescadores através de ações continuadas de participação social. No caso de Itaguaí, proporcionadas pelo restabelecimento do COMAPSI, do suporte do PEPEDT na estruturação da câmara técnica de pesca artesanal, e do processo de sistematização das contribuições da conferência municipal.

6.2.2. Plenária regional sudeste da pesca artesanal

A Plenária Regional Sudeste, realizada em Vitória (ES) entre os dias 9 e 11 de novembro de 2024, reuniu representantes de pescadoras e pescadores artesanais, instituições de ensino e pesquisa, e gestores públicos dos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (Figura 65). Esse encontro marcou o início do processo de construção participativa do 1º PNPA, articulando saberes e experiências regionais para compor o diagnóstico coletivo sobre os desafios e potencialidades da pesca artesanal, a começar pelo Sudeste brasileiro. As discussões e propostas elaboradas refletem a complexidade sociocultural da região, marcada pela presença de ecossistemas costeiros, lagunares e estuarinos, e pela convivência entre diferentes modos de vida pesqueiros.



Figura 65. Registros da Plenária Regional Sudeste da Pesca Artesanal. Fonte: Site do MPA (https://www.gov.br/mpa/pt-br/assuntos/noticias/plenaria-sudeste-inicia-a-construcao-do-plano-nacional-da-pesca-artesanal).

A Plenária reuniu pescadores e pescadoras artesanais, pesquisadores e gestores públicos dos estados de Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, contou com a participação de 100 representantes, sendo 80 pescadores e pescadoras artesanais, 10 pesquisadoras(es) e técnicas(os), e 10 gestoras(es) públicas(os). Ao final, foram eleitas(os) 20 delegadas(os) para a Plenária Nacional da Pesca Artesanal: 16 pescadoras(es), 4 pesquisadoras(es)/ gestoras(es). As contribuições apresentadas foram organizadas em torno dos sete eixos temáticos que estruturam o PNPA, resultando em um conjunto articulado de propostas, as quais expressam dimensões interdependentes da sustentabilidade e da justiça socioambiental destacadas a seguir:

- Eixo 1: As propostas enfatizaram a necessidade de fortalecer as cadeias produtivas da pesca artesanal, valorizando o trabalho das comunidades e assegurando a soberania alimentar. Entre as discussões, destacou-se a criação de um censo socioeconômico e cultural da pesca artesanal, conduzido pelas próprias comunidades, como instrumento de gestão participativa e de reconhecimento social. Também foram defendidas a implantação de fóruns regionais de pesca artesanal, a criação de um serviço de inspeção sanitária diferenciado e o desenvolvimento de uma plataforma nacional para monitorar desastres ambientais. A proposta de um Fundo Nacional da Pesca Artesanal e o acesso a programas públicos como o PAA e o PNAE reforçam a busca por autonomia econômica e equidade no acesso a políticas públicas. Essas proposições revelam um esforço coletivo de ruptura com modelos produtivos excludentes, propondo uma economia solidária e territorializada, enraizada nos valores da sociobiodiversidade.
- Eixo 2: As pescadoras e pescadores do Sudeste evidenciaram em suas reivindicações a necessidade de transformação nos processos de produção e circulação do conhecimento. As propostas apontam para a integração entre saberes tradicionais e científicos, reconhecendo o conhecimento dos povos das águas como fundamento legítimo das políticas públicas. A criação de programas de educação contextualizada e de formação intergeracional, aliada ao incentivo à juventude pesqueira, na busca de garantir a continuidade cultural e o fortalecimento identitário das comunidades. Neste eixo assim como no eixo 5 destacou-se a importância da valorização de manifestações culturais presentes na região Sudeste, entendidas como expressões culturais vivas dos territórios pesqueiros. Também se destacou a proposta de reconhecimento das comunidades pesqueiras como patrimônio imaterial e a promoção de projetos de valorização cultural e turística de base comunitária. Essas proposições também ampliaram a concepção da educação como processo de emancipação, no qual o diálogo de saberes é essencial para o fortalecimento das políticas de gestão participativa.
- Eixo 3: Concentrou discussões sobre a necessidade de governança compartilhada e controle social das políticas pesqueiras. A plenária destacou a importância da descriminalização da pesca artesanal e da valorização de manifestações culturais e da atividade pesqueira em si, frente a processos de fiscalização e criminalização das atividades tradicionais a partir de uma ótica preservacionista exercida de forma excludente ou da marginalização da atividade frente a especulação da indústria do turismo. As propostas defenderam o zoneamento participativo dos territórios da pesca artesanal, a fiscalização das embarcações industriais, o uso obrigatório do sistema PREPS e a criação de programas de segurança territorial voltados à proteção das comunidades. Essas iniciativas apontam para a articulação entre sustentabilidade ecológica e gestão democrática, reforçando a ideia de que a conservação ambiental deve caminhar junto à justiça social, a justiça territorial e à soberania alimentar dos povos da pesca artesanal.
- Eixo 4: Neste eixo ressaltou-se a urgência da regularização fundiária dos territórios tradicionais pesqueiros e da proteção contra empreendimentos que ameaçam seus

modos de vida. As propostas incluíram a adoção da Convenção 169 da OIT como instrumento de garantia de consulta prévia, livre e informada, e a interrupção de projetos de grande impacto ambiental que comprometam ecossistemas aquáticos. Além disso, foi destacada a necessidade de programas de segurança territorial, com ações específicas para comunidades atingidas por desastres ambientais e mudanças climáticas. As contribuições do eixo 4 expressam o caráter político e jurídico da luta das comunidades pesqueiras, que reivindicam o reconhecimento de seus territórios como espaços de vida, trabalho e cultura, contrapondo-se à lógica da mercantilização e da privatização das águas.

- Eixo 5: As propostas apresentadas neste eixo reforçaram a centralidade da cultura como dimensão estruturante da pesca artesanal. As comunidades do Sudeste reivindicaram o reconhecimento das práticas pesqueiras e dos modos de vida como patrimônio imaterial brasileiro, além da criação de espaços de memória viva, festividades e centros culturais dedicados à valorização da pesca artesanal. Entre as manifestações culturais citadas estão a festividade de São Pedro e do dia do pescador, os festivais de forró, os festivais gastronômicos, o artesanato, a carpintaria, a capoeira, o jongo, entre outras manifestações culturais. O destaque dado as datas comemorativas e o reconhecimento da diversidade étnica e de gênero nas comunidades reforçam a dimensão simbólica da pesca artesanal como prática de resistência cultural. Ao defender a patrimonialização dos saberes e fazeres ligados à pesca, as propostas contribuem para consolidar a identidade dos povos das águas como sujeitos de direitos culturais, portadores de uma herança civilizatória fundamental à história e à diversidade do país.
- Eixo 6: Este eixo trouxe à tona a vulnerabilidade das comunidades pesqueiras diante de desastres ambientais e da precariedade dos serviços públicos. As pescadoras e pescadores propuseram a criação de uma diretoria nacional de atenção a comunidades atingidas por empreendimentos econômicos e por eventos ambientais e climáticos, além da ampliação de benefícios sociais e previdenciários que considerem as especificidades do trabalho pesqueiro. O debate destacou a necessidade de garantir acesso integral à saúde pública, com enfoque na saúde ocupacional das mulheres marisqueiras, pescadoras e beneficiadoras de pescado. Essas proposições reforçam a ideia de que a pesca artesanal deve ser reconhecida como atividade laboral essencial, exigindo políticas de proteção social adequadas às suas condições de trabalho e de vida.
- Eixo 7: Os participantes da plenária Sudeste abordaram a crise climática como uma ameaça direta à reprodução social e ambiental da pesca artesanal. Foram apresentadas propostas como a priorização de políticas públicas que atendam ao subsídio e assistência de comunidades pesqueiras artesanais em situações de calamidade, o mapeamento de vulnerabilidades socioambientais, e a criação de Grupos de Trabalho (GTs) interinstitucionais voltados à mitigação e adaptação climática. As comunidades também propuseram o desenvolvimento de um programa nacional de automonitoramento da pesca artesanal, articulando universidades, órgãos públicos e coletivos locais. Essas propostas revelam uma compreensão ampla das mudanças climáticas como questão de justiça social e ambiental, na qual as comunidades tradicionais devem ocupar papel central na formulação das respostas do Estado brasileiro.

De modo geral, as contribuições da Plenária Regional Sudeste evidenciam o compromisso das comunidades pesqueiras com uma agenda de desenvolvimento sustentável, justiça social e valorização cultural. As propostas construídas coletivamente reafirmaram a pesca artesanal como atividade estratégica para a economia local, como uma atividade de geração de renda que além de proporcionar uma fonte de proteína saudável e sustentável, ainda agrega valor cultural a soberania alimentar e a preservação ambiental do país. A integração das

temáticas debatidas entre os eixos demonstra que o PNPA deve ir além da gestão de recursos pesqueiros, configurando-se como uma política pública estruturante.

Os resultados da plenária Sudeste demonstram a necessidade de o PNPA se debruçar sobre o fortalecimento da democracia participativa e a promoção dos direitos de pescadoras e pecadores que se incluem entre as diversas etnicidades que compõe os povos das águas no Brasil. Esse processo evidencia o esforço do MPA e das organizações da sociedade civil em ampliar a democracia participativa no setor pesqueiro artesanal, corrigindo assimetrias históricas de representação e reconhecendo os modos de vida, saberes e contribuições socioambientais das comunidades pesqueiras artesanais.

Apesar de terem se constituído como um importante instrumento de participação e controle social, a condução da plenária livre da pesca artesanal, demonstrou diversas dificuldades em sua realização. Entre as dificuldades foram apontados problemas como: dificuldade de organização do encontro; participação de representantes não reconhecidos pelos movimentos da pesca artesanal; falta de transparência no processo de escolha de representantes; não cobertura das despesas de participação de lideranças da pesca artesanal que receberam confirmação de sua escolha como representantes e que por isso não puderam participar de forma presencial; dificuldade de condução de encaminhamentos relacionados aos eixos do PNPA; e falta de uma preparação anterior a realização da plenária junto ao público da pesca artesanal. Estas dificuldades foram apontadas como motivo para realização da plenária livre do Rio de Janeiro, como alternativa para representação social de pescadoras e pescadores artesanais que caracterizassem especificidades dos territórios de comunidades tradicionais pesqueiras do Estado, proporcionando uma maior participação e controle social.

6.2.3. A construção da plenária livre da pesca artesanal do estado Rio de Janeiro

A realização da Plenária Livre da Pesca Artesanal do Estado do Rio de Janeiro foi possível devido a articulação entre presidentes de associações e colônias, pesquisadores da pesca artesanal, gestores públicos em secretarias municipais, representantes de programas de educação ambiental na pesca artesanal e ativistas de movimentos ambientalistas parceiros da pesca artesanal. Esta articulação possibilitou que pescadoras e pescadores que não se inscreveram ou que não foram selecionados para participar da Plenária Regional Sudeste, representassem seus territórios nos debates de construção da PNPA. A intenção de realizar plenárias livres foram reportadas na região Norte Fluminense, na Baía de Guanabara, na Baía da Ilha Grande e na Baía de Sepetiba. Com o intuito de confluir estes esforços de mobilização, o PEPEDT através da rede de contatos e da equipe do projeto Pescantar deu suporte para a articulação e agregação dos diversos atores locais e agentes institucionais interessados em realizar plenárias livres nestes territórios, consolidando a proposta de uma plenária livre estadual.

A realização da Plenária Livre da Pesca Artesanal do Estado do Rio de Janeiro foi realizada com etapas virtuais entre os dias 10 e 17 de março, de apresentação da proposta base do PNPA e preparação de delegados, e presencial no dia 20 de março de 2025, no salão azul da UFRRJ (Figura 66). Contou com apoio do Movimento das Pescadoras e Pescadores Artesanais (MPP); do Conselho Pastoral dos Pescadores e Pescadoras (CPP); da Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos (CONFREM); do Colegiado Territorial Rural da Baía da Ilha Grande (Colegiado BIG); da UFRRJ; da Casa da Agricultura Familiar, Sustentabilidade, Território e Educação Popular (CASTE/UFRRJ); do PEPEDT; do projeto PAPESCA-UFRJ; do Fórum de pescadores em defesa da Baía de Sepetiba; do Observatório Socioambiental da Baía de Sepetiba; e do Fórum Estadual de Economia Solidária do Rio de Janeiro (FEES-RJ),

que auxiliaram na mobilização de pescadoras e pescadores, além de outros atores e agentes locais da pesca artesanal do estado do Rio de janeiro.



Figura 66. Registros da Plenária Livre da Pesca Artesanal do Estado do Rio de Janeiro. Fonte: Acervo do PEPEDT.

A plenária livre estadual contou com a participação de 85 inscritos além de outras 16 pessoas entre convidados e colaboradores atuando no suporte a realização do encontro. O processo de inscrição de participantes ocorreu através de formulário on-line em que se identificou a categoria dos participantes: Pescadora / Pescador (marisqueiras; caiçaras; ribeirinhos; juventude pesqueira; quilombolas; indígenas; e demais formas tradicionais de pesca artesanal organizados ou não em associações e colônias); Entidade de Apoio e Fomento (representantes de universidades; instituições de pesquisa e extensão; ONGs; fóruns; comitês; grupos e movimentos ligados a pesca artesanal); Gestão Pública (representantes da gestão municipal e estadual responsáveis pela temática da pesca artesanal e instituições públicas de apoio). O formulário seguiu o mesmo padrão de inscrições das plenárias regionais e em adição, identificava os territórios em que os participantes atuavam no estado do Rio de Janeiro. Entre os inscritos foram identificados representantes de territórios como: Baía da Ilha Grande, Baía de Sepetiba, Baía de Guanabara, Sistemas Lagunares (Lagoas de Niterói, Maricá, Saquarema e Araruama), Rios e lagos de água doce, e de outras regiões costeiras. Houveram inscritos em todas as categorias e territórios

No primeiro dia de reunião, realizada no dia 10 de março de 2025, foi apresentada a proposta base do PNPA e debatida a importância da plenária para escuta ativa da população dos territórios pesqueiros do Estado na construção do plano nacional. Os representantes do estado do Rio de Janeiro que participaram da plenária regional comentaram sobre a aspectos da organização e realização da plenária Sudeste, repassando o informe sobre as discussões da etapa regional para as pescadores e pescadores que participaram da plenária livre. Entre os destaques apontados pelos representantes da etapa regional estão: a pressão da pesca industrial e da

expansão da aquicultura de grande porte sobre os territórios tradicionais, à falta de infraestrutura nos pontos de desembarque, à burocratização do acesso ao seguro-defeso e à ausência de políticas de fortalecimento das cadeias curtas de comercialização, o enfraquecimento das formas tradicionais de comercialização e organização produtiva, as burocracia no acesso a políticas públicas e a exclusão digital.

Após a fala de representantes que participaram da etapa regional, o momento de abertura de falas do primeiro dia de preparação da plenária livre revelou a preocupação de pescadoras e pescadores quanto aos impactos do crescimento econômico e avanço de outras atividades sobre os territórios pesqueiros no estado do Rio de Janeiro. As falas exaltaram problemas relacionados principalmente à pressão de outros empreendimentos e cadeias econômicas, corroborando com o que Celestino, Alencar e Villela (2021) descrevem como zonas de sacrifício em relação a forma desigual de desenvolvimento no estado do Rio de Janeiro. No trabalho, os autores apontam, que a visão de gestão estratégica do Estado, sob um viés de políticas de desenvolvimento desconectadas das vocações econômicas locais, escolheu pelo sacrifício da pesca artesanal em promoção a outras atividades industriais.

Nas falas que se seguiram, a preocupação com a realidade da pesca artesanal da Baia de Guanabara, invisibilizada, marginalizada e criminalizada, além de impactada pela degradação ambiental devido aos efluentes urbanos e industriais e vazamentos de petróleo, e pela intensa atividade portuária, criando zonas de exclusão que inviabilizam a pesca em uma área considerável. A preocupação sobre a Baia de Guanabara como zona de sacrifício foi compartilhada entre todas as representações de territórios pesqueiros artesanais quanto a situações de desigualdade em seus próprios territórios. Foram citadas a preocupação com a degradação ambiental da Baia de Sepetiba e a pressão de outras atividades industriais sobre a pesca artesanal; a preocupação na Baia da Ilha Grande como nova fronteira de exploração no litoral do estado e com os impactos da especulação imobiliária e do turismo, que historicamente avança sobre os territórios pesqueiros dessa região; o preocupação com a contaminação das lagunas costeiras e especulação imobiliária na região dos lagos; o avanço do nível do mar e a erosão costeira no norte fluminense, entre outras questões apontadas como problemas urgentes como:

- O impacto da pesca industrial sobre os territórios pesqueiros da pesca artesanal, por barcos de pesca industrial registrados em outros Estados que realizam a pesca comercial e/ou de iscas para a pesca offshore em territórios da pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro;
- Dificuldades de legalização e obtenção do registro de pescador e registro de embarcações no estado do Rio de Janeiro e necessidade de revisão das autorizações e implementações de novas categorias de pesca, com o debate sobre a ampliação da licença diversificada costeira;
- Legalização e regulamentação de outros tipos de artes de pesca e de pescados;
- Necessidade de consolidação de dados concretos (números) relacionados à pesca artesanal para que seja possível melhorar as políticas públicas;
- Atualização do Registro Geral de Pescadores (RGP) com a inclusão de informações sobre gênero e atividade de pesca, para diferenciar as categorias de pesca pois parte da frota não se enquadra como pescadores de pequena escala apesar de estarem incluídos na categoria artesanal;
- Necessidade de garantir a participação de pescadoras e pescadores do Estado em espaços de tomada de decisão a nível local, regional e nacional;
- Criação de ferramentas para fortalecer a cultura e a memória caiçara e da pesca artesanal em relação a patrimônio imaterial pelo IPHAN e que é necessário lutar pela

pauta de inclusão da pesca como referência cultural nas legislações voltadas para cultura como nos inventários de salvaguarda da cultura;
- Criação de um Fórum Estadual da Pesca Artesanal e validação do Fórum da Pesca da região norte fluminense, que debateu temas como inclusão da mulher e garantir a participação destas na discussão da questão da mulher;
- Emissão de portarias e instruções normativas que protejam os territórios pesqueiros em relação a criação de áreas de exclusão de pesca artesanal devido a instalação de megaempreendimentos, entre outros assuntos.

No segundo dia de plenária, em 12 de março de 2025, foram ouvidas as reivindicações e as demandas relacionadas a questões diversas sobre normativas e políticas transversais a pesca artesanal, como o Planejamento Espacial Marinho, Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e Projeto Orla. Neste dia muitas das falas realizadas tiveram como foco a defesa da sustentabilidade da pesca artesanal. Surgiram sugestões de estudos científicos realizados em parceria com as comunidades da pesca artesanal e a necessidade de estudos que embasassem o reconhecimento da pluriatividade na geração de renda na pesca artesanal, aos moldes de como esta é reconhecida na Agricultura Familiar, sem que haja perda de benefícios como o seguro defeso. Outra pauta discutida neste dia foi o reconhecimento e valorização da pesca artesanal na educação, através de instituições de ensino, e como patrimônio cultural pelo IPHAN, com a complementação da categoria da pesca artesanal na criação de Centros de Referência Cultural, como estratégia de proteção de territórios pesqueiros.

O terceiro dia de plenária ocorreu em 17 de março de 2025. Foram debatidas questões como a necessidade de articular a cadeia produtiva da pesca artesanal por meio de terminais pesqueiros públicos com gestão participativa, através das organizações de pesca artesanal, e compartilhada entre município, estado e União. Também foi debatido o fortalecimento da economia solidária para melhor distribuição de recursos, o fomento à criação de cooperativas e unidades de beneficiamento de pescado em pequena escala, com isenção de impostos para aquisição de insumos e flexibilização de normas sanitárias. Foi enfatizada a necessidade de municipalizar as lutas por direitos, cobrando maior responsabilidade do poder público local e criação de fóruns locais, como conselhos municipais de pesca.

A gestão ambiental foi enfatizada em debates sobre a criação de programas de regeneração de manguezais e áreas de vegetação costeiras com participação das comunidades, visando a sustentabilidade e a preservação da cultura pesqueira. Também foram debatidos os impactos climáticos e ambientais, como a poluição e em específico o impacto de efluentes na Lagoa de Araruama. Foi apontada a necessidade de retomada ou criação de GTs para discutir território, legislação (GTs iniciados pelo MPA no governo de transição, mas inativo, sem apresentação de resultados finais), educação ambiental, aposentadoria, defeso, trabalho e cultura, com envolvimento do MMA, MEC, MPA, INSS e IPHAN, este último para reconhecer a pesca artesanal como patrimônio cultural e fomentar inventários culturais, feiras e festividades. O turismo de base comunitária e o automonitoramento pesqueiro foram propostos como forma de organização de atividades de geração de renda e gestão de recursos pesqueiros. Outras demandas incluíram a criação de cursos de capacitação e formação superior voltados à pesca artesanal e ações afirmativas em universidades.

O quarto e último dia de plenária ocorreu de forma presencial no dia 20 de março de 2025 no salão azul da UFRRJ. Este foi o dia oficial da plenária livre, quando se deu a leitura de problemáticas e demandas interpostas em dias anteriores durante as oficinas de preparação. A etapa preparatória foi importante para mapear os principais problemas, dialogar sobre possíveis soluções e proposições dentro dos sete eixos temáticos do PNPA. Assim, na etapa presencial foi possível trabalhar a partir da síntese das discussões anteriores, priorizando a votação de aprovação das propostas para a plenária nacional e possíveis correções no texto delas.

Entre os debates que ocorreram na etapa presencial destaca-se novamente a proposta de criação de um Sistema Nacional da Pesca Artesanal que abarque questões relacionadas a defesa dos territórios pesqueiros, fiscalização e monitoramento da pesca artesanal. Na plenária livre esta proposta foi complementada, apontada como um instrumento para facilitar a demarcação territorial e propôs-se que o reconhecimento das áreas se baseasse no modelo de autodeclaração quilombola. A proposta de seu funcionamento manteve-se como discutido anteriormente, inspiração no do SNUC.

Discutiu-se sobre os desafios da licença diversificada costeira, como a necessidade de ela possibilitar diversos tipos de práticas pesqueiras sem impedir o recebimento do seguro defeso, justificando-se que pescadores de pequena escala geram renda pelo conjunto dos tipos de pesca que realiza e que o defeso de uma ou mais espécies impactam na geração de renda como um todo. Também se debateu a necessidade de organização de espaços de tomada de decisão na esfera municipal, para fomentar o desenvolvimento da pesca artesanal e enfrentar o ameaças a atividade pesqueira, defendendo-se modelos de inserção da pesca artesanal nas políticas públicas e atividades da economia solidária através da efetivação de políticas locais.

Foi proposta a criação de mecanismos para repasse de fundos ambientais e agrícolas para o desenvolvimento da cadeia produtiva da pesca artesanal. Sugeriu-se a criação de selos de inspeção municipais simplificados para centros de beneficiamento, a fim de se contornar as dificuldades em atender as normas das barreiras sanitárias. Houve debates sobre a exclusão e silenciamento de pescadoras e pescadores em espaços consultivos e deliberativos por pressão de grandes empresas e discutida a baixa participação em fóruns, defendendo-se o empoderamento da comunidade via ações de educativas como cursos e oficinas de capacitação de conselheiros.

Outras demandas incluíram a necessidade de cadeiras obrigatórias de representantes da pesca artesanal no Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Rio de Janeiro (CONSEA-RJ), certificações para valorizar o pescado e reduzir impostos sobre insumos pesqueiros, repensar e retomar os Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPAR) e criar atendimento especial e presencial para trâmites burocráticos no INSS em relação ao seguro defeso e aposentadoria. Abaixo, apresenta-se um quadro síntese (Quadro 39) das propostas da plenária livre, encaminhadas em cada eixo do PNPA.

Quadro 39. Sistematização de propostas da Plenária Livre da pesca artesanal do Estado do Rio de Janeiro por eixo do PNPA.

Eixo	Propostas
1. Economia da sociobiodiversidade pesqueira artesanal - Produção, comercialização e consumo	Promover a economia da sociobiodiversidade pesqueira artesanal por meio de diagnóstico da cadeia produtiva para eliminar intermediários (ex. atravessadores), reduzindo a diferença de preço entre pescador e consumidor (ex. corvina pequena: R$5 no porto e R$10 no CEASA). Criar políticas públicas (federal, estadual, municipal) para estoque regulatório, preço mínimo, pontos de venda e beneficiamento. Fomentar circuitos curtos de comercialização, feiras gastronômicas e turismo de base comunitária. Garantir infraestrutura (cais, mercados, câmaras frias, cozinhas industriais) e unidades centrais de beneficiamento com governança compartilhada para processamento de pescado e agregação de valor, apoiando programas como PAA e PNAE. Incluir pescadores em conselhos de segurança alimentar e sistemas de inspeção sanitária (MAPA). Criar fundos socioambientais, editais para agroindústria de pequena escala e isenção de impostos para insumos. Ampliar subvenção ao óleo diesel, facilitar acesso (RGP, licença) e implementar biodigestores para resíduos. Valorizar a pesca artesanal como sustentável, contribuindo para a soberania alimentar, economia regional e "economia do mar". Fortalecer iniciativas como a Semana do Pescado (MPA) e propor CIPARs como política pública de infraestrutura.
2. Diálogos de saberes: geração de conhecimento, assistência técnica e extensão pesqueira, formação e comunicação	Promover a capacitação de pescadores, pescadoras e gestores públicos sobre fóruns adequados para demandas da pesca artesanal, por meio de parcerias com colônias, associações, prefeituras e instituições. Criar escolas técnicas de pesca fluminense com sedes regionais, abordando legislação, conservação ambiental, sanidade do pescado, tecnologia de pesca e economia pesqueira. Fomentar a integração de saberes tradicionais e científicos, valorizando o conhecimento ancestral e promovendo intercâmbios entre comunidades e instituições, com formação de agentes comunitários locais. Fortalecer redes de assistência técnica e extensão pesqueira para aprimorar práticas sustentáveis e adaptar tecnologias às realidades locais, conforme o Plano Nacional de Extensão Pesqueira e Aquícola. Incentivar a autonomia das comunidades em projetos de educação ambiental, com capacitação de porta-vozes locais (Convenção 169 da OIT). Facilitar a participação em reuniões dos CPGs da Rede Pesca Brasil, com formatos híbridos/virtuais. Manter o GT Legislação do MPA e criar GTs regionais/estaduais para fortalecer o diálogo e a reivindicação de direitos, combatendo a degradação territorial que afasta novas gerações da pesca artesanal.
3. Gestão, ordenamento, uso sustentável e conservação dos recursos e territórios pesqueiros	Fortalecer a gestão do MPA com vagas de técnicos (CLT) via concurso, parcerias com estados, municípios, associações e colônias, e criação de carreiras de assistência técnica/extensão pesqueira. Criar GTs para alinhar legislações, esclarecer demandas juridi camente e revisar a Portaria 397, simplificando o RGP para pesca artesanal (diferenciado da industrial) e realizando vistorias nos territórios pesqueiros, considerando particularidades locais. Estabelecer fóruns e conselhos municipais/estaduais com autonomia, recursos orçamentários e um Fundo Nacional de Pesca Artesanal, garantindo participação de pescadores em plenárias e instâncias decisórias. Promover gestão socioprodutiva com revisão da IN nº10, reconhecimento da pluriatividade (ex. turismo de base comunitária, beneficiamento) sem perda de benefícios como seguro defeso, e integração à economia solidária. Reforçar fiscalização de leis náuticas/ambientais, pesca industrial e atividades sobrepostas, com parcerias interinstitucionais e sistema nacional integrado. Incluir pesca artesanal em políticas de impacto ambiental, GERCO, planos de manejo de UCs e Planejamento Espacial Marinho, com Consulta Prévia (Convenção 169) para empreendimentos como eólicas. Criar programas de PSA, coleta de lixo/óleo, regeneração de manguezais e monitoramento pesqueiro participativo. Regulamentar licenciamento local de embarcações/especies, revisando cadastros na plataforma gov.br para evitar fraudes. Implementar Planos de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661/88) nos municípios do RJ, protegendo recursos naturais e envolvendo comunidades. Criar sistema interministerial de dados, monitoramento de desembarque pesqueiro e incentivos ao turismo comunitário/ecológico com capacitação em legislações.

Continua...

Continuação do **Quadro 39.**

Eixo	Propostas
4. Direito aos territórios e Resolução de Conflitos territoriais	Garantir o direito aos territórios pesqueiros por meio de uma comissão federal (com MPA e outros ministérios) para implementar a Convenção 169 da OIT e acordos internacionais, assegurando consulta prévia em licenciamentos de empreendimentos (ex. óleo e gás) que impactem territórios pesqueiros, com medidas compensatórias obrigatórias. Criar protocolos de consulta respeitando saberes tradicionais e um Sistema Nacional de Territórios e Atividades da Pesca Artesanal, similar ao SNUC, com mapeamento, estudos e reconhecimento de comunidades caiçaras/pesqueiras no Serviço de Patrimônio da União. Estabelecer sistema autodeclaratório para territórios tradicionais, como terras quilombolas, e facilitar licenciamento para mariscagem e outras atividades pesqueiras. Adequar a licença "diversificada costeira" às práticas locais e proibir pesca industrial em áreas de recrutamento de cardumes (mínimo 3 milhas náuticas em ambientes costeiros, 5 milhas em berçários/estuários). Manter GT Legislação do MPA, criar GTs regionais/estaduais e solicitar pareceres jurídicos para esclarecer conflitos. Incluir o Ministério da Previdência Social no Programa Povos da Pesca Artesanal, reconhecendo a pluriatividade e criando fundo de compensação/mitigação de impactos ambientais. Normatizar áreas tradicionais de atracação/fundeio como patrimônio social, ampliar regularização fundiária/documental e consolidar dados estatísticos para mapas de pesca, apoiando gestão marinha (ex. PEM). Fomentar capacitação comunitária em legislações e cadastramento na 6ª Câmara do MP para reconhecimento territorial, combatendo conflitos com setores industriais, turísticos e agropecuários, e promovendo justiça socioambiental e conservação.
5. Cultura e identidade pesqueira artesanal	Valorizar a cultura e identidade pesqueira artesanal por meio de feiras gastronômicas locais com artesanato e exposições, incentivando o consumo e o turismo de base comunitária. Fortalecer a Semana do Pescado (MPA) com maior participação artesanal e cobrar da Secretaria Nacional da Pesca Artesanal a defesa de sua sustentabilidade. Preservar saberes tradicionais em instituições educacionais (incluindo conteúdos histórico-culturais nas escolas municipais) e profissionalizantes, revisando definições legais de pescador e embarcação artesanal para contemplar particularidades regionais/continentais. Criar GTs para discutir pluriatividade e incluir festividades pesqueiras em calendários oficiais via conselhos de cultura. Promover gestão compartilhada entre comunidades, associações e secretarias para eventos. Inserir a pesca artesanal no Inventário Nacional de Referências Culturais (IPHAN), com plano de salvaguarda, acervos, Centros de Referência Cultural regionais e circuitos de memória para proteger territórios. Fomentar editais para festividades e feiras, criar repositórios digitais para documentar práticas tradicionais (especialmente de mulheres pesqueiras), e desenvolver plataformas digitais para comercialização direta. Estabelecer parcerias com universidades e redes para intercâmbio e pesquisas, incentivando a juventude e promovendo coesão social, educação ambiental e resistência à homogeneização industrial.

Continua...

Continuação do **Quadro 39.**

Eixo	Propostas
6. Saúde, assistência e previdência para comunidades pesqueiras artesanais	Garantir saúde, assistência e direitos previdenciários às comunidades pesqueiras artesanais revisando a normatização do segurado especial para permitir acesso a benefícios (educação, capacitação, PSA) sem comprometer o seguro defeso. Criar GT com o INSS para propor mudanças legislativas e facilitar reconhecimento anual de pescadores. Retomar o Censo da Pesca Artesanal para quantificar pescadores ativos e criar um Sistema Integrado de Informações Pesqueiras, compartilhado com o INSS, integrando dados estaduais/municipais para validar atividades e agilizar benefícios (ex. aposentadoria por invalidez, auxílio por acidente). Coletar biometria nos territórios, aceitando documentos físicos em caso de falhas sistêmicas. Reconhecer doenças ocupacionais no SUS (ex. exposição solar), com campanhas de prevenção (saúde do homem/mulher) e protocolos para "povos das águas" na atenção básica. Realizar busca ativa para inventário situacional de cidadania. Priorizar segurança hídrica, alimentar e territorial com saneamento e infraestrutura. Especificamente para mulheres, garantir registro no RGP, capacitação em beneficiamento/gestão, melhoria de condições de trabalho (EPIs, frigoríficos legalizados), participação em conselhos, feiras exclusivas, combate à violência de gênero e monitoramento de dados desagregados. Firmar parcerias com FIPERJ, universidades e ONGs, com cronograma de curto (campanhas, banco de dados), médio (associações, revisões legislativas) e longo prazo (infraestrutura, representatividade)
7. Emergência climática e pesca artesanal	Desenvolver planos ambientais regionais que considerem impactos cumulativos das mudanças climáticas (alterações de temperatura, eventos extremos, elevação do nível do mar) e poluição por esgotos em ambientes pesqueiros (lagoas, lagunas, rios, baías). Garantir consulta participativa das comunidades em projetos urbanos, respeitando o Código Florestal, com políticas de compensação ambiental para territórios pesqueiros afetados. Reforçar monitoramento contínuo da qualidade da água, saúde do pescado e estoques pesqueiros com participação comunitária, integrando saberes tradicionais e inovações científicas. Promover práticas sustentáveis, como restauração de manguezais para sequestro de carbono, e incentivar educação ambiental nas escolas. Fomentar sistemas de coleta e reciclagem de óleo motor usado em comunidades pesqueiras para combater a poluição. Propor um plano nacional de pesca com medidas mitigadoras regionalizadas, incluindo reconversão para práticas agroecológicas e pesca-turismo. Articular ministérios e secretarias (meio ambiente, clima, pesca) para gestão integrada, ordenamento pesqueiro/costeiro (ex. Baía de Guanabara) e resiliência das comunidades frente às mudanças climáticas.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

6.3. Participação e Controle Social no Planejamento de Políticas de Desenvolvimento Territorial Sustentável da Pesca Artesanal

A análise da participação e do controle social no planejamento de políticas de DTS da pesca artesanal examina criticamente as propostas normativas internacionais e regionais que incidem sobre o setor e sua capacidade de orientar políticas públicas no contexto latino-americano e brasileiro. Ao considerar as Diretrizes PPE e a Lei Modelo da Pesca Artesanal como marcos estruturantes desse debate, impõe-se uma indagação se tais instrumentos incorporam de forma substantiva princípios de participação social, equidade e direitos humanos, ou permanecem predominantemente no plano declaratório.

As Diretrizes PPE emergem como um marco global que afirma a centralidade da pesca artesanal na segurança alimentar, na erradicação da pobreza e na sustentabilidade ecológica (FAO, 2017; FAO, 2024). Seu processo de construção participativa, envolvendo representantes de diversos países e organizações da sociedade civil, sugere uma aproximação com os fundamentos da governança participativa e com os princípios da racionalidade comunicativa (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; HABERMAS, [1981] 2012). Contudo, a implementação das Diretrizes PPE na América Latina tem sido, em muitos casos, limitada e simbólica, evidenciando o descompasso entre princípios normativos e práticas institucionais, o que leva a reflexão de que a mera existência de um processo participativo em sua formulação não garante, por si só, a institucionalização de mecanismos permanentes de controle social nos Estados que aderem às suas recomendações. A efetividade dessas diretrizes depende da capacidade de territorialização dos seus princípios, o que remete diretamente à qualidade democrática dos arranjos institucionais nacionais e locais.

De modo semelhante, a Lei Modelo da Pesca Artesanal proposta por Parlatino representa um esforço de tradução regional das recomendações internacionais para o contexto latino-americano, incorporando referências explícitas a direitos territoriais, reconhecimento cultural e participação das comunidades pesqueiras nos processos decisórios. No entanto, enquanto instrumento orientador, sua força normativa reside na disposição dos Estados em internalizar seus princípios em legislações nacionais. Nesse sentido, a Lei Modelo pode ser compreendida tanto como potencial catalisador de processos de governança participativa quanto como documento cuja efetividade depende da correlação de forças políticas internas a cada país. A análise busca, portanto, examinar se esses marcos normativos oferecem bases estruturais para o fortalecimento da autonomia territorial e da cidadania deliberativa ou se permanecem condicionados a dinâmicas estatais verticalizadas.

Ao tensionar esses instrumentos à luz do arcabouço da Gestão Social e do DTS, a discussão desloca o foco da mera existência formal de dispositivos participativos para a qualidade processual e estrutural dos mecanismos de participação (LIMA; VILLELA, 2021; VILLELA et al., 2014). A questão não é apenas se há previsão normativa de consulta ou inclusão, mas se há efetiva construção de governança participativa, com diversidade de representação, igualdade de influência entre atores e mecanismos de acompanhamento e avaliação das políticas públicas, conforme indicado nas categorias integradas apresentadas nos Procedimentos Metodológicos.

Neste contexto, a participação e o controle social deixam de ser compreendidos como procedimentos administrativos e passam a ser analisados como dimensões constitutivas da sustentabilidade democrática. Essa perspectiva permite relacionar diretamente o debate internacional com a problemática discutida na tese, que investiga o papel da universidade na mediação entre marcos normativos globais e práticas territoriais concretas. Se as Diretrizes PPE e a Lei Modelo da Pesca Artesanal afirmam a centralidade da participação e da equidade, cabe analisar em que medida tais princípios são apropriados nos processos de planejamento e

implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente na construção do PNPA e nas instâncias participativas associadas a ele.

A seção tratou de uma investigação que articula normatividade internacional, tradução regional e territorialização nacional, em que a integração entre Gestão Social e DTS constitui o eixo análise nesta discussão. Neste sentido, a incorporação da participação e do controle social nas normativas internacionais e regionais não pode ser analisada como um dado consensual ou linear. À luz da Teoria Crítica, a dimensão político-participativa deve ser compreendida como um campo tensionado por estruturas de dominação, racionalidades instrumentais e disputas materiais em torno do uso e da apropriação dos recursos naturais (ADORNO; HORKHEIMER, [1947] 2014; HORKHEIMER, [1937] 1975). No contexto da pesca artesanal, esses tensionamentos se manifestam na sobreposição de interesses industriais, portuários, energéticos e imobiliários sobre territórios tradicionais, configurando uma arena na qual a participação pode assumir tanto um caráter emancipatório quanto um papel de legitimação de decisões previamente orientadas por lógicas hegemônicas.

A racionalidade instrumental, criticada por Adorno e Horkheimer ([1947] 2014), encontra ressonância nas políticas de desenvolvimento que priorizam eficiência econômica, competitividade e expansão produtiva em detrimento da sustentabilidade ecológica e da justiça territorial. Nesse cenário, a institucionalização da governança participativa pode acabar reduzida a um mecanismo consultivo, esvaziado de capacidade deliberativa efetiva. Como evidenciado, persistem processos de criminalização de lideranças comunitárias, dificuldade de acesso à justiça e instabilidade institucional das políticas públicas voltadas à pesca artesanal, o que demonstra que a participação ocorre em um ambiente estruturalmente desigual.

A abertura de espaços formais de escuta não garante igualdade de influência entre os atores sociais, nem assegura que as contribuições das comunidades pesqueiras sejam incorporadas às decisões estratégicas. A análise do planejamento de políticas para a pesca artesanal exige, portanto, investigar se os processos participativos promovem cidadania deliberativa, fundada no diálogo argumentativo e na inclusão plural (HABERMAS, [1981] 2012; VILLELA et al., 2014), ou se reproduzem assimetrias estruturais de poder (FANON, [1961] 2007).

Sob a perspectiva da Teoria Decolonial (GROSFOGUEL, 2008; WALSH, 2009), a problemática adquire outra camada de complexidade. Povos e comunidades tradicionais historicamente foram posicionados como sujeitos subalternizados nos processos de formulação de políticas públicas, frequentemente tratados como beneficiários passivos de programas estatais e não como protagonistas de decisões que afetam seus territórios. A colonialidade do poder se expressa na hierarquização de saberes, na desvalorização do conhecimento tradicional e na imposição de modelos de desenvolvimento exógenos. Assim, a incorporação de princípios participativos nas Diretrizes PPE e na Lei Modelo somente adquire sentido transformador se for acompanhada de processos que reconheçam a legitimidade epistêmica das comunidades pesqueiras e promovam sua autonomia na definição de estratégias territoriais.

A governança interativa, discutida na literatura internacional sobre pesca artesanal (CHUENPAGDEE; JENTOFT, 2009), aproxima-se conceitualmente da governança participativa ao propor a integração entre conhecimentos científicos e saberes locais na gestão dos recursos pesqueiros. No entanto, sua implementação concreta depende da existência de arranjos institucionais capazes de articular diferentes escalas de decisão e de assegurar mecanismos permanentes de coordenação e accountability. A governança participativa implica na interação entre atores na construção de processos estruturados de deliberação, transparência e controle social.

A literatura sobre governança interativa destaca a importância da articulação entre múltiplos atores e escalas na gestão dos recursos pesqueiros, enfatizando a integração entre saberes científicos e conhecimentos tradicionais e identificando diferentes dimensões de

governança sobre o território (CHUENPAGDEE; JENTOFT, 2009). Essa perspectiva contribuiu para influenciar o desenho das Diretrizes PPE, ao reconhecer que a sustentabilidade ecológica e social depende da inclusão das comunidades nos processos decisórios.

Entretanto, a governança interativa não se traduz automaticamente em governança participativa. A primeira pode limitar-se à coordenação entre atores institucionais, enquanto a segunda pressupõe mecanismos estruturados de deliberação, igualdade participativa e controle social permanente. A diferença entre ambas reside na qualidade democrática dos processos, presumindo que interação sem deliberação não assegura autonomia territorial, enquanto a primeira pode ocorrer de forma pontual e instrumental, a segunda exige institucionalização, continuidade e equilíbrio nas relações de poder.

Ao se observar as categorias integradas propostas na metodologia desta tese, torna-se possível observar que a qualidade do processo participativo está vinculada a existência de espaços que efetivamente abranjam as dimensões da governança participativa, cidadania deliberativa e coesão socioinstitucional, mas isto por si só, não assegura a sustentabilidade democrática a longo prazo. É necessário avaliar se há diversidade de representação, mecanismos de feedback comunitário, articulação entre organizações sociais e poder público e capacidade de incidência efetiva sobre a formulação das políticas. A sustentabilidade democrática emerge nesse contexto, como resultado da interdependência entre processos participativos consistentes e políticas que promovam inclusão socioeconômica sem desrespeitar os limites ecológicos.

Assim, a dimensão político-participativa no planejamento de políticas de DTS da pesca artesanal deve ser analisada como arena de disputa entre projetos de poder que buscam modelos de desenvolvimento distintos. De um lado, modelos orientados pela maximização econômica e pela centralização decisória; de outro, propostas que buscam fortalecer a autonomia territorial, a justiça socioambiental e o bem-estar coletivo. O desafio analítico consiste então em identificar em que medida os marcos normativos internacionais e regionais criam condições para que o segundo modelo avance ou se permaneçam condicionados às estruturas de poder que historicamente marginalizaram a pesca artesanal.

As Diretrizes PPE configuram-se como o principal marco participativo global voltado especificamente à pesca artesanal, articulando segurança alimentar, direitos humanos, equidade de gênero e sustentabilidade ecológica (FAO, 2017). Ao reconhecer a centralidade das comunidades pesqueiras na governança dos recursos, o documento desloca o enfoque tradicional da gestão pesqueira centrada exclusivamente no controle biológico dos estoques para uma abordagem integrada que incorpora dimensões sociais e territoriais. Contudo, embora as Diretrizes PPE afirmem princípios como participação, transparência e inclusão, sua natureza não vinculante e voluntária coloca em evidência um limite estrutural quanto a implementação concreta, que depende da capacidade e da vontade política dos Estados nacionais, o que pode gerar assimetrias significativas entre o plano normativo e a prática institucional.

No âmbito regional, a Lei Modelo da Pesca Artesanal buscou traduzir os apontamentos das Diretrizes PPE para o contexto latino-americano (PARLATINO, 2017), incorporando referências explícitas ao reconhecimento cultural, à proteção dos territórios pesqueiros e à participação das comunidades na formulação e monitoramento das políticas públicas. A análise do texto da Lei Modelo apresentado nessa seção prevê a planificação territorial com participação multissetorial e o reconhecimento de direitos consuetudinários sobre territórios pesqueiros, o que reforça sua aproximação com a noção de territorialidade defendida pela Gestão Social.

Ao propor parâmetros para a elaboração de legislações nacionais, a Lei Modelo aproxima-se de uma arquitetura institucional voltada à governança participativa. No entanto, sua condição de instrumento orientador, e não vinculante, reforça a necessidade de analisar como esses princípios são apropriados ou reinterpretados nos ordenamentos jurídicos internos,

especialmente em países marcados por forte pressão de setores econômicos concorrentes sobre os territórios da pesca artesanal.

Ao analisar esses marcos à luz das categorias integradas da Gestão Social e do DTS, observa-se que a governança participativa somente se consolida quando há institucionalização de espaços permanentes de decisão coletiva, diversidade representativa e mecanismos transparentes de acompanhamento e avaliação das políticas. A cidadania deliberativa exige que os sujeitos não apenas sejam ouvidos, mas tenham suas contribuições incorporadas de maneira efetiva nas normas e programas implementados (VILLELA et al., 2014). A coesão socioinstitucional, por sua vez, depende da articulação consistente entre organizações sociais, universidades e poder público, evitando que a participação se restrinja a momentos episódicos de consulta.

Nesse sentido, tanto as Diretrizes PPE quanto a Lei Modelo oferecem um repertório normativo favorável à sustentabilidade democrática, ao vincularem direitos territoriais, justiça socioambiental e gestão participativa dos recursos naturais. Todavia, a transição do plano discursivo para o plano institucional implica enfrentar limites estruturais relacionados à capacidade estatal, à fragmentação das políticas públicas e às assimetrias de poder que permeiam a zona costeira. A existência de marcos normativos participativos não elimina, por si só, a influência de interesses econômicos hegemônicos que disputam o ordenamento do território e os usos dos recursos pesqueiros.

Assim, a análise desses instrumentos deve ir além da descrição de seus princípios e examinar sua capacidade de orientar processos concretos de planejamento e implementação de políticas públicas. A questão central passa a ser se tais marcos conseguem fortalecer a autonomia das comunidades pesqueiras e promover bem-estar territorial, ou se permanecem dependentes de iniciativas pontuais e de mediações institucionais que variam conforme o contexto político. O esforço comparativo apresentado no Quadro 37 evidencia as convergências e divergências entre as Diretrizes PPE, a Lei Modelo e as demandas dos movimentos sociais internacionais, permitindo observar que muitas reivindicações históricas, como reconhecimento territorial e equidade de gênero, permanecem parcialmente institucionalizadas. Essa tensão entre potencial normativo e efetividade institucional constitui o eixo que conecta o debate internacional à realidade brasileira, em relação a como esses princípios são traduzidos na construção de políticas nacionais e nas experiências participativas associadas ao PNPA.

A transposição dos princípios afirmados nas Diretrizes PPE e na Lei Modelo da Pesca Artesanal para o contexto brasileiro coloca em evidência o desafio da territorialização normativa. A construção do PNPA e a realização da Plenária Nacional da Pesca Artesanal configuram-se como momentos institucionais relevantes para observar como a participação e o controle social são operacionalizados na prática. Nesse sentido, a análise desloca-se do plano declaratório para o nível processual, permitindo examinar se os princípios de governança participativa e cidadania deliberativa foram efetivamente incorporados na elaboração das diretrizes nacionais.

A Plenária Nacional pode ser compreendida como expressão contemporânea das instituições participativas consolidadas no Brasil pós-Constituição de 1988, que ampliaram a presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas (AVRITZER, 2007; 2008). No entanto, sua relevância não reside apenas na existência formal de um espaço deliberativo, mas na qualidade democrática da construção do processo. A análise exige observar se houve diversidade representativa, inclusão de mulheres pescadoras, jovens e comunidades tradicionais, e se as contribuições apresentadas nas etapas municipais, regionais e estaduais foram incorporadas de forma substantiva ao texto do plano nacional. A cidadania deliberativa, nesse contexto, não se mede pela quantidade de encontros realizados, mas pela capacidade de influência real dos sujeitos sobre as decisões.

As análises realizadas apontam a fragmentação normativa e a descontinuidade das políticas públicas voltadas à pesca artesanal como entraves à governança integrada. Assim, a construção do PNPA representa uma tentativa de alinhamento entre os marcos internacionais e as políticas nacionais, incorporando referências à sustentabilidade ecológica, à inclusão produtiva e ao reconhecimento cultural da pesca artesanal (FAO, 2017; BRASIL, 2023c). A efetividade desse alinhamento depende da consolidação de mecanismos permanentes de governança participativa, capazes de assegurar acompanhamento, avaliação e controle social das ações implementadas a nível estruturante.

A recente tentativa de estruturação do PNEPA e do PNPA é apresentada como uma possibilidade de superação parcial dessas lacunas. Neste sentido, a sustentabilidade democrática se manifesta como categoria integrada de análise do nível estratégico, apontando se há interdependência entre participação qualificada, políticas ambientalmente responsáveis e promoção de bem-estar territorial. Caso contrário, o risco é que estas iniciativas se tornem instrumentos programáticos, cuja execução se dilui diante da fragmentação institucional e da descontinuidade administrativa.

É nesse cenário que a extensão universitária assume papel estratégico, ao se averiguar que a universidade pode atuar como mediadora cognitiva e política (VILLELA, 2012) entre marcos normativos globais e realidades territoriais concretas. Ao apoiar processos de mobilização, formação de delegados, sistematização de propostas e qualificação técnica das demandas apresentadas pelas comunidades, a extensão contribui para fortalecer a coesão socioinstitucional e ampliar a capacidade deliberativa dos sujeitos coletivos. Essa atuação aproxima-se da noção de inovação social (HOCHSTÄTTER et al., 2025), na medida em que produz arranjos institucionais e metodologias participativas que articulam saberes científicos e conhecimentos tradicionais.

A experiência dos projetos de extensão analisados nesta tese demonstra que a mediação universitária pode ampliar a qualidade processual da participação, oferecendo instrumentos de leitura crítica das políticas públicas, sistematização de propostas e fortalecimento organizativo. Entretanto, essa mediação também revela limites estruturais: a dependência de recursos públicos, a necessidade de institucionalização das decisões tomadas nas plenárias e a persistência de assimetrias de poder entre comunidades e setores econômicos concorrentes. A governança participativa somente se consolida quando os processos deliberativos produzem efeitos normativos e orçamentários concretos, assegurando continuidade e estabilidade às políticas formuladas.

Assim, a tradução nacional das Diretrizes PPE e da Lei Modelo, por meio do PNPA e da Plenária Nacional, evidencia tanto avanços quanto desafios. Por um lado, observa-se ampliação da esfera pública e fortalecimento de espaços de escuta ativa; por outro, permanecem tensões relacionadas à institucionalização das propostas e à capacidade de implementação intersetorial. A análise da participação e do controle social, portanto, considera simultaneamente a dimensão processual, qualidade da deliberação e inclusão, e a dimensão estrutural, impacto concreto sobre a sustentabilidade ecológica e o bem-estar territorial, reafirmando a centralidade da integração entre Gestão Social e DTS como horizonte metodológico e político.

6.4 Considerações sobre a seção

Esta seção trata da pesca artesanal e a dimensão político-participativa sobre as políticas públicas na América Latina, no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro e desloca a tese para uma discussão num plano mais amplo, em que a pesca artesanal é observada como objeto de políticas públicas em disputa, atravessado por tensões entre desenvolvimento econômico, conservação ambiental e justiça social. Ao examinar não apenas experiências territoriais ou projetos de

extensão, mas o próprio processo de formatação das políticas públicas para a pesca artesanal em escala internacional, latino-americana e nacional. A principal contribuição analítica na discussão reside em demonstrar que o debate sobre políticas para a pesca artesanal não pode ser reduzido à existência de marcos normativos. A discussão evidencia que há uma diferença decisiva entre o potencial normativo das diretrizes e leis que reconhecem direitos dos pescadores artesanais e sua efetividade político-institucional nos processos concretos de formulação, implementação e controle social das políticas públicas.

Ao fazer isso, é fornecido um enquadramento da pesca artesanal entre a dicotomia como setor produtivo a ser modernizado e modo de vida a ser valorizado, cuja reprodução depende de reconhecimento político, proteção territorial e participação efetiva na definição das regras que governam o acesso aos bens comuns. Essa mudança de perspectiva analítica é central para compreender por que tantas políticas fracassam quando se baseiam em instrumentos formalmente corretos, porém socialmente desancorados, e por que experiências participativas e territorializadas tendem a emergir como alternativa quando as soluções setoriais se mostram insuficientes. Com isso, a discussão avança de uma leitura jurídico-formal para uma leitura processual, na medida em que princípios como participação, sustentabilidade, equidade e reconhecimento cultural são de fato territorializados em arranjos de governança.

Esse deslocamento é coerente com a discussão teórica, que sustenta a insuficiência de modelos centrados na racionalidade instrumental e defende a necessidade de arranjos participativos e multiescalares capazes de traduzir metas abstratas em ações territoriais concretas. No caso da pesca artesanal, isso significa que a política pública só adquire densidade democrática quando deixa de tratar comunidades pesqueiras como objetos de intervenção e passa a reconhecê-las como sujeito coletivo de conhecimento empírico, deliberação e proposição. O mérito da discussão apresentada está justamente em mostrar que essa passagem não é automática. Entre o reconhecimento normativo e a incidência real há um campo de tensão composto por assimetrias de poder, descontinuidades administrativas, fragmentação institucional e disputas sobre o próprio significado do DTS da pesca artesanal.

A Agenda 2030 e os ODS fornecem um horizonte normativo internacional que reforça a necessidade de políticas públicas integradas, participativas e territorialmente orientadas para a pesca artesanal, especialmente em temas como erradicação da pobreza, segurança alimentar, trabalho decente, redução das desigualdades, proteção dos ecossistemas aquáticos e fortalecimento de instituições inclusivas. Nesse mesmo sentido, iniciativas da FAO, como as Diretrizes PPE, e a Lei Modelo da Pesca Artesanal ou em Pequena Escala formulada no âmbito latino-americano ampliam esse marco ao reconhecer a pesca artesanal como atividade econômica, modo de vida, patrimônio cultural e campo de direitos, denotando que sua regulação ultrapasse enfoques setoriais e seja territorializada em diálogo com as realidades locais.

No plano internacional as Diretrizes PPE e a Lei Modelo da Pesca Artesanal ou em Pequena Escala representam um avanço importante por ampliarem a compreensão da pesca artesanal para além da produtividade econômica, incorporando direitos humanos, reconhecimento cultural, sustentabilidade ecológica, equidade de gênero, participação comunitária e coerência entre o desenho das políticas públicas e sua implementação de fato. Entretanto, o repertório normativo internacional opera num terreno contraditório, pois cria letramento institucional que legitimidade reivindicações históricas dos movimentos sociais, ao mesmo tempo em que permanece dependente da capacidade dos Estados nacionais de reinterpretar, adaptar e implementar tais princípios. Em termos analíticos, pode-se dizer o debate trata de uma passagem da universalização do princípio normativo para o problema da tradução desses para uma abordagem territorial.

Nesse debate, a Teoria Crítica oferece um bom recurso interpretativo ao indicar que a legitimidade de regras depende de condições comunicativas e de deliberação pública (HABERMAS, [1981] 2012), a questão se desloca do questionamento se há participação? para

o questionamento sobre que participação é essa? e qual a capacidade real de se influenciar decisões? Questionando-se processos em que a participação é reduzida a consulta, audiências formais ou pactos que já chegam fechados, na qual a política pública tende a operar como colonização do mundo vivido por racionalidades instrumentais e imposição sistêmica de burocracias e modelos econômicos. O debate permite sustentar que, no contexto latino-americano, a dimensão político-participativa das políticas públicas de pesca artesanal enfrenta obstáculos típicos de formações sociais com fortes assimetrias, como concentração de poder econômico, pressões por ordenamento orientado à produtividade e, muitas vezes, uma gestão ambiental que se torna punitiva quando não distingue práticas industriais e artesanais, e estabelece padrões diferenciados de fiscalização, marcados pelo rigor excessivo contra o segmento artesanal sob uma ótica de marginalização e exclusão.

A leitura a partir da Teoria Decolonial ajuda a perceber como reconhecimentos institucionais podem conviver com mecanismos de silenciamento ao excluir comunidades locais de decisões tomadas em arenas distantes da realidade local, por atores que legislam ou que dominam a linguagem técnica e jurídica, convertendo diferenças culturais em desvios a serem corrigidos (FANON, 2007). Nessa seção, ao ser enfatizada a dimensão político-participativa, amplia-se o debate justamente para o ponto de fricção em que a pesca artesanal é administrada como problema de eficiência e controle, ao evidenciar que o debate ganha densidade quando a pesca artesanal é tratada como questão pública que exige redistribuição, reconhecimento e participação social acompanhada de controle social. Neste sentido, ao se debater a transposição dos princípios das Diretrizes PPE e da Lei Modelo para o Brasil, evidencia-se o desafio da territorialização normativa ao deslocar a análise do plano declaratório para o nível processual, especialmente na observação da construção do PNPA a partir das contribuições da Plenária Nacional da Pesca Artesanal.

A análise desenvolvida evidencia que a participação e o controle social constituem dimensões políticas estruturantes para a efetividade das políticas públicas voltadas ao DTS da pesca artesanal. Embora as Diretrizes PPE (FAO, 2017) e a Lei Modelo da Pesca Artesanal e de Pequena Escala (PARLATINO, 2017) incorporem princípios de equidade, direitos humanos, territorialidade e governança participativa, a experiência latino-americana demonstra que sua implementação concreta permanece tensionada por limites institucionais e assimetrias de poder. A adesão formal à estas diretrizes, não tem sido suficiente para assegurar reconhecimento territorial, financiamento contínuo e proteção efetiva dos modos de vida tradicionais segundo o que denunciam os movimentos sociais que representam a pesca artesanal. O esforço comparativo entre normativas e demandas sociais revelou que muitas das reivindicações históricas dos movimentos da pesca artesanal encontram correspondência apenas parcial nos marcos normativos analisados.

A persistência de conflitos territoriais, a instabilidade institucional das políticas públicas e a fragmentação normativa no Brasil indicam que tais princípios ainda não se converteram plenamente em estruturas duradouras de sustentabilidade democrática. Os exemplos discutidos ao longo da seção, como os conflitos em torno da mercantilização de cotas de pesca, as críticas à alocação desigual de direitos de acesso aos recursos e a contestação da narrativa da "economia azul" frente à proposta de "justiça azul" demonstram que a governança da pesca artesanal se insere em um campo mais amplo de disputas entre projetos de desenvolvimento. De um lado, modelos orientados por racionalidades mercadocêntricas; de outro, propostas baseadas na territorialidade, na soberania alimentar e na efetiva participação comunitária. Essa tensão evidencia que a participação social somente assume caráter emancipatório quando articulada à redistribuição efetiva de poder e à institucionalização de mecanismos permanentes de controle social.

Os resultados da análise demonstram que a efetividade das normativas internacionais e nacionais depende da qualidade democrática dos processos de planejamento, implementação e

monitoramento das políticas públicas. A territorialização dos ODS e das recomendações da FAO não ocorre de maneira automática por meio da promulgação de diretrizes, ela exige arranjos participativos multiescalares, capacidade institucional de coordenação e fortalecimento da coesão socioinstitucional nos territórios. Nesse sentido, a sustentabilidade democrática emerge como síntese analítica da interdependência entre governança participativa, justiça socioambiental e bem-estar territorial.

Buscou-se apresentar como questão de debate como os princípio das diretrizes internacionais são apropriados, filtrados, simplificados ou até neutralizados quando entram nos circuitos nacionais de formulação de diretrizes para a implementação de políticas públicas. Ao trazer o debate para o Brasil, a análise permite discutir um paradoxo estrutural ao evidenciar que o país dispõe de um repertório de instrumentos que, no papel, poderiam sustentar políticas robustas para a pesca artesanal, mas que na prática, demonstra que a efetividade desses instrumentos é frequentemente comprometida pelas descontinuidades de políticas públicas, fragilidades institucionais, fragmentação normativa, conflitos de competência, judicialização e, sobretudo, por uma tensão persistente entre abordagens centralizadas e a complexidade territorial. Isso denuncia formas organizacionais e modelos de gestão adotados como receitas universais, sem redução sociológica e sem adequação ao contexto local (RAMOS, [1958] 1996), que tende a produzir formalismos em que a política existe como norma, mas não como prática social enraizada.

A discussão é aprofundada com a contribuição da Gestão Social como processo participativo em que a autoridade decisória é compartilhada, fundamentado em inclusão, pluralismo, autonomia e bem comum, em oposição à racionalidade instrumental e tecnocrática. A partir desse referencial, a análise permite argumentar que políticas públicas para a pesca artesanal só podem ser consideradas efetivamente democráticas quando os espaços participativos se configuram como arenas nas quais pescadoras e pescadores influenciam substantivamente a formulação das decisões. O texto apresenta a cidadania deliberativa pela capacidade real de influência dos sujeitos sobre as decisões do Estado, incluindo diversidade representativa, presença de mulheres, jovens e comunidades tradicionais e incorporação substantiva das contribuições apresentadas em processos de consulta pública.

Esse argumento é especialmente relevante porque evita-se uma armadilha recorrente nas análises sobre processos de participação social, a tendência de equiparar abertura institucional à democratização efetiva. Ao contrário disto, o texto registra que a participação ocorre em ambiente estruturalmente desigual, atravessado por criminalização de lideranças, dificuldades de acesso à justiça socioambiental e instabilidade das políticas voltadas à pesca artesanal. O debate também permite uma leitura que articula economia política e estudos de DTS, ao debater que as políticas para a pesca artesanal operam em contextos de concorrência com outras atividades econômicas que operam em dinâmicas de acumulação de lucro, que frequentemente capturam parte relevante do valor gerado pela produção, enquanto externalizam riscos e custos socioambientais para as comunidades pesqueiras. Para a pesca artesanal, isso é especialmente sensível porque a atividade depende de variáveis ecológicas, calendários naturais, saberes locais, relações comunitárias e disputas territoriais que não cabem em soluções padronizadas.

Há de se reconhecer que nos projetos analisados nas primeiras seções da tese o debate sobre os ODS não possui uma aderência prática na discussão sobre o território a partir do diálogo com os atores locais. Nos trabalhos de campo dos projetos analisados a discussão sobre os ODS e a Agenda 2030 na maior parte das vezes se limitou aos aportes trazidos pelos representantes da universidade. Da mesma forma, nem as Diretrizes PPE ou a Lei Modelo do PARLATINO, que se pautam nos ODS e na Agenda 2030 aplicados ao contexto da pesca artesanal, se mostraram como tema relevante ou de pleno empoderamento por parte dos atores locais no bojo das discussões sobre as demandas reais e urgentes do território. Em contraponto, o cumprimento dos ODS, da Agenda 2030 e das Diretrizes PPE denotam conceitos e diretrizes

basais na formulação e implementação de políticas públicas diretamente relacionadas ao desenvolvimento dos territórios e da pesca artesanal. Devido a isso, o debate sobre estes conceitos acaba se tornando obrigatório na discussão direta sobre as políticas públicas a partir do contexto internacional e nacional, o que justifica o aprofundamento dessa discussão nessa seção.

A pesca artesanal é fragilizada quando se perde o controle sobre as condições de produção e comercialização (preço, intermediação, logística) e sobre condições de acesso ao território (zonas de pesca, áreas protegidas, conflitos com turismo e áreas de exclusão de outros empreendimentos), gerando formas de dependência que não se resolvem com políticas de fomento. Nesse sentido, um dos principais aportes da discussão sobre os dados debatidos seja mostrar que o problema da pesca artesanal não é centralizado apenas na ausência de políticas, mas sim na persistência de uma agenda estatal que historicamente negligência a pesca artesanal. Mesmo quando há programas ou diretrizes, o setor frequentemente é tratado a partir de categorias inadequadas, homogêneas ou subordinadas a agendas mais amplas de produção, exportação ou modernização. Por isso, a reivindicação dos movimentos sociais da pesca artesanal brasileiros pela recriação do MPA, ultrapassa a demanda administrativa e se configura como pedido de reparação institucional e histórica diante do desmonte e da perda de capacidade estatal de dar resposta às demandas da categoria.

A discussão demonstra que a disputa não se limita ao acesso a recursos, mas envolve o reconhecimento da pesca artesanal como campo legítimo, de política pública diferenciada. Isso aponta para uma compreensão ampliada da política pesqueira, que não se restringe a ordenamento produtivo ou gestão de estoques. A política pública para a pesca artesanal deve considerar aspectos transversais e multidimensionais. O debate avança justamente ao mostrar que a coerência normativa só se realiza se houver coerência intersetorial e articulação entre escalas institucionais, algo que historicamente tem sido frágil no Brasil devido a fragmentação normativa e a descontinuidade das políticas, que se configuram como entraves ao estabelecimento de uma governança territorial e integrada da pesca artesanal. A análise também interpreta a construção do PNPA e a tentativa de estruturação do PNEPA como oportunidades de alinhamento entre marcos internacionais, políticas nacionais e o controle social na formulação de políticas que devem direcionar a função do Estado nos próximos 10 anos.

O apoio da extensão universitária no processo de planejamento, organização e qualificação do debate público na realização de conferências e plenárias da pesca artesanal constituiu esforço de tradução das demandas locais e de fortalecimento da representação social no planejamento do PNPA. A discussão sobre a formulação de políticas para a pesca artesanal mediada por arranjos territoriais, atividades de mobilização, formação política, escuta ativa e sistematização de demandas aproxima o debate realizado nessa seção ao debate estabelecido nas seções anteriores. O apoio do PEPEDT à Conferência Municipal da Pesca Artesanal de Itaguaí, à preparação de delegados da Plenária Regional Sudeste da Pesca Artesanal, à realização da Plenária Livre da Pesca Artesanal do Rio de Janeiro e ao acompanhamento da Plenária Nacional, evidencia que a extensão universitária atuou como mediação multiescalar, conectando a experiência territorial à instância nacional de formulação de políticas públicas. Trata-se, portanto, de uma contribuição que incide sobre a própria arquitetura democrática de sua formulação.

Ao incluir o estado do Rio de Janeiro nesta discussão, a Plenária Livre possibilitou observar os desafios da pesca artesanal em territórios de alta pressão urbana e costeira, onde a disputa por espaço e por legitimidade social é intensa. A sistematização das contribuições dos territórios fluminenses publiciza o conjunto de realidades locais no debate territorial mais amplo, que define a atuação do Estado sobre o litoral, sobre as águas interiores, sobre o uso turístico, sobre a conservação ambiental, sobre a infraestrutura e sobre os regimes de acesso aos recursos pesqueiros. Desta forma, a territorialização das políticas públicas e o papel da extensão

universitária se mostram como vias de fortalecimento de capacidades coletivas para que pescadoras (es) artesanais não sejam apenas beneficiários, mas coprodutores das agendas institucionais, dos instrumentos e das regras que regem sua própria reprodução social.

A universidade, por meio da extensão universitária articulada ao ensino e à pesquisa, desempenha papel estratégico na mediação entre sociedade, mercado e Estado e na territorialização das políticas públicas. Conforme discutido ao longo dessa seção, a extensão atua como mecanismo de produção de inteligência institucional e territorial alinhada ao fortalecimento da cidadania deliberativa. Ao contribuir para a formação de lideranças, para a organização de processos participativos e para a construção de indicadores de avaliação das políticas, a extensão universitária mostra-se como instrumento-chave para transformar princípios normativos em práticas institucionais enraizadas e delineadas nos territórios.

Ainda assim, a discussão preserva um tom crítico ao indicar que a governança interativa, embora relevante na literatura internacional sobre pesca artesanal, não se traduz automaticamente em governança participativa. A análise discute a possibilidade de haver integração entre escalas e atores sem que haja redistribuição efetiva de poder deliberativo. Da mesma forma, pode haver reconhecimento discursivo do valor dos saberes locais sem que isso se converta em autonomia decisória das comunidades. Ao se debater sobre essas questões, as reflexões iluminam aspectos a serem analisadas após a publicação do PNPA, como a definição de prioridades, a interpretação dos problemas, o acompanhamento da implementação, o controle dos resultados, e, sobretudo, a capacidade crítica de sustentar a voz da pesca artesanal no interior das estruturas estatais. Assim, questiona-se como transformar diretrizes abstratas em mecanismos orçamentários e normativos concretos.

A análise indica que, embora tenha havido um avanço significativo na qualidade processual da participação social, persiste um gargalo na dimensão estrutural. Nesse sentido, a Sociologia Crítica alerta que a participação sem poder real de decisão sobre o orçamento que será direcionado ao PNPA e ao PNEPA, pode converter-se em uma forma de inclusão marginal, onde o diálogo ocorre, mas as estruturas de poder que favorecem outras cadeias econômicas que concorrem com o uso do território pesqueiro permanecem inalteradas, influenciando politicamente o esvaziamento orçamentário das ações direcionadas à pesca artesanal.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aporte da Teoria Decolonial reforça a necessidade de uma Gestão Social comprometida com a escuta qualificada, com a tradução intercultural e com a coprodução de conhecimentos. Esse compromisso dialoga diretamente com a extensão universitária, entendida como ação para além da transferência unilateral de conhecimento, e sim, como prática de interação transformadora entre universidade e sociedade. Quando orientada pelos princípios da Gestão Social e tensionada pela Teoria Decolonial, a extensão universitária passa a ser compreendida como espaço de mediação sociotécnica e política, capaz de articular conhecimento científico, saberes tradicionais, demandas territoriais e instrumentos de política pública. Nessa perspectiva, a universidade deixa de atuar como instância superior que interpreta o território de fora para dentro, mas sim como agente institucional que aprende com os sujeitos locais, sistematiza demandas coletivas e contribui para a construção de soluções socialmente legitimadas.

Na tese, realizam-se duas críticas teóricas, uma crítica às condições reais da ação comunicativa, e do estabelecimento da racionalidade comunicativa habermasiana, e uma crítica baseada nas condições materiais e históricas para estabelecer a ação comunicativa. Por um lado, critica-se as condições materiais e históricas, baseando-se na fragmentação normativa e na descontinuidade das políticas públicas, que afetam a ação comunicativa no sentido da falta de diálogo e de respostas às demandas sociais por parte do Estado. De outro lado, utilizam-se aportes da Teoria Decolonial para questionar como a ação coletiva pode se dar num contexto em que a agência do Estado não está presente. Como exemplo, em situações de conflito em que o diálogo com outros setores se mostra ineficiente ou impraticável, e em situações em que o fortalecimento da organização social se faz necessário para que haja representatividade e qualificação da publicização das demandas sociais, para que estas possam fundamentar a defesa de direitos e da representatividade local nas arenas de poder.

A crítica quanto às condições reais da ação comunicativa se dá ao identificar-se a necessidade de propor alternativas de modelos de governança baseadas no saber local e na organização social dos atores locais, para, então, fomentar e discutir a participação destes atores em outros fóruns deliberativos. Esta necessidade se fundamenta quando a racionalidade comunicativa encontra limites devido à falta de equilíbrio de forças nas relações de poder e à falta de representatividade dos atores locais nas tomadas de decisão em relação ao desenvolvimento do território. Essa perspectiva dialoga com a concepção de Gestão Social versus gestão estratégica (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; KRAEMER; ABREU; OLIVEIRA, 2019; VILLELA, 2012; TENÓRIO, 2008a;b) e com a noção de governança em primeira ordem (CHUENPAGDEE; JENTOFT, 2009; JENTOFT; CHUENPAGDEE, 2017).

Há na tese uma pluralidade teórico-metodológica coerente com uma discussão cumulativa das teorias discutidas no referencial teórico. Porém, no plano operativo, a construção de matrizes, índice e indicadores se centralizou nas categorias da Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável. Assim, o método analítico utiliza as categorias do campo da Gestão Social que discutem a pluralidade de temas abordados na tese. A junção destes conceitos em trabalhos anteriores (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2022; CANÇADO, SAUSEN e VILLELA, 2013; KRAEMER; ABREU; OLIVEIRA, 2019; VILLELA, 2012; VILLELA; VIANA, 2017) apresentam uma evolução teórica e metodológica da discussão sobre desenvolvimento e território, mas não criam categorias novas de análise, lacuna a qual esta tese contribui com o avanço das discussões e proposições.

A utilização do referencial teórico na tese cumpre com a abordagem interdisciplinar, mas metodologicamente cumpre em parte, pois utiliza um constructo metodológico centrado em abordagens analíticas das Ciências Humanas, Ciências Sociais e Ciências Sociais Aplicadas. A interdisciplinaridade em termos metodológicos se dá principalmente no contexto da linha de

concentração de Políticas Públicas Comparadas do PPGCTIA e do contexto de aplicação centrado em processos organizacionais, de participação e controle social, e na deliberação coletiva. Não se utilizou diretamente categorias de outras ciências como ferramentas para a abordagem analítica.

Considera-se que as análises realizadas se compatibilizam com aquelas utilizadas a partir da aplicação de metodologias participativas interdisciplinares quando inseridas em pesquisas e trabalhos de extensão. As questões debatidas dialogam, a partir do saber local, com temas como poluição, degradação ambiental, recursos pesqueiros, entre outros temas que se alinham a outros campos acadêmicos, como as Ciências Biológicas, Ciências Naturais e Ciências da Terra. Assim, apesar de metodologicamente as ferramentas utilizadas serem baseadas em teorias e métodos das Ciências Humanas, Ciências Sociais e Ciências Sociais Aplicadas, as análises realizadas incluem a experiência relativa à prática de outras disciplinas do conhecimento científico, mesmo que isto não esteja explícito no texto como teoria, método e instrumentos aplicados destas outras ciências.

Para a concepção do índice, buscou-se integrar categorias da Gestão Social e dos estudos sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável, como incremento aos trabalhos que já vêm relacionando essas duas perspectivas no campo da Gestão Social. Já o arcabouço epistemológico e ontológico utilizados na sistematização, que embasam as análises e reflexões das variáveis operativas dos indicadores, buscam contribuições de categorias específicas da Teoria Decolonial como complemento a discussão dos componentes das dimensões de análise.

Ao se estabelecer as categorias integradas que servem de base para a definição do Índice de Gestão Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável, não necessariamente foi limitada a possibilidade de proposta de outros indicadores para além daqueles sugeridos e utilizados na tese. Os indicadores foram desenvolvidos a partir do esforço de síntese da avaliação dos relatórios de projetos analisados, buscando-se a funcionalidade deles como método comparativo aplicável a análise dos estudos de caso. Quanto à análise em si, essa não se limitou as possibilidades analíticas do campo da Gestão Social ou a abrangência das linhas teóricas que a influenciam como comentado acima, o que tornou possível utilizar outras abordagens, entre as quais a Teoria Decolonial. Assim, a proposta do índice permite a criação de novas categorias e novos indicadores, pautados em abordagens teóricas diversas que dialoguem com o campo da Gestão Social, permitindo análises diferenciadas e fluidas que possam ser realizadas a partir do método de organização e sintetização de dados através da análise matricial, cujo modelo foi proposto na tese, mas não se prendendo a um modelo específico ou inflexível.

O cenário apresentado tem foco na participação social e trata sobre o objetivo da participação em projetos de extensão se dar de forma consciente. A tese apresenta a Teoria Crítica como principal arcabouço, mas não o único, que direciona as categorias da Gestão Social e do Desenvolvimento Territorial Sustentável como ferramentas que incidem na organização social. Assim, propõe uma participação que não significa só “estar presente”, mas sim que haja o discernimento e a consciência do processo participativo e clareza do que está sendo discutido. A importância da categorização utilizada na proposição do índice está em qualificar os graus de participação e suas características transversais e estruturantes em relação à participação social e controle social, como ferramenta de análise possível de ser apropriada pelos atores locais e suas agências representativas em processos endógenos de ações comunitárias e de organização social.

A tese não sugere explicitamente uma reformulação teórico-epistemológica do campo da Gestão Social, porém, propõe uma ampliação conceitual ao buscar o aporte de outras teorias para justificar novas possibilidades de abordagens e análises. Com base nos próprios aportes que hoje já contribuem com a construção do campo da Gestão Social, enfatiza-se a proposição da Teoria Crítica de se questionar modelos que conceitualmente propõe algo que “deveria ser”,

mas que não se aplicam na realidade "do que é", pois se limitam a um horizonte teórico que não se reflete na prática e na operacionalidade do modelo discutido.

Assim, a Teoria Decolonial oferece ao campo da Gestão Social a possibilidade de aprofundar sua crítica à gestão estratégica e tecnocrática, ampliando o debate sobre participação, emancipação, cidadania e do próprio conceito de Desenvolvimento Territorial Sustentável. Sua contribuição está em evidenciar que a construção de processos democráticos de gestão precisa avançar para além da abertura institucional à participação, mas também abranger o reconhecimento dos sujeitos historicamente subalternizados como produtores de saber, de cultura, de economia e de territorialidade. Ao articular dialogicidade, participação social, redução sociológica, crítica à colonialidade e valorização dos modos de vida locais, a Gestão Social pode fortalecer, na prática, sua capacidade de interpretar e transformar realidades marcadas por desigualdades históricas, colonialismo intelectual e disputas territoriais.

A análise sobre os conflitos territoriais expressa na tese demonstra que, em contextos específicos, as políticas e os instrumentos que possibilitam a ação comunicativa entre os diferentes atores e agentes do território encontram-se desgastados e descredibilizados. Esse cenário demanda uma análise diferenciada sobre o conflito e sua possibilidade, ou não, de resolução através da dialogicidade. Desta forma, fez-se necessário analisar o conflito a partir de condições específicas em que o diálogo com o Estado, com o mercado, ou com ambos, se dá de forma injusta devido ao desequilíbrio nas relações de poder. Isso possibilitou a aplicação da Teoria Decolonial que vê o conflito a partir da violência colonial, da cooptação do Estado, da impunidade dos detentores de poder, do atendimento aos interesses privados, etc., condições que possibilitam análises sobre o conflito a partir do conceito de resistência, praticada por aqueles que estão do lado mais frágil nas relações de poder.

A Gestão Social, principal base teórica utilizada na tese, apesar de se pautar em conceitos que, na teoria, buscam o consenso num escopo em que todos os atores locais e agentes institucionais tem a mesma intenção de solução de conflitos, na prática, encontra barreiras que dependem do equilíbrio nas relações de poder para que gerem efeitos reais para o Desenvolvimento Territorial Sustentável. Apesar desse contexto, a metodologia aplicada na tese demonstra que a os conceitos da Gestão Social e do Desenvolvimento Territorial Sustentável podem ser utilizados mesmo em condições em que a razão comunicativa não é totalmente aplicável. Isso se dá principalmente quanto ao potencial dessas abordagens em gerar, na prática, as condições operacionais para o fortalecimento da organização social e do equilíbrio nas relações de poder, para então buscar-se o diálogo e o consenso sobre condições mais justas.

Partindo-se destas constatações, a empiria, através da escuta ativa e vivências no território, contribuiu para novos aportes sobre a construção teórica e metodológica da Gestão Social e do DTS. Mesmo que dentro do campo da Gestão Social, os conceitos que fundamentam os debates sobre desenvolvimento territorial façam parte de um *mainstream* acadêmico e não dialoguem diretamente com os estudos decoloniais, identificou-se a partir das análises realizadas na tese o aporte de conhecimentos gerados a partir da vivência e da troca de saberes e experiências, Esses aspectos não partem da teoria fundamentada, o que possibilita teorizar questões relativas à participação social a partir da empiria e da construção coletiva do conhecimento.

Aqui faz-se necessário diferenciar a metodologia utilizada nos projetos e a metodologia utilizada na análise da tese. Os conceitos teóricos e metodológicos utilizados na prática nos projetos possibilitaram que a ação comunicativa e os princípios da dialogicidade fossem aplicados na busca de soluções que partem dos próprios atores locais a partir da deliberação coletiva. Isso se deu mesmo em condições em que o diálogo com outros atores e agentes do território não se fez possível ou foi dificultado por interesses que geram desequilíbrio nas relações de poder a nível local. Ao se concentrar esforços no fortalecimento das organizações locais e na formação de redes sociotécnicas e territoriais os projetos de extensão universitária

buscaram contribuir para a qualificação de demandas, capacitação de atores locais e articulação de redes sociotécnicas e territoriais, fomentando assim um maior equilíbrio nas relações de poder que operam no território. Esta percepção, no entanto, só foi possível após a aplicação do método baseado na Gestão Social e no Desenvolvimento Territorial Sustentável criado pelo PEPEDT e aplicado nos projetos. Desta forma, após se identificar, distinguir e analisar os fatores que dificultam o diálogo e a deliberação coletiva a partir do consenso, que se buscou aportes sobre conflito e resistência na Teoria Decolonial, o que culminou na proposição da abordagem teórico-metodológica realizada na tese.

O aporte da Teoria Decolonial na tese apesar de não romper com o *mainstream* acadêmico do campo da Gestão Social, demonstra na prática das ações de extensão universitária investigadas que o saber local contribui com reflexões que interagem com o conhecimento científico e que não poderiam ser atingidas somente com base nas aplicações e interpretações das teorias clássicas. Essas contribuições se mostram a partir a partir da sistematização de metodologias do PEPEDT, ao traduzirem o saber local a partir da experiência inicial de aplicação dos conceitos e categorias clássicas, remodelando estes, proporcionando um novo aporte teórico e metodológico que se pauta no saber local.

Partindo-se destas explanações, é possível definir que a perspectiva de análise utilizada na tese integra os conceitos das teorias citadas a partir daquilo que pode ser visto na prática e expresso nos relatórios dos projetos. Essa integração é o que levou a uma ampliação do enfoque clássico da Gestão Social sobre uma perspectiva decolonial na tese, mas não rompeu com a perspectiva do atual do campo, pelo contrário, atende ao pressuposto da Gestão Social como um campo em constante processo de construção, de modo que as reflexões que se basearam na Teoria Decolonial ajudam a repensar o DTS e a Gestão Social na prática.

Quanto a metodologia proposta na tese, apesar dos aportes do pensamento decolonial terem sido evidenciados de forma pontual em reflexões das análises realizadas, não houve uma consolidação do uso de categorias da Teoria Decolonial no Índice de Gestão Social e DTS, que deixasse essas contribuições explicitas no método utilizado. Apesar disso, as ferramentas metodológicas dos projetos incluíam, através da escuta ativa e dos diálogos com os atores locais, a construção coletiva das ações e dos seus resultados, a partir da contribuição do saber local, fato indissociável e evidenciado ao se utilizar o índice. Assim, mesmo que o método proposto na tese se paute inicialmente na aplicação de conceitos das teorias clássicas, estes são remodelados na prática, a partir do método de trabalho do PEPEDT que se pauta na troca de saberes junto aos atores locais, pelo aporte do saber local a partir das vivências e do trabalho de campo e se molda a partir do contexto das realidades locais. Ao mesmo tempo em que também se evidencia que há um processo em outra via, de apropriação do método e das teorias clássicas pelos atores locais, o que demonstra a redução sociológica quanto a prática daquilo que é aplicável ao atendimento das demandas do território.

Apesar destas reflexões terem sido tecidas durante o doutorado, adensar a discussão sobre a influência de Guerreiro Ramos no contexto atual dos estudos decoloniais para justificar o aporte da Teoria Decolonial nas análises da tese e no próprio campo de estudos da Gestão Social, demandaria uma reflexão teórica ainda mais aprofundada do que a que foi realizada. No entanto, o retorno a este tema poderá ser tratado em publicações futuras.

A metodologia utilizada nos projetos de extensão universitária analisados se fundamenta em uma abordagem participativa, construtivista e engajada, característica do método de trabalho desenvolvido no âmbito do PEPEDT. Nesse contexto, a pesquisa-ação foi utilizada como ferramenta de realização dos projetos no sentido de investigar demandas territoriais a partir das temáticas apresentadas e priorizadas pelos próprios atores locais, conferindo à pesquisa um caráter participativo vinculado à prática extensionista. Sua utilização buscou não se limitar ao levantamento de informações e articular investigação e intervenção, buscando produzir resultados que subsidiassem a qualificação de demandas, a proposição de

encaminhamentos e o fortalecimento de processos coletivos nos territórios. Assim, a pesquisa-ação se expressa na tese como forma de pesquisa engajada, em que a construção do conhecimento ocorre simultaneamente ao desenvolvimento de ações voltadas à organização social, à formação de redes e ao planejamento de iniciativas relacionadas ao DTS.

As abordagens colaborativas adotadas nos projetos se deram por meio de processos de escuta ativa, construção coletiva de debates e definição participativa de prioridades territoriais. Tais abordagens estiveram presentes tanto na concepção inicial dos projetos quanto no decorrer de sua execução, permitindo ajustes metodológicos, incorporação de demandas emergentes e construção compartilhada de instrumentos voltados à organização social e à articulação de redes sociotécnicas e territoriais. Desse modo, os projetos não foram concebidos como ações previamente fechadas a serem aplicadas sobre os territórios, mas sim como processos abertos à interação com os sujeitos locais, nos quais oficinas, atividades de campo, fóruns, reuniões e espaços de formação funcionaram como instâncias de coprodução de sentidos, demandas e estratégias de ação. Essa característica reforça a compreensão de que, no método PEPEDT, a extensão universitária se realiza a partir da dialogicidade e da troca de saberes entre universidade e sociedade, desde o planejamento até a sistematização dos resultados.

A cartografia socioprodutiva participativa, método desenvolvido no âmbito dos projetos da IG da Tainha da Lagoa de Araruama e Projeto Pescantar, sistematizada e apresentada nesta tese, assume importância metodológica e política por permitir que a caracterização do território e da atividade pesqueira artesanal seja construída a partir da interação direta com os sujeitos que vivenciam cotidianamente esses espaços. Ao articular mapas mentais, afetivos e socioprodutivos, uso de imagens de satélite, marcação de referências espaciais e entrevistas, o método possibilita reunir, em uma mesma base analítica, elementos relacionados à organização socioprodutiva, aos calendários de pesca, às artes utilizadas, aos conflitos territoriais, às práticas culturais e às formas de uso e apropriação do espaço.

No âmbito dos projetos em que foi utilizada, a cartografia socioprodutiva participativa foi desenvolvida e aprimorada ao longo do trabalho de campo, não tendo sido aplicada como instrumento fechado ou previamente estabilizado, e sua formulação metodológica foi ajustada a partir das dinâmicas concretas das oficinas, das dificuldades e potencialidades observadas em cada território e, sobretudo, das sugestões, complementações e colaborações de pescadoras e pescadores participantes das atividades. Desse modo, o método foi aperfeiçoado para melhor captar as formas locais de nomear pesqueiros, reconhecer áreas de uso, identificar referências culturais, descrever atividades associadas à pesca e registrar conflitos, pressões e mudanças percebidas pelos próprios sujeitos envolvidos na atividade. Essa característica reforça o caráter participativo do procedimento, na medida em que a geração dos dados não se deu apenas "sobre" os territórios, mas "com" os sujeitos territoriais, incorporando seus modos de leitura, memória e interpretação do espaço.

Outro aspecto importante na elaboração desta metodologia diz respeito à validação dos dados produzidos por meio da cartografia socioprodutiva participativa. Tal procedimento é especialmente relevante porque reforça a confiabilidade dos dados gerados e assegura que a representação final do território e da atividade pesqueira não seja resultado exclusivo da interpretação do pesquisador ou da equipe técnica, mas de um processo compartilhado de construção e verificação do conhecimento gerado a partir do entendimento e consenso dos atores locais sobre a interpretação dos aspectos vividos por eles. Assim, a validação social dos dados constitui parte indissociável do método, fortalecendo seu rigor qualitativo e sua aderência à realidade local.

A cartografia socioprodutiva participativa é proposta como um método de levantamento territorial orientado à caracterização das condições concretas de reprodução social e produtiva das comunidades participantes dos projetos de extensão universitária. Sua utilização contribuiu para tornar visíveis relações territoriais que dificilmente apareceriam em levantamentos

exclusivamente técnicos ou em bases secundárias, especialmente no caso da pesca artesanal, em que os modos de vida, os saberes locais e as territorialidades pesqueiras nem sempre são contemplados pelas formas convencionais de mapeamento.

Como a cartografia socioprodutiva participativa foi direcionada à realização dos projetos de extensão universitária analisados na tese, sua descrição metodológica aparece neste trabalho com a finalidade de explicar o procedimento utilizado na geração dos dados presentes nos relatórios que fundamentam as análises da pesquisa. Ao mesmo tempo, por se tratar de um método adaptado e desenvolvido para uso específico nesses projetos, sua sistematização na tese também pode ser compreendida como um produto do doutorado, na medida em que resulta do processo de elaboração, aplicação, ajuste e reflexão metodológica conduzido pelo autor no âmbito de sua atuação no PEPEDT. Nesse sentido, a tese além de utilizar os dados gerados por esse procedimento, também registra e sistematiza uma contribuição metodológica própria, construída na interface entre extensão universitária e pesquisa-ação voltada ao DTS da pesca artesanal.

A utilização desse método evidencia como uma metodologia da extensão universitária pode operar como mecanismo de tradução das características e demandas locais em dados científicos qualitativos e quantitativos, gerando conhecimento socialmente situado. Dessa forma, ao partir da escuta dos sujeitos, da construção coletiva dos mapas e da validação das informações em oficinas, a cartografia socioprodutiva participativa foi utilizada para transformar saberes territoriais e experiências vividas em informações sistematizadas, suscetíveis de análise, comparação e utilização em relatórios, diagnósticos e estudos acadêmicos. Desse modo, o método explicita a relação intrínseca entre extensão universitária e pesquisa, ao demonstrar que a ação extensionista não apenas aproxima a universidade da sociedade, mas também cria condições concretas para a produção de dados e para a construção de interpretações científicas ancoradas na realidade dos territórios, passível de ser não apenas construída, mas também apropriada pelos atores locais para ser utilizada e replicada fora do âmbito da universidade.

No que se refere à metodologia de análise da tese, essa se mostrou como parte de um processo mais amplo de amadurecimento metodológico do PEPEDT. Nesse ciclo de análise, os projetos examinados contribuíram para a sistematização inicial de um padrão metodológico das ações do PEPEDT, enquanto os demais projetos expressam o aprofundamento e a replicação desse método em experiências mais diretamente voltadas à temática da pesca artesanal, evidenciando um processo de refinamento progressivo da abordagem teórico-metodológica. Dessa forma, os casos não foram tratados como unidades isoladas, mas como experiências acumuladas e articuladas em uma trajetória de consolidação do método PEPEDT e de sua aplicação em diferentes contextos territoriais.

Quanto ao diagnóstico, cabe explicitar que ele não foi produzido em um único momento, mas construído ao longo da própria realização dos projetos e consolidado nos seus relatórios técnicos parciais e finais. Esse processo é coerente com o caráter construtivista da pesquisa, uma vez que os dados, percepções, demandas e resultados foram produzidos e organizados no decorrer das atividades extensionistas, o que também facilitou a análise posteriormente desenvolvida na tese. Já a construção do índice, a definição dos indicadores e o enquadramento analítico dos resultados não se deu antes, mas sim quando se realizou o tratamento final dos dados, com a validação da metodologia e a redação dos resultados e discussão. Assim, distingue-se a metodologia empregada nos projetos, voltada à investigação participativa e à intervenção territorial, da metodologia utilizada na tese, orientada à análise comparativa e à sistematização interpretativa dessas experiências

Os resultados alcançados pela tese permitem sustentar que a problemática inicialmente formulada, centrada na fragmentação normativa, na descontinuidade das políticas públicas e na baixa articulação entre escalas de governo e comunidades pesqueiras artesanais, constitui um

limite estrutural da ação pública quando esta não é guiada por meio de arranjos participativos, mediações institucionais e processos contínuos de tradução entre demandas locais e instrumentos estatais, que caracterizam o processo de territorialização das políticas públicas. A análise desenvolvida ao longo do texto confirma que as normativas e propostas de políticas públicas para a pesca artesanal, embora relevantes em termos formais, apresentam recorrentes dificuldades de implementação, baixa aderência às realidades territoriais e capacidade insuficiente de abarcar, de modo integrado, as demandas socioprodutivas, ambientais, culturais e políticas das comunidades pesqueiras.

O modelo de extensão universitária debatido e construído na tese, demonstra que a universidade pode utilizar os princípios da Gestão Social em projetos de extensão universitária ao substituir uma lógica de intervenção vertical por uma lógica de mediação, participação, diálogo e construção compartilhada. Isso significa planejar projetos de extensão a partir da escuta qualificada das comunidades, da incorporação de seus saberes, da leitura dos conflitos concretos do território e da abertura de espaços em que os sujeitos locais participem da definição de prioridades, do diagnóstico dos problemas e da formulação dos encaminhamentos e não apenas a partir de objetivos acadêmicos ou institucionais. Desta forma, na tese, a extensão universitária é apresentada como prática de aproximação entre universidade, sociedade e Estado, orientada por elementos como cidadania deliberativa, inclusão socioprodutiva, pluralismo, autonomia, escuta ativa e compartilhamento da autoridade decisória que visa processos emancipatórios locais.

A principal contribuição da tese para a construção de projetos de extensão universitária é mostrar que o papel da universidade através da extensão se torna mais consistente quando deixa de tratar comunidades como público-alvo passivo e passa a reconhecê-las como sujeitos de conhecimento e de deliberação. Nesse sentido, o retorno da tese para o debate sobre o modelo de extensão universitária está na fundamentação de projetos mais aderentes à realidade social, que precisam ser planejados com base em processos participativos de escuta, rodas de conversa, diagnóstico participativo, registro sistemático de demandas e pactuação com os atores do território. Isso reforça que ouvir mais os receptores da extensão é condição para que o projeto tenha legitimidade social, não se tratando de uma etapa secundária, a fim de proporcionar maior capacidade de tradução das demandas locais e mais potencial de contribuir para políticas públicas territorializadas.

Assim, os princípios da Gestão Social podem servir como referência metodológica para desenhar, executar e avaliar projetos de extensão universitária. Em vez de medir apenas entregas, produtos ou número de atendimentos, propõe-se observar se houve ampliação da participação, fortalecimento de espaços coletivos, qualificação de demandas, mediação de conflitos, construção de consensos possíveis e maior articulação entre saber técnico e experiência territorial na geração de conhecimento. Desta forma, o trabalho oferece uma base importante para repensar a extensão universitária como prática mais dialógica, territorializada e comprometida com as demandas da sociedade desde o planejamento até a implementação dos projetos.

Quanto a aplicação metodológica no contexto das políticas públicas, a tese demonstra que a insuficiência das políticas não decorre apenas da ausência de marcos legais, mas da persistência de uma racionalidade instrumental sobre políticas fragmentadas, setoriais e frequentemente descontínuas, que dificulta a consolidação de políticas de Estado voltadas ao DTS da pesca artesanal. É nesse contexto que a suposição central da tese encontra sustentação analítica ao se verificar que a universidade, por meio da extensão universitária, pode atuar como agente contributivo no diálogo entre sociedade, Estado e mercado, auxiliando a construção da governança necessária ao desenvolvimento local e à territorialização de políticas públicas voltadas à pesca artesanal.

Nesse sentido, é importante ressaltar o papel da universidade como um agente institucional munido de opiniões e interesses, assim como, deixar clara as motivações individuais e coletivas dos atores acadêmicos que desenvolvem as ações nos projetos de extensão analisados. Considera-se que as escolhas teóricas e metodológicas utilizadas evidenciam um caráter político alinhado à busca pela emancipação social e pelo desenvolvimento endógeno nos territórios. Tanto na realização dos projetos quanto nas análises realizadas na tese, os posicionamentos pessoais e coletivos que denotam o escopo das ações do PEPEDT, tem como base escolhas políticas que não deixam de se fazer presentes na construção de doutrinas e escolas acadêmicas, o que não significa que a orientação adotada nestes trabalhos seja uníssonas ou predominante entre outras visões teóricas e metodológicas associadas ao conceito de extensão universitária.

No caso desta tese, guiou-se por paradigmas científicos que se alinham à crítica sobre a dominação sistêmica, a busca pelo bem comum e a defesa de direitos de povos e comunidades tradicionais que realizam a pesca artesanal e a defesa de seus territórios. Apesar da capacidade limitada da universidade como agente institucional intervir na realidade local, as ações realizadas nos projetos de extensão denotam o enfrentamento as estruturas de poder e aos interesses privados que por vezes dificultam ou mesmo impedem o sucesso de políticas públicas planejadas para fomentar o desenvolvimento local.

Ao se considerar a missão da universidade quanto ao ensino, pesquisa extensão e inovação, a extensão universitária geralmente é tratada como um "anexo" e não como pé fundamental da atuação da universidade nos territórios de entorno. A investigação mostrou que a contribuição da extensão universitária não se reduz à oferta de apoio técnico, tampouco à execução pontual de projetos, denotando centralidade para o papel da extensão universitária como tecnologia institucional. Apesar de não haver uma política consolidada de extensão universitária pautada na Gestão Social, há sim pessoas e grupos que trabalham nesta linha e a tese pode contribuir com o fortalecimento de uma proposta de extensão possível de ser aplicada por aqueles que hoje não se encontram engajados no campo da Gestão Social.

Os casos analisados evidenciam que a extensão universitária pode exercer função mediadora e articuladora, convertendo experiências vividas em campo e a valorização de saberes locais em diagnósticos compartilhados, gerados a partir de processos participativos, como subsídios para o planejamento da ação pública. Assim, os achados da tese reafirmam a premissa de que a vivência proporcionada pela extensão universitária pode auxiliar na tradução de demandas locais em propostas tecnicamente embasadas e politicamente qualificadas, ampliando a racionalização substantiva dos problemas vividos pelas comunidades e fortalecendo sua capacidade de incidência nas arenas de formulação de políticas públicas.

As discussões acumuladas ao longo da tese permitem identificar que a principal argumentação acerca do papel da extensão universitária nos casos analisados reside no fato de que ela pode operar como infraestrutura sociotécnica, política e metodológica de territorialização da ação pública. No plano empírico, isso é evidenciado quando a extensão universitária sustenta a continuidade de arranjos participativos fragilizados pela descontinuidade da ação do Estado, como no caso da atuação do PEPEDT na manutenção do Colegiado BIG; quando contribui para a produção de pactos territoriais e para a valorização socioprodutiva da pesca artesanal, como no projeto da DO da tainha; e quando atua na qualificação de diagnósticos, demandas e propostas voltadas à retomada da extensão pesqueira, como no Pescantar e nos processos ligados à Plenária Nacional da Pesca Artesanal. Isso significa que a extensão universitária além de acompanhar a implementação de políticas públicas, ajuda a produzir as condições de sua aderência territorial, ao fortalecer redes, qualificar a participação, ampliar a capacidade deliberativa dos sujeitos locais e conectar escalas institucionais distintas.

A tese sustenta que a contribuição da universidade no contexto analisado se dá precisamente na mediação entre a fragmentação da ação estatal e a complexidade concreta dos territórios, funcionando como mecanismo de contenção dos efeitos da descontinuidade das políticas ao apoiar processos contínuos de governança participativa. Contudo, os resultados também impõem uma leitura crítica que aponta a extensão universitária como subsídio e não como substituição do papel do Estado, e que sua atuação, por si só, não é capaz de superar os limites e dificuldades históricas da implementação das políticas públicas para a pesca artesanal. No entanto, evidencia-se que o potencial da extensão universitária se revela justamente nos contextos em que o arranjo estatal mostra maior fragilidade. Isso lhe confere centralidade analítica, mas também expõe um paradoxo, ao demonstrar que a permanência de dinâmicas democráticas e territorializadas torna-se, em muitos casos, excessivamente dependente da atuação da universidade e de projetos de extensão caso não haja um efetivo empoderamento e apropriação das ferramentas e tecnologias sociais implementadas a partir da interação dos atores locais com a universidade. O que revela que a governança participativa alcançada ainda convive com fragilidades da organização social, vulnerabilidades institucionais, limitações orçamentárias e ausência de mecanismos permanentes de financiamento e sustentação pública.

Assim, a tese responde à pergunta norteadora ao apontar a capacidade de a extensão universitária em articular atores locais e agentes institucionais em torno do DTS da pesca artesanal. Mas atende parcialmente a uma indagação da suposição central quanto a capacidade de preencher lacunas deixadas pela fragmentação normativa e pela descontinuidade das políticas. A discussão evidencia que o papel da universidade e da extensão universitária não preenche o vazio institucional do sucateamento ou mesmo inexistência da ação pública na estruturação e fortalecimento de políticas de ATER, extensão rural e extensão pesqueira. Assim, faz-se necessário delimitar quais lacunas a extensão universitária pautada na Gestão Social é de fato capaz de preencher.

Mesmo com os avanços dos movimentos sociais pela recriação do Ministério da Pesca e Aquicultura e criação da Secretaria Nacional de Pesca Artesanal, a gestão estratégica que se coloca contra a pesca artesanal, prevalece sobre a Gestão Social da pesca. Isso se evidencia pelas prioridades do MPA atualmente serem pautadas pelas demandas de políticas públicas voltadas para o hidronegócio, representado pela pesca industrial e aquicultura. O que não significa que a pesca artesanal tenha pouca relevância, mas sim, que essa captura do Estado pelos interesses do mercado reflete um problema estrutural no Brasil e a nível mundial, sendo as pescadores e pescadores artesanais um último bastião de resistência contra o avanço do grande capital e das commodities do mar dos territórios costeiros.

A falta da presença do Estado em alguns casos como o da pesca do pirarucu nos lagos da Amazônia, associada a presença da universidade através da pesquisa e extensão, foram o motivo do avanço da organização social e da organização de redes em torno da pesca artesanal que atuam onde o Estado não está, o que levou a estruturação do IDSM e seu reconhecimento como organização social ligada ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Nesse sentido, os resultados da tese têm relevância por apresentar uma análise que reúne e se apropria de ferramentas teóricas, conceituais e metodológicas que exemplificam os desdobramentos da participação social e da deliberação coletiva em contextos em que o Estado não se faz presente. Também contribui com a estruturação de avaliação de processos produtivos coletivos, em que a extensão universitária atua para o fortalecimento da organização social em torno de temas na qual a participação do Estado é fraca. O que se evidencia então é que a extensão universitária no modelo proposto, pautado na Gestão Social, se dá de maneira efetiva como mediação sociotécnica e política em processos de desenvolvimento local, e ainda assim encontra limites quando essas mediações não são absorvidas e institucionalizadas por políticas de Estado duráveis. Desta forma, a fundamentação da tese pode ser apresentada em torno de quatro argumentos centrais.

O primeiro é que o território pesqueiro não pode ser tratado como simples recorte administrativo de aplicação de programas setoriais, mas como arena de conflitos, pactos, identidades, disputas distributivas e formas concretas de reprodução de modos de vida. O segundo é que políticas públicas para a pesca artesanal só adquirem efetividade quando articulam reconhecimento normativo, aderência territorial, participação social substantiva e capacidade institucional de continuidade. O terceiro é que a Gestão Social, articulada ao DTS, oferece base teórica consistente para interpretar e orientar experiências em que a autoridade decisória precisa ser compartilhada, a participação precisa ser qualificada e o conhecimento precisa ser coproduzido entre academia, Estado e comunidades. O quarto é que a extensão universitária, quando ancorada em uma racionalidade substantiva expressa na pesquisa-ação, em metodologias participativas e tecnologias sociais, constitui uma forma de inteligência institucional capaz de traduzir demandas locais, fortalecer sujeitos coletivos e contribuir para a formulação e territorialização de políticas públicas.

Esses fundamentos, presentes desde a problemática inicial até a análise dos projetos de extensão universitária, permitem uma leitura integrada sobre como se constroem mediações concretas no território, em que a universidade através da extensão proporciona suporte a ao DTS da pesca artesanal. Esse desdobramento produziu outro resultado importante, que diz respeito à própria contribuição metodológica da investigação. A tese não se limitou a aplicar categorias analíticas previamente disponíveis, mas avançou na consolidação teórico-metodológica do Índice de Gestão Social do Desenvolvimento Territorial Sustentável, apresentado como metodologia de análise dos projetos examinados, possível de ser adaptada e replicada em diferentes contextos.

O resultado alcançado é relevante ao transformar o percurso da pesquisa em ferramenta analítica sistematizada, capaz de articular dimensões como governança participativa, inclusão socioprodutiva, sustentabilidade democrática, valorização territorial e capacidade de incidência sobre políticas públicas. A categorização do índice para qualificar os graus de participação e suas características transversais e estruturantes em relação à participação e controle social, além de atender a demanda de geração de possíveis indicadores de projetos de extensão universitária, também atende a demanda de grupos da sociedade civil quanto a análise sobre os desdobramentos de ações de organização social em projetos fomentados por políticas públicas. Coletivos organizados, como o da pesca do pirarucu no Amazonas, já realizam processos avaliativos que reúnem informações como as que compõem o índice, sem que isso nunca tivesse um "nome", nem uma categorização ou parâmetro de sistematização, o que demonstra a importância de coletivos como esse se apropriarem das ferramentas apresentadas na tese.

Dessa forma, o índice se apresenta como instrumento auxiliar de leitura dos casos apresentados e como um dos produtos intelectuais da própria tese, ao oferecer um caminho metodológico replicável para interpretar, comparar e qualificar projetos voltados ao DTS, especialmente em contextos marcados por fragmentação institucional e necessidade de mediações através de metodologias participativas. A consolidação desse índice representa um avanço da tese no plano teórico-metodológico, pois sistematiza abordagens que vem sendo construídas nas últimas quatro décadas pelo campo da Gestão Social e dos estudos de DTS, mantendo-se coerente com seus referenciais teóricos e com os achados empíricos produzidos. Ademais, a consolidação deste índice se configura como um resultado de sistematização metodológica de mais de dez anos de atuação do PEPEDT no ensino, pesquisa e extensão universitária.

Entre os possíveis desdobramentos da tese, além de artigos referentes as análises de cada projeto e do contexto latino americano expressos nas seções apreentadas, também se prevê a realização de uma publicação específica sobre o índice de Gestão Social e DTS. É importante ressaltar que há material de resultado dos projetos que não foram utilizados na escrita da tese pois ainda não estavam compilados em relatórios, no entanto, estes conteúdos desenvolvidos

ao longo do doutorado serão incluídos em futuros artigos relacionados principalmente aos projetos Pescantar e IG da Tainha.

Também se prevê a realização de produções técnicas para gerar os seguintes materiais: Cartilhas para pescadoras e pescadores, tratando sobre metodologias participativas, organização social, capacitação em gestão social, tecnologias sociais, utilização de indicadores entre outros possíveis temas; Manual técnico para replicação de metodologias participativas em projetos de extensão universitária e uso de indicadores de extensão, voltado para a universidade; Guia de Gestão Social e desenvolvimento territorial sustentável para gestores públicos. Além de outras publicações técnicas possíveis de serem realizadas a partir das contribuições da tese. Outro desdobramento do material gerado será o retorno das avaliações realizadas para utilização nos relatórios de projetos que ainda estão em andamento.

Por fim, pode-se afirmar que a tese alcança suas suposições de maneira substantiva ao demonstrar que a extensão universitária, quando guiada pelos princípios da Gestão Social, possui papel relevante na qualificação das demandas locais, na mediação entre escalas institucionais, na sustentação de práticas de governança participativa e na formulação territorializada de políticas públicas para a pesca artesanal. Ao mesmo tempo, os resultados impõem um refinamento da suposição central, a contribuição da universidade é decisiva, mas não suficiente em si mesma. Ela depende de reconhecimento institucional, de financiamento continuado, de articulação intersetorial e da capacidade de o Estado converter experiências territorializadas em políticas permanentes. Assim, a principal contribuição conclusiva da tese talvez esteja em evidenciar que a extensão universitária, no contexto do desenvolvimento local, não deve ser vista como apêndice das políticas públicas, mas como componente estratégico de sua própria construção territorial, especialmente quando orientada pelos princípios da Gestão Social, do DTS e da valorização dos saberes e modos de vida da pesca artesanal.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Orgs.). **Desarrollo rural:** organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006.

ABRAMOVAY, R. **Muito além da economia verde**. 2. ed. São Paulo: Planeta Sustentável, 2013.

ABREU, M. D.; TUBINO, R. A.; MONTEIRO-NETO, C.; MARCO, C.; PENETRA, E.; SOARES, J. B.; MORETI, T.; COSTA, M. R.; ANGELINI, R. Capítulo 6 - A técnica de investigação participativa valorização do conhecimento tradicional e engajamento local na pesquisa científica. In: COSTA, M. R.; MONTEIRO-NETO, C.; TUBINO, R. A.; ANGELINI, R. **Sistemas Lagunares do Leste Fluminense - Pesca e Sustentabilidade: passado, presente e futuro**. 1ª Edição, AH Edições, Rio de Janeiro – RJ, 177 p. 2021.

ACOSTA, A. **O Bem Viver:** uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Editora Elefante, 2016.

ACSELRAD, H. Mapeamentos, identidades e territórios. In: ACSELRAD, H (org.). **Cartografia social e dinâmicas territoriais:** marcos para o debate. 1ed. Rio de Janeiro, v. 2, p. 9-45, 2010.

ACSELRAD, H. Reforma agrária, meio ambiente e política. In: SEVERI, F. C.; ANDRADE JÚNIOR, J. R. P.; SILVA, A. P. S. (Org.). **O Agrario e o ambiental no século XXI:** estudos e reflexões sobre a reforma agrária. 1ed. Curitiba: Editora CRV, p. 13-22, 2013.

ACSELRAD, H. Cartografia social, lutas por terra e lutas por território: um guia de leitura. In: ACSELRAD, H.; GUEDES, A. D.; MAIA, L. J. (Org.). **O debate sobre cartografia e processos de territorialização - anotações de leitura**. 1ª ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, p. 8-29, 2015.

ACSELRAD, H.; COLI, L. Disputas Cartográficas e Disputas Territoriais. In: ACSELRAD, H. (Org.). **Cartografia Social e Território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, p. 13-43, 2008.

ACSELRAD, H.; SILVA, M. G. Rearticulações sociais da terra e do trabalho em áreas de grandes projetos hidrelétricos na Amazônia - o caso de Tucuruí. In: ZHOURI; A. (Org.). **As Tensões do lugar:** hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: EdUFMG, p. 61-92, 2011.

ACSELRAD, H.; VIEGAS, R. N. Cartografias sociais e território: um diálogo latino-americano. In: ACSELRAD, H. (Org.). **Cartografia social, terra e território.** 1ed.Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, Coleção Território, Ambiente e Conflitos Sociais, p. 15-40, 2013.

ADORNO, T. W. **Negative dialectics**. Londres: Routledge & Kegan Paul LTDA, 1973. Obra original publicada em 1966.

ADORNO, T. W.; HORKHEIMER, M. **Dialética do Esclarecimento - Fragmentos Filosóficos.** [online], Zahar, [1947] 2014. Obra original publicada em 1947.

ALENCAR, E. F. Poblaciones tradicionales, territorios y gestión de los recursos naturales en reserva desarrollo sostenible Mamirauá, Amazonas, Brasil. **Revista Estudios Sociales Comparativos**, v. 6, p. 09-25, 2012.

ALENCAR, E. F.; SOUSA, I. S. Participação, cooperação e empoderamento: A atuação das pescadoras em projetos de gestão de recursos pesqueiros na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá-AM, Brasil. In: MARTÍNEZ, S. A.; HELLEBRANDT; L. (Orgs.). **Mulheres na atividade pesqueira no Brasil**. 1ª ed. Campos dos Goytacazes: EDUENF, v. 1, p. 161-194, 2019.

ALENCAR, E. F.; CELESTINO, E. A.; ABREU, A. G. Social Conflicts and Fishery Governance Systems in the Estuary and Coast of Pará, Amazonia, Brazil. In: JENTOFT, S.; CHUENPAGDEE, R.; BUGEJA SAID, A.; ISAACS, M. (Orgs.). **Blue Justice**. MARE Publication Series Springer Nature, vol 26, p. 233-247. 2022.

ALMEIDA, A. W. B. Nova cartografia social. In: ALMEIDA, A. W. B.; FARIAS JR., E. A. (Orgs). **Povos e comunidades tradicionais:** nova cartografia social. Manaus: UEA Edições, p. 28-34. 2013a.

ALMEIDA, A. W. B. Nova cartografia ocial: territorialidades específicas e politização da consciência das fronteiras. In: ALMEIDA, A. W. B.; FARIAS JR. (Orgs). **Povos e comunidades tradicionais:** nova cartografia social. Manaus: UEA Edições, p. 157-173. 2013b.

ALMEIDA, A. W. B. Mapas e museus: uma nova cartografia social. **Ciência e Cultura**, v. 70, p. 58-61, 2018. DOI: http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602018000400016 2018.

ALMEIDA, A. W. B.; ACEVEDO MARIN, R. E. Campanhas de desterritorialização na Amazônia: o agronegócio e a reestruturação do mercado de terras. In: BOLLE, Willi; CASTRO, Edna; VEJMELKA, Marcel (Org.). **Amazônia:** região universal e teatro do mundo. São Paulo: Globo, p. 141-160, 2010.

ALMEIDA, L. P. A extensão universitária no Brasil: processos de aprendizagem a partir da experiência do sentido. **Revista DIversités, REcherches et Terrains**. Les universités latino-américaines aujourd'hui: expressions locales, Limoges, n. 07, p. 56-67, 2015.

ALMEIDA, A. W. B; PANTOJA, M. C. Justiça local nas reservas extrativistas. **Raízes:** Revista de Ciências Sociais e Econômicas, [S. l.], v. 23, n. 1 e 2, p. 27–41, 2005. DOI: 10.37370/raizes.2004.v23.230 2005.

ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. **The Journal of Peasant Studies**, vol. 38, n. 3, p. 587-612, 2011.

AMADEO, J.; ROJAS, G. Elementos para una teoría política latinoamericana. In: Araujo, Cicero; Amadeo, Javier. (Org.). **Teoría Política Latinoamericana**. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aire: Ediciones Luxemburg, p. 65-88, 2010,

AMADEO, J.; ROJAS, G. Marxismo, pós-colonialidade e teoria do sistema mundo. **Lutas Sociais (PUCSP)**, v. 25/6, p. 35-46, 2011.

ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste**. 9. ed. São Paulo: Cortez. Obra originalmente publicada em 1963. Nova tiragem 2006.

ANELLO, L. F. S.; PEREIRA, M. O. R.; WALTER, T.; SILVA, E. P. Educação Ambiental e participação popular na gestão da cadeia produtiva da pesca artesanal: uma experiência no litoral da Bahia, Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, nº 37, p. 58-71, 2015.

ANGST, I. T.; DAL SOGLIO, F. K. Implementação de políticas públicas na pesca artesanal: a atuação dos burocratas de rua. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 25, p. 93-111, 2018.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18(4), 543-571, 2008. DOI: https://doi.org/10.1093/jopart/mum032 2008.

ARAUJO, F. C. B. **Os direitos das comunidades tradicionais pesqueiras vis-à-vis o direito brasileiro das áreas marinhas protegidas.** Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Direito, UNB, Brasília-DF, 426 pag. 2021.

ARAÚJO, M. A. M.; ALMEIDA, L L.; DEL-MASSO, M. C. S.; KOGISO, O. K.; LOURO, D. W. **Extensão Universitária um laboratório social**. São Paulo, Cultura Acadêmica, 82p. 2011.

ARITÜRK, M. H. **The intellectual legacy of Critical Theory:** origins, transformations, and intergenerational dialogues. Dokuz Eylül Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi, 2025. https://doi.org/10.69878/deuefad.1687669. 2025.

ÁVILA-DA-SILVA, A. O.; VIANNA, M. A produção pesqueira do estado do Rio de Janeiro. In: VIANNA, Marcelo (org.). **Diagnóstico da cadeia produtiva da pesca marítima no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FAERJ, SEBRAE, p. 47-60, 2009.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública, Campinas**, vol. 14, nº 1, p. 43-64, 2008.

AZEVEDO, N. T. **Política Nacional para o setor pesqueiro no Brasil (2003-2011)**. Tese de doutorado, Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, UFPR, Curitiba-PR, 349 pag. 2012.

AZEVEDO, N. T.; PIERRI, N. A política pesqueira no Brasil (2003-2011): a escolha pelo crescimento produtivo e o lugar da pesca artesanal. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 32, p. 61-80, 2014.

BHAMBRA, G. K. Decolonizing Critical Theory? **Critical Times**, 4 (1), p. 73–89, 2021. https://doi.org/10.1215/26410478-8855227. 2021.

BARBOSA, R. S.; JESUS, C. M.; OLIVEIRA, D. C.; BRITO, I. C. A política dos territórios rurais: o caso dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do Norte e Noroeste de Minas Gerais. **Revista Desenvolvimento Social,** nº 23/01, p. 75-86, 2018.

BARGAS, J. K. R.; CARDOSO, A. C. D. Cartografia social e organização política das comunidades remanescentes de quilombo no nordeste paraense. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**. Ciências Humanas, v. 10, n. 3, p. 779-797, 2015.

BARROS, M. S. R. Controle democrático e democratização: o desmonte dos mecanismos institucionais. In: NEVES, A. V.; GHIRALDELLI, R. (Orgs.). **Trabalho, democracia e participação no Brasil** [online]. Brasília: Editora UnB, p. 165- 218, 2022.

BARTH, J.; BROSE, M. **Participação e desenvolvimento local:** balanço de uma década de cooperação técnica alemã no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sulina, 205 pag. 2002.

BAUER, A. P. M.; FARIA, V.; WANDERLEY, S. E. P. V. Decolonialidade, border thinking e organizações: as contribuições de Guerreiro Ramos e Celso Furtado. **Cuadernos de Administración**, 32(58), 2019.

BEGOSSI, A.; SILVA, A. L.; HANAZAKI, N.; PERONI, N.; PEZZUTI, J.; SILVANO, R. A. M. **Ecologia de Pescadores da Mata Atlântica e Amazônia.** São Paulo: Ed. Hucitec. 2004.

BERTUCCI, T. C. F.; SILVA, E. F; MARQUES JR.; A. N. M.; NETO C. M. Turismo e urbanização: os problemas ambientais da Lagoa de Araruama - Rio de Janeiro, São Paulo: **Ambiente e Sociedade.** vol: XIX. nº 4, 2016.

BIDEGAIN, P.; BIZERRIL, C.; SOFFIATI, A. **Lagoas do Norte Fluminense:** perfil ambiental. Rio de Janeiro: SEMADS, 148 p. 2002.

BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y em las manos de la gente. **Eure**, Santiago de Chile, v. 30, n. 90, p. 27-40, 2004.

BONFÁ NETO, D.; SUZUKI, J. C. Pesca artesanal na América Latina: pesquisa, conflitos e dilemas, uma revisão bibliográfica sistemática. **Mares Revista de Geografia e Etnociências**, v. 1, p. 97-114, 2019.

BORGES, A. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de caráter" do Estado. **Dados**, 43(1), 119–151. 2000.

BORGES, D. G.; LIMA, C. C.; ROSA, E. A. A.; FIGUEIREDO, G. D.; SANTOS, J. A.; RODRIGUES, J. S.; JUGEICK, K. C. M.; LEMOS, M. L.; MARQUETTI, V. B. Extensão universitária e Projeto Rondon: o papel da universidade no desenvolvimento social. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 1, e43210111930, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i1.11930. 2021.

BOURDIEU, P. Las formas del capital. In: BOURDIEU, P. **Poder, derecho y clases sociales**. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, p. 131-164, 2000.

BRANDÃO, C. A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. In: MONTEIRO NETO, A.

Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas, Vol.2. Rio de Janeiro: IPEA, p. 151-186, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ constituicao.htm

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 1997.

BRASIL. **Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999.** Dispõem sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR) e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm

BRASIL. **Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003.** Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Mais Pesca e Aquicultura:** Plano de Desenvolvimento Sustentável. Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Brasília: SEAP, p.24, 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.** Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

BRASIL. **Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016.** Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.186, de 1º de novembro de 2017.** Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2017.

BRASIL. **Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018.** Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior, Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019.** Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2019.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.** Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nº 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023a.

BRASIL. **Decreto nº 11.451, de 22 de março de 2023.** Institui o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023b.

BRASIL. **Decreto nº 11.624, de 1º de agosto de 2023.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Pesca e Aquicultura e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023c.

BRASIL. **Decreto nº 11.626, de 2 de agosto de 2023.** Institui o Programa Povos da Pesca Artesanal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.937, de 5 de março de 2024.** Regulamenta o Programa Cozinha Solidária. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.223, de 30 de setembro de 2025.** Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Plano Safra da agricultura familiar, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025.

BRITTO, A. L.; QUINTSLR, S.; PEREIRA, M. S. Baixada Fluminense: dinâmicas fluviais e sociais na constituição de um território. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 39, nº 81, 2019.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável:** Metodologia de Planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 4ª ed. 2008.

CAJAIBA-SANTANA, G. Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. **Technological Forecasting and Social Change**, n. 82, p. 42-51, 2014.

CALADO, Fernanda Montenegro. Conselhos e o poder legislativo. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro, RJ: FGV. vol. 3, p. 183–206, 2016.

CALLON, M. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, J. (Org.). **Power, action and belief: a new sociology of knowledge?** London: Routledge, p. 196-223, 1986.

CALLOU, A. B. F. Comunicação rural e era tecnológica: tema de abertura. In: CALLOU, A. B. F. (Org). **Comunicação rural, tecnologia e desenvolvimento local.** São Paulo: Intercom; Recife: Bagaço, p.11-28. 2002.

CALLOU, A. B. F. O ensino da extensão pesqueira no Brasil: Desafios atuais. XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. **Anais...** Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação – BH/MG. 16 pag. 2003.

CALLOU, A. B. F. Estratégia de comunicação para o desenvolvimento da pesca artesanal no Brasil: a experiência militar no século XX. In: LEITÃO, M. R. F. A. (Org.) **Extensão rural, extensão pesqueira:** experiências cruzadas. Recife: FASA, 208 p. 2008.

_____; TAUK SANTOS, M. S. Extensão pesqueira e gestão no desenvolvimento local. In: PRORENDA RURAL –PE (Org.) **Extensão pesqueira:** desafios contemporâneos. Recife: Bagaço, p. 225. 2003.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos Ebape.BR** (FGV), v. 9, p. 681-703, 2011. DOI: https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000300002

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social:** epistemologia de um paradigma. Tocantins, Universidade Federal do Tocantins, 3ª ed. 237p. 2022.

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. Fundamentos Teóricos da Gestão Social. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate,** v. 5, n. 1, p. 4–19, 2015. DOI: https://doi.org/ 10.24302/drd.v5i1.703

CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; RIGO, A. S.; GONTIJO, M. C. H. Movimento e princípios cooperativistas: evolução e reflexões para novos estudos em gestão social. In: CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G.; SILVA JR, J. T. (Org). **Gestão social:** aspectos teóricos e aplicações. 1ed.Ijuí: Editora Unijuí, v. 1, p. 391-419, 2012.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. In: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Gestão social e gestão estratégica**: experiências em desenvolvimento territorial. 1ed.Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 2, p. 15-86. 2013.

CANDIOTTO, L. Z. P.; CORRÊA, W. K. Desenvolvimento rural sustentável: algumas considerações sobre o discurso oficial do governo federal. **Geografia**, Rio Claro, v. 29, n. 2, p. 265-280, 2004.

CANTO, O.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; VASCONCELLOS, A. M. A.; NOVAES, T.; ABREU, A.; SOARES, D. A. S. Conflitos socioambientais e gestão do território em Unidades de Conservação na Zona Costeira do Estado do Pará-Amazônia-Brasil. In: SILVA, C. N.; NETO, A. C. O.; SOBREIRO FILHO, J. (Orgs.). **Perspectivas e análises do espaço geográfico:** Dinâmicas Ambientais e Uso dos Recursos Naturais, v.1, p. 87-114, 2018.

CARDOSO, R. R. C.; CELESTINO, E. A.; VILLELA, L. E. Pesquisa e extensão universitária na valorização de comunidades tradicionais. **CSDT – Controle Social e Desenvolvimento Territorial**, v. 12, p. 31, 2022.

CARDOSO DA SILVA, N. M. Guerreiro Ramos: um pensamento brasileiro decolonial na década de 50-60 do século XX. **Analéctica**, v. 3, n. 23, p. 24-41, 2017.

CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. Concepções de igualdade e (des)igualdades no Brasil. In: LIMA, R. K.; EILBAUM, L.; PIRES, L. (org**.). Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada**. v. 1. Rio de Janeiro: Garamond, p. 19-33, 2010.

CARMO, G.; PEREIRA, J. R.; REZENDE, V. A. Pressupostos Metodológicos da Gestão Social: Uma análise integrativa dos métodos participativos Diagnóstico Rápido Participativo Emancipador (DRPE) e Método Altadir De Planificación Popular (MAPP). In: VILLELA, L. E.; CELESTINO, E. A. (Orgs). **Anais...** do XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Seropédica: UFRRJ/PEPEDT**,** v.4, p.56-72. 2024.

CARVALHO, A. R.; GALA, P. **Brasil, uma economia que não aprende:** novas perspectivas para entender nosso fracasso. São Paulo, 1ª ed., 2020.

CARVALHO, F. E. A.; CALLOU, A. B. F. Extensão pesqueira e desenvolvimento local: a experiência da Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca no Estado de Pernambuco, 2003-2006. **Interações** (Campo Grande), v. 9, n. 1, p. 65–76, 2008.

CARVALHO, I. D.; LIMA, N. A. M. R.; MAURY, P. M.; CARDOSO, R. R. C.; VILLELA, L. E. A Gestão Sustentável das Águas e a Participação Social: estudo de caso do Rio Mazomba, Itaguaí-RJ. **CSDT – Controle Social e Desenvolvimento Territorial**, v. 14, p. 29-48, 2024.

CASTILLA, J. C.; DEFEO, O. Latin American benthic shellfi sheries: emphasis on co-management and experimental practices. **Reviews in Fish Biology and Fisheries**, v. 11, p. 1-30, 2001.

CELESTINO, E. A. **Etnografia do Conflito Falado:** o discurso de agentes sociais sobre o conflito vivido e falado em Cachoeira do Arari, Arquipélago do Marajó, PA. Dissertação, Mestrado em Antropologia, PPGA-UFPA, Belém, 163 p. 2015.

CELESTINO, E. A.; ALENCAR, E. F.; VILLELA, L. E. Políticas de desenvolvimento no Brasil e impactos sobre a Pesca Artesanal no estado do Rio de Janeiro in: PENTEADO JÚNIOR, W. R.; MARTINS, T. J.; DA GAMA, D. M. H. L. (Orgs). Dossiê: Gênero, pesca e

cidadania – Reflexões sobre políticas públicas, trabalho e equidade. **Revista Novos Olhares Sociais**, v. 4, n. 2, p.85-111, 2021.

CHAMY, P. **Reservas extrativistas marinhas:** um estudo sobre territorialidade marítima e sustentabilidade. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CHUENPAGDEE, R. Interactive governance for marine conservation: an illustration. **Bulletin of Marine Science.** 87(2), p. 197-211. 2011.

CHUENPAGDEE, R.; JENTOFT, S. Governability assessment for fisheries and coastal systems: A reality check. **Human Ecology**, 37, p. 109-120, 2009.

CIOFFI, G.; SANSOLO, D. G. A Pesca Artesanal no Contexto da Governança Marinha: Uma Análise das Iniciativas na América Latina, Brasil e Costa Verde. **Revista Costas**, Vol. Esp. 3, p. 21-38, 2022. DOI: 10.25267/Costas.2023.v.3.i2.02. 2022.

CISTELECAN, A. **Epistemic Revolution and Counterrevolution. A Marxist Critique of Decolonial Reason. Historical Materialism Conference:** Revolutions Against Capital, Capital Against Revolutions? London, UK. 2017.

COLPANI, G. Crossfire: postcolonial theory between Marxist and decolonial critiques. **Postcolonial Studies**, vol. 25, pp. 54 - 72, 2022. DOI: https://doi.org/10.1080/13688790.2022.2030587

COLPANI, G.; MASCAT, J. M. H.; SMIET, K. Postcolonial Responses to Decolonial Interventions. **Postcolonial Studies**, 25 (1): 1–16. 2022. DOI: https://doi.org/10.1080/13688790.2022.2041695.

CONDRAF. **Referências para um desenvolvimento territorial sustentável**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA/SDT/CONDRAF, 2003.

CONDRAF. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília: CONDRAF, 2008.

CONDRAF. **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília: MDA/CONDRAF, 2010.

CONDRAF. **Relatório Final da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília: CONDRAF, 2013.

CONDRAF. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília: MDA/CONDRAF, p. 157, 2014.

CPP. **Conflitos Socioambientais e Violações de Direitos Humanos em Comunidades Tradicionais Pesqueiras no Brasil**. Conselho Pastoral dos Pescadores. 1ª. ed. Brasília, 2016.

CREED, J. C.; OLIVEIRA, A. E. S.; PIRES, D. O.; FIGUEIREDO, M. A. O.; FERREIRA, C. E. L.; VENTURA, C. R. R.; BRASIL, A. C. S.; YOUNG, P. S.; ABSALÃO, R. S.; PAIVA, P.

C.; CASTRO, C. B.; SEREJO, C. S. RAP Ilha Grande - um levantamento da biodiversidade: histórico e conhecimento da biota. In: CREED, J. C.; PIRES, D. O.; FIGUEIREDO, M. A. de O. (Orgs.) **Biodiversidade Marinha da Baía da Ilha Grande**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007a.

CREED, J. C.; RAMOS, R. A.; CASARES, F. A.; OLIVEIRA, A. E. S. Características Ambientais: Substrato da Orla Costeira. In: CREED, Joel C.; PIRES, Débora O.; FIGUEIREDO, M. A. O. (Org.). Biodiversidade Marinha da Baía da Ilha Grande. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria Nacional de Biodiversidade e Florestas, 2007b.

CUNHA, E. J.; CALLOU, A. B. F. Políticas públicas e capital social para o desenvolvimento local da pesca e da aquicultura no Vale do Piancó, Paraíba. **Interações**, Campo Grande, MS, v. 14, n. 2, p. 237-50, 2013.

CUNHA, R. S.; SPACH, H. L.; CORREIA, A. T. Perfil socioeconômico das comunidades de pescadores do Canal do Serinhaém. **Bahia análise de dados**, Salvador, v. 30, n. 1, p. 62-88, 2020.

DA ROSA MÜLLER, H. O negro e a marginalização social: uma aproximação teórica entre a intelectualidade negra, a teoria decolonial e o marxismo. **Revista Fim do Mundo**, Marília, SP, v. 2, n. 4, p. 202–227, 2021. DOI: https://doi.org/10.36311/2675-3871.2021.v2n4.p202-227

DAGNINO, R. **Tecnologia Social:** contribuições conceituais e metodológicas. Campina Grande: EDUEPB e Editora Insular. 2014.

DAGNINO, R.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: LASSANCE JÚNIOR, A. E.; MELLO, C. J.; BARBOSA, E. J. S.; JARDIM, F. A.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T.; RUTKOWSKI, J.; PENA, J. O.; PEDREIRA, J. S.; DOWBOR, L.; OTERO, M. R.; SINGER, P.; DANGINO, R.; LIANZA, S.; BAVA, S. C.; KRUPPA, S. M. P. (Orgs). **Tecnologia Social:** uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, p. 15-64, 2004.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: uma introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-Administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais**. Editora Garamond, Rio de Janeiro, p. 15-38, 2011.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. 215, n. l (2.º), p. 304-328, 2015.

DALY, H. E.; FARLEY, J. C. **Ecological Economics:** principles and applications. Washington: Island Press, 2011.

DE SOUZA, M. S. The Marxist Method as the Foundation of Social Criticism – Lukács'Perspective. **Open Philosophy**, vol. 7, 2024. DOI: https://doi.org/10.1515/opphil-2024-0019. 2024.

DEFEO, O.; CASTILLA, J. C. More than one bag for the world fi shery crisis and keys for co-management successes in selected artisanal Latin American shellfi sheries. **Reviews in Fish Biology and Fisheries**, v. 15, p. 265-283, 2005.

DELGADO-RAMÍREZ, C. E.; OTA, Y.; CISNEROS-MONTEMAYO, A. M. Fishing as a livelihood, a way of life, or just a job: considering the complexity of “fishing communities” in research and policy. **Reviews in Fish Biology and Fisheries**, p. 1-16, 2022. DOI: https://doi.org/10.1007/s11160-022-09721-y 2022.

DIAS NETO, J. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros marinhos no Brasil**. Brasília: Ibama, 2010.

DIEGUES, A. C. S. **Pescadores, Camponeses e Trabalhos do Mar.** 1. ed. São Paulo: Ática S.A., v. 1, 287 p., 1983.

DIEGUES, A. C. S. A construção de uma nova ciência da conservção para as áreas protegidas nos trópicos: a etno-conservção. **Debates Socioambientais**, v. 1, p. 9-11, 1999.

DIEGUES, A. C. S. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec e NUPAUB/USP, v. 1, 198p, 2008.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. **Brasil:** um novo empresariado - Balanço de tendências recentes. In: DINIZ, E. (org.). Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90. Florianópolis: Edufsc. 1993.

DOMINGUES, J. M. Ecumenical critical theory, pluralism and developmental trends. **Thesis Eleven**, v. 181, p. 3 - 19, 2024. DOI: https://doi.org/10.1177/07255136241240087

ESCOBAR, A. **Sentipensar con la tierra:** nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014.

EUZEBIO, R. C. Impactos socioambientais na Baía de Sepetiba, Rio de Janeiro, Brasil: desenvolvimento e restrição do território dos pescadores artesanais. **Geografares**, Vitória, Brasil, v. 4, n. 38, p. 167–183, 2024. DOI: https://doi.org/10.47456/geo.v4i38.44815. 2024.

FANON, F. **Los condenados de la tierra.** México D. F.: FCE, 2007. Obra original publicada em 1961. 2007.

FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2008. Obra original publicada em 1952.

FANTIN, J. T. Projeto Rondon: extensão universitária e Agenda 21 na Amazônia. **Interações**, Campo Grande, v. 12, n. 1 p. 115-124, 2011.

FAO. **Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication**. 2015. Disponível em: http://www.fao.org/fishery/ssf/guidelines/en Acesso em: 23 de agosto de 2023.

FAO. **Report of the Committee on Fisheries, Thirty-second Session**, Roma, 40 pag. 2016. Disponível em: http://www.fao.org/3/a-mq663e.pdf Acesso em: 23 de agosto de 2023.

FAO. Exploring the human rights-based approach in the context of the implementation and monitoring of the SSF Guidelines. Workshop. **Proceedings...** Rome, 70 pag. 2017. Disponível em: http://www.fao.org/3/a-i6933e. pdf Acesso em: 23 de agosto de 2023.

FAO. **The State of World Fisheries and Aquaculture 2024 – Blue Transformation in action.** Rome. pag. 232, 2024.

FAO; DUKE UNIVERSITY; WORLDFISH. **Illuminating Hidden Harvests – The contributions of small-scale fisheries to sustainable development**. Roma. 232 pag., 2023.

FARACO, L. F. D.; ANDRIGUETTO FILHO, J. M.; DAW, T.; LANA, P. C.; TEIXEIRA, C. F. Vulnerability Among Fishers in Southern Brazil and its Relation to Marine Protected Areas in a Scenario of Declining Fisheries. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, nº 38, p. 51-76. 2016. https://doi.org/10.5380/dma.v38i0.45850 2016.

FARIA, C. F.; PETINELLI, V.; LINS, I. L. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**. (7), p. 249-284, 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-33522012000100011 2012.

FARIA, S.; ALMEIDA, L. P. Extensão universitária em seus processos de institucionalidade e curricularização: reflexões críticas sobre desafios e tendências. **Educação em Revista**, v.26, 2025. DOI: https://doi.org/10.36311/2236-5192.2025.v26.e025001 2025.

FAVARETO, A. S. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e nos Territórios da Cidadania. In: FAVARETO, A. (Org). **Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil**: avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Brasília: IICA. p. 81-114. 2010.

FAVARETO, A. S. Um balanço das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil - uma década de experimentações. In: GILLES, C. (Org.). **Territorios en movimiento - hacia um desarrollo inclusivo**. 1ª Ed., Buenos Aires: Teseo Ed., v. 1, p. 121-144, 2014.

FERNANDES, Y. D.; SIQUEIRA, G. D. P. Extensão Universitária para Além do Eixo Educacional: Contribuições e Desafios para o Processo de Empoderamento das Classes Populares no Brasil. **Intern. Journal of Profess. Bus. Review. Miami**, v. 9, n. 1, p. 01-12, 2024. Doi: https://doi.org/10.26668/businessreview/2024.v9i1.4222 2024.

FIGUEIREDO, A.; GROSFOGUEL, R. Por que não Guerreiro Ramos? Novos desafios a serem enfrentados pelas universidades públicas brasileiras. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 59, n. 2, p. 36-41, 2007.

FILGUEIRAS, F. B. Guerreiro Ramos, a redução sociológica e o imaginário pós-colonial. **Caderno CRH**, v. 25, p. 347–363, ago. 2012.

FIOCRUZ. **Política de Extensão Acadêmica da Fundação Oswaldo Cruz**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 29 p. 2025. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/files/Consulta_Interna_Politica_de_Extensao.pdf Acesso em: 10 jul. 2025

FIPERJ. **Diagnóstico da Pesca do Estado do Rio de Janeiro.** Projeto de Monitoramento da Pesca no Estado do Rio de Janeiro – Estatística Pesqueira. Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro - FIPERJ, Niterói, Convênio SEAP/PR 041/2008, 108 p., 2013.

FIPERJ. **Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira no Estado do Rio de Janeiro – PMAP-RJ. Relatório Técnico Semestral - RTS – 03** – caracterização socioeconômica e estrutural da atividade pesqueira. Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ. Niterói, v. II, Junho, 2019.

FIPERJ. **Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira no Estado do Rio de Janeiro – PMAP-RJ. Relatório Técnico Semestral - RTS - 05**. Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ. Niterói, Maio, 2020a.

FIPERJ. **Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira no Estado do Rio de Janeiro – PMAP-RJ. Relatório Técnico Semestral - RTS – 06**. Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ, Niterói, Dezembro, 2020b.

FERREIRA, J. A. A produção social da Comunidade de Jequiá: limites e desafios de resistências. In: SILVA, Catia Antonia da (Org.). **Pesca Artesanal e Produção do Espaço: Desafios para a Reflexão Geográfica**. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 2014.

FIALHO, M. F. **A pesca artesanal e as políticas públicas pesqueiras em Pernambuco, Brasil**. 2025. 128 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2025. DOI: https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2025.187 2025.

FISCHER, T. Poder Local. **Revista de Administração Pública**. n°26 p. 105-113. Rio de Janeiro, 1992.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa** (3ª Ed.). Porto Alegre, RS: Artmed. 2009.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa:** um guia para iniciantes. Porto Alegre: Penso, 2013.

FLIGSTEIN, N. Social Skill and the Theory of Fields. **Sociological Theory**, 19(2), 105-125, 2001.

FORPROEX. **Política Nacional De Extensão Universitária**. Fórum de Pró-Reitores das Instituições Públicas de Educação Superior Brasileiras. Manaus: 2012. Disponível em:http://proex.ufsc.br/files/2016/04/Política-Nacional-de-Extensão-Universitária-e-book.pdf. Acesso em: 23 mar. 2024.

FRAGA, L. S. Transferência de conhecimento e suas armadilhas na extensão universitária brasileira. **Avaliação, Campinas**; Sorocaba, SP, v. 22, n. 2, p. 403-419, jul. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1414-40772017000200008. 2017.

FRANÇA FILHO, G. C. Definindo a gestão social. In: SILVA JÚNIOR, J. T.; MÂSIH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. (Orgs). **Gestão social**: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza: Imprensa Universitária, v. 1, p. 26-37. 2008.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido.** 17 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, A. F.; DIAS, M. M.; FREITAS, A. F. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: A introdução de Territorialidades à ação pública. **Perspectivas em Políticas Pública**s. Belo Horizonte. Vol. III, nº 6, p. 27-58, 2010.

FREITAS, M. B; RODRIGUES, S. C. A. As consequências do processo de desterritorialização da pesca artesanal na Baía de Sepetiba (RJ, Brasil): um olhar sobre as questões de saúde do trabalhador e o ambiente. **Ciência & Saúde Coletiva**, 19(10):4001-4009, 2014.

FRÖEHLICH, J. M.; FACCO, H. S.; VIEIRA, L. M.-S. D.; ZARNOTT, A. V.; HÜBNER, Jeniffer. Do NEDET à incubação: trajetória das ações de Extensão Universitária no âmbito da abordagem territorial do desenvolvimento. **Revista Conexão UEPG**, v. 15, nº. 2, P. 135-147, 2019.

GALLARDO, S. S.; FOSSILE, T.; HERBST, D. F.; BEGOSSI, A.; SILVA, L. G.; COLONESE, A. C. 150 years of anthropogenic impact on coastal and ocean ecosystems in Brazil revealed by historical newspapers. **Ocean & Coastal Management**, v. 210, 105662, 2021. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2021.105662.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2016.

GODOY, C. P. F.; TURATTI, M. C. M. **Programa de Educação Ambiental do Rio de Janeiro – PEARio.** Relatório Final – Baía de Ilha Grande e Baía de Sepetiba. 2014.

GOMES, F. C. M.; MENEZES, P.M. L.; FERNANDES, M. C. Uma leitura da evolução do conceito de cartografia ocorrida entre 1960 e 2000. **Mercator**. Fortaleza. (Online), v. 23, p. 1-15, 2024. DOI: https://doi.org/10.4215/rm2024.e23015

GOULARTI FILHO, A. Da SUDEPE à criação da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: As Políticas Públicas voltadas às atividades pesqueiras no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 49, p. 385-412, 2017.

GUIMARÃES, S. R.; LEITÃO, M. R. F. A. Pesca artesanal: reflexões sobre políticas públicas na Colônia de Pescadores Z-33 em Porto Jatobá, Pernambuco. **Interações**, Campo Grande, v. 21, n. 2. 2020.

GREGORY, S. W.; SLATER, P. Origin and Significance of the Frankfurt School: A Marxist Perspective. **Social Forces**, vol. 56, p. 957-959, 1978. DOI: https://doi.org/10.2307/2577229. 1978.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas para la agricultura familiar en Brasil: trayectoria, análisis y desafíos. In: SABOURIN, E.; SAMPER, M.; SOTOMAYOR, O. (OrgS.). **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas**. Santiago de Chile, Ed. CEPAL, Red PP-AL, CIRAD, IICA, p.75-10, 2014.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GROSFOGUEL, R. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, p.115-147, 2008.

GUDYNAS, E. Si eres tan progresista ¿Por qué destruyes la naturaleza? Neoextractivismo, izquierda y alternativas. **Revista Ecuador Debate**, Quito, nº 79, p. 61-81, 2010.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo, **América Latina en Movimiento**, nº 462, p. 1-20, 2011.

GRISA, C. Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalências del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, nº 237, p. 128-146, jan-fev./2012.

GRISA, C. Nuevas coyunturas entre extractivismos y desarrollo: Los límites del concepto de populismo y la deriva autoritária. **Revista Ecuador Debate**, Quito, nº 105, 2018.

GERHARDINGER, L. C.; MILLS, E.; MESQUITA, B.; RIVERA, V. S.; KEFALÁS, H. C.; COLONESE, A. C. Challenging the Blue Economy: Voices from Artisanal Fishing Communities in Latin America and the Caribbean. **Development**. 2023, doi:10.1057/s41301-023-00366-3 2023.

GUIMARÃES S. R.; LEITÃO, M. R. F. A. Pesca artesanal: reflexões sobre políticas públicas na Colônia de Pescadores Z-33 em Porto Jatobá, Pernambuco. **Interações** (Campo Grande), 2020.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**. v. 1. Racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Martins Fontes, [1981] 2012a.

HABERMAS, J. **Teoria do Agir Comunicativo**. v. 2. Sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Martins Fontes, [1987] 2012b.

HABERMAS, J. **Mudança Estrutural da Esfera Pública**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" a multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand, 2004.

HAESBAERT, R. **Regional-Global:** dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v.162, n.3859, p.1243-8, 13 Dec. 1968.

HELLEBRANDT, L. M.; ABDALLAH, P. R.; HELLEBRANDT, D. Avaliação de políticas públicas aplicadas à pesca artesanal no Brasil. VI Encontro Nacional da ANPPAS. **Anais...** Belém, 2012.

HERCULANO, S. Conflitos ambientais e territoriais: pesca e petróleo no litoral Fluminense. **Revista Nordestina de Ecoturismo**, Aquidabã, v.5, n.1, 2012.

HOWALDT, J.; SCHWARZ, M. **Social Innovation:** Concepts, research fields and international trends. Online. 2012. Disponível em: http://www.sfs dortmund.de/odb/ Repository/publication/Doc%5C1289%5CIMO_Trendstudie_Howaldt_Schwarz_englische_V ersion.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

HOFBAUER, A. Entre olhares antropológicos e perspectivas dos estudos culturais e póscoloniais: consensos e dissensos no trato das diferenças, Niterói, **Antropolítica**, n. 27, 2. 2009.

HONNETH, A. Work and Instrumental Action: On the Normative Basis of Critical Theory. **Thesis Eleven**, vol. 5-6, p. 162 – 184, 1982. DOI: https://doi.org/10.1177/072551368200500112

HORKHEIMER, M. Teoria Tradicional e Teoria Crítica. In: LOPARIC, Zeljko; ARANTES, Otília B. (org). **Os Pensadores**. v. XLVIII. São Paulo, 1975.

HOCHSTÄTTER, I. F.; VILLELA, L. E.; CELESTINO, E. A.; THEODORO, A. A. V. Contribuição da extensão universitária na sistematização de metodologias inovadoras e tecnologias sociais para o Desenvolvimento Territorial na Baía da Ilha Grande, RJ. **InterAção,** [S. l.], v. 16, n. 1, p. e90283, 2025. DOI: 10.5902/2357797590283.

HÜBNER, J. C.; VEIGA, K.; LONGARAY, A. S.; TRENTIN, G.; CALDASSO, L.; UMPIERRE, M. B.; WALTER, T. Conflitos ambientais relacionados à pesca artesanal na zona costeira brasileira. **Arquivos de Ciências do Mar**, Labomar/UFC, Fortaleza, 53 (Especial): 43 – 51. 2020.

IBGE. **Noções básicas de cartografia.** Rio de Janeiro. IBGE, 1999.

ISHISAKI, F.; PRATES, A. P. **Pesca por inteiro:** histórico, panorama e análise das políticas públicas federais. Rio de Janeiro: Instituto Talanoa, 2021.

JAY, M. **A imaginação dialética:** a história da Escola de Frankfurt e o Instituto de Pesquisa Social (1923 – 1950). Contraponto, 2008.

JANUARIO, A. C. M. **Impactos da debilidade institucional na emissão de Registro Geral da Pesca para a reprodução social da pesca artesanal.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Universidade Federal do Paraná, Setor Litoral, Matinhos, 45p. 2019.

JAY, M. **A imaginação dialética:** História da Escola de Frankfurt e do Instituto de Pesquisas Sociais 1923-1950. Rio de Janeiro, Contraponto. 2008. Obra original publicada em 1973.

JENTOFT, S.; CHUENPAGDEE, R. Assessing governability of small-scale fisheries. In: JENTOFT, S.; CHUENPAGDEE, R. (Orgs.). **Interactive governance for small-scale fisheries: Global reflections,** Cham: Springer, p. 17-35. 2015.

JENTOFT, S.; CHUENPAGDEE, R. From Rhetoric to Reality: Implementing the Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries. In: JENTOFT, S.; CHUENPAGDEE, R.; BARRAGÁN-PALADINES, M.; FRANZ, N. (Orgs) **The Small-Scale Fisheries Guidelines**. MARE Publication Series, vol 14. Springer. 2017.

JENTOFT, S.; MCCAY, B.; WILSON, D. C. Social theory and fisheries co-management. **Marine Policy**, vol. 22, no. 4-5, p. 423-436. 1998.

JEZINE, E. M. **A crise da Universidade e o compromisso social da extensão universitária**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2006.

KINAS, P. G. **Boletim Estatístico da Pesca Marinha e Estuarina do sul do Rio Grande do Sul Ano 2013 (2º semestre)**. Projeto de Estatísticas de Desembarque Pesqueiro da região sul do Rio Grande do Sul e região oceânica adjacente, Convênio Ministério da Pesca e Aquicultura Nº 021/2010. MPA, 2013.

KOCHHANN, A. **Epistemologia da extensão universitária: constructos iniciais**. Goiânia: Kelps, 138 p. 2021.

KRAEMER, C. F. B. Constituição Federal de 1988: o marco legal para a participação social do Brasil. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme; KRONEMBERGER, Thais Soares (Orgs.). **Gestão Social e conselhos gestores**. Rio de Janeiro: FGV, v. 3, p. 65-89, 2016.

KRAEMER, C. F. B. ABREU, J. C. A.; OLIVEIRA, V. C. S. Uma Análise de Construtos Teóricos sobre Participação e Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, p. 34-51, 2019.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. C.; DIAS, A. F. Conselhos municipais: institucionalização e funcionamento. In: TENÓRIO, F. G.; KRONRMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão Social e conselhos gestores**, Rio de Janeiro: FGV, v. 3, p.151-182, 2016.

LAPAINE, M.; MIDTBØ, T.; GARTNER, G.; BANDROVA, T.; WANG, T.; SHEN, J. Definition of the Map. **Advances in Cartography and GIScience of the ICA**, v. 3, 2021. DOI: https://doi.org/10.5194/ica-adv-3-9-2021

LATOUR, B. **Jamais fomos modernos:** ensaio de antropologia simétrica. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LIMA, N. A. M. R.; VILLELA, L. E. Gestão Social, Participação Social e Desenvolvimento Territorial Sustentável: Uma análise do desenvolvimento de Itaguaí-RJ. **Revista Controle Social e Desenvolvimento Territorial**, v. 7, p. 33-52, 2021.

LITTLE, P. E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil:** por uma antropologia da territorialidade. Serie Antropologia, 322, Brasília, UnB. 2002.

LOUREDO, F. M. Repensando as bases da administração pública brasileira: contribuições de Guerreiro Ramos sob o olhar decolonial. **Estudos de Administração e Sociedade**, Niteroi, v. 4, n. 1, p. 30-41, 2019. DOI: https://doi.org/10.22409/eas.v4i1.43333. 2019.

LUCCA, L. L. **Tensões e expectativas:** as narrativas dos interlocutores da reserva extrativista marinha Mãe Grande de Curuçá - PA. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 115 f. 2018.

LUNAS, D. A. L.; CARDOSO JÚNIOR, H. M. Contribuições do NEDET para a gestão social no Território Rural do Sudoeste Goiano. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 3, p. 140-164, 2018.

LYNCH, C. E. C. Teoria pós-colonial e pensamento brasileiro na obra de Guerreiro Ramos: o pensamento sociológico (1953-1955). **Caderno CRH** [online], 28/73, p. 27-45, 2015.

MACEDO, L. F. A.; MAURY, P. M.; VILLELA, L. E. Desenvolver territórios com Extensão Universitária: Uma abordagem relacional. **Revista Habitus - Revista do Instituto Goiano de Pré-História e Antropologia**, Goiânia, Brasil, v. 22, n. 2, p. 187–199, 2025. DOI: 10.18224/hab.v22i2.14312.

MACKINSON, S.; WILSON, D. C. K. Building bridges among sci-entists and fishermen with participatory action research. In: URQUHART, J.; ACOTT, T. G.; SYMES, D.; ZHAO, M. **Socialissues in sustainable fisheries management**. Berlin: Springer. p. 121-139. 2014.

MALVEZZI, C. D.; NASCIMENTO, J. L. A Teoria Ator-Rede e o estudo da intersetorialidade nas políticas públicas. **Interface** (Botucatu) [online], vol.24, e190341. Epub Mar 16, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/interface.190341.

MANZANAL, M. Descentralización, recursos y poder político de los gobiernos provinciales en Argentina. In: RESTREPO, D. (Org.), **Historias de descentralización:** transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y Estados Unidos, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, GTZ, USAID, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, p. 239-317, 2007.

MANZANAL, M. Desarrollo: una perspectiva crítica desde el análisis del poder y el territorio. **Realidad Económica**, n. 283, p. 17-48, abr./maio 2014.

MARCUSE, H. **A Ideologia da Sociedade Industrial. O homem unidimensional**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973. Obra original publicada em 1964.

MARCUSE, H. **Eros e civilização. Uma interpretação filosófica do pensamento de Freud**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975. Obra original publicada em 1955.

MARIANI, I. S. **Abordagem multicêntrica na gestão de políticas públicas:** o caso de extinção do corte manual de cana-de-açúcar. 2014. 53 f. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

MARIATEGUI, J. C. **Sete ensaios de interpretação da realidade peruana.** São Paulo: Alfa e Ômega, 1975.

MARTÍNEZ-ALIER, J. **O Ecologismo dos pobres:** conflitos ambientais e linguagens de valoração. São Paulo: Contexto. 379 p. 2007.

MARTINS, R. G.; MOYSÉS, R. P. C.; VALLE, F. F.; VALLE, V. A. F.; SOUZA, C. S. M.; BARCELLOS, J. F. M. "Programa Saúde e Cidadania": a contribuição da extensão universitária na Amazônia para a formação médica. **Rev Med** (São Paulo). 95(1), p. 6-11, 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.1679-9836.v.95i1p6-11 2016.

MARX, K. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MARX, K. **O Capital**: para a crítica da economia política, vol. I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Boitempo, 2007.

MASCARO, A. L. B. Política e crise do capitalismo atual: aportes teóricos. **Revista Direito e Práxis**, vol. 9, p. 46-69, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/27066 2018.

MAURY, P. M.; VILLELA, L. E.; CARDOSO, R. R. C.; CARVALHO, I. D. Devir da relação entre extensão universitária e participação social na economia social e solidária: o caso do colegiado territorial rural da baía da Ilha Grande (RJ). **Cadernos Ebape.BR** (FGV), v. 22, p. 1-18, 2024.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor – Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. 1ª. ed. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2014.

MCARTHUR, J. Critical theory in a decolonial age. **Educational Philosophy and Theory**, vol. 54, p. 1681 - 1692, 2021. https://doi.org/10.1080/00131857.2021.1934670.

MDA. **Resolução CONDRAF nº 16, de 10 de junho de 2024.** Dispõe sobre a homologação de territórios junto à Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, reconduzida a partir de 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024a.

MDA. **Resolução CONDRAF nº 20, de 6 de setembro de 2024.** Dispõe sobre a priorização de territórios junto à Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, reconduzida a partir de 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2024b.

MDA. **Portaria MDA nº 35, de 15 de setembro de 2025.** Institui o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável - PNDTS e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2025a.

MDA. **Resolução CONDRAF nº 40, de 19 de dezembro de 2025.** Altera a Resolução nº 16, de 10 de junho de 2024, que dispõe sobre a homologação de territórios junto à Política Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável, reconduzida a partir de 2024. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 2025b.

MDA. **Guia de Emendas Orçamentárias do MDA**. Brasília, DF, 2025.

MEDEIROS, R. P.; MCCONNEY, P. A.; FARACO, L. F. D.; FOPPA, C. C. Fishers and their knowledge in Brazil: from extractive uses to collaborative exchanges. In: Fishers' knowledge and the ecosystem approach to fisheries: applications, experiences and lessons in Latin American. **FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper**, v. 591, p.191-208, 2014.

MENDES FILHO, O. R.; CALLOU, A. B. F.; SANTOS, M. S. T. Políticas públicas e extensão pesqueira em Cabedelo, Paraíba. **Interações**, Campo Grande, v. 11, n. 1, p. 93-100, jan./jun. 2010.

MELO NETO, J. F. **Extensão Universitária:** uma análise crítica. João Pessoa: Editora Universitária, 2001.

MIGNOLO, W. D. **Histórias locais / Projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar: Ed. da UFMG, Belo Horizonte, 2003.

MIGNOLO, W. D. Introduction: Coloniality of power and de-colonial thinking. **Cultural Studies**, 21 (2–3), p. 155–167. 2007. DOI: https://doi.org/10.1080/09502380601162498 2007.

MILLS, E. Implicating 'Fisheries Justice' Movements in Food and Climate Politics. **Third World Quarterly**, 39(7), p. 1270–1289. 2018. DOI: https://doi.org/10.1080/01436597.2017. 1416288 2018.

MIRANDA, E. B.; MARQUES, E. E.; VERBICARO SOARES, D. A legislação brasileira sobre a pesca: Repetição de padrões. **Revista Dialogus**, v. 10, n. 1, p. 3–24, 2021. DOI: 10.33053/dialogus.v10i1.31 2021.

MLOTSHWA, K. Marxist theory, decoloniality, and Black African subjectivity. In: NDLOVU-GATSHENI, S.; NDLOVU, M. (Orgs). **Marxism and Decolonization in the 21st Century**, 2021. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003148302-7 2021.

MORENO, L. T. A luta pra pescar: reconhecimento e direito social dos pescadores artesanais. **Pegada - A Revista da Geografia do Trabalho**, [S. l.], v. 16, n. 2, 2016. DOI: https://doi.org/10.33026/peg.v16i2.3812 2016.

MOURÃO, K. R. M; FRÉDOU, F. L.; ESPÍRITO-SANTO, R. V.; ALMEIDA, M. C.; SILVA, B. B.; FRÉDOU, T.; ISAAC, V. Sistema de produção pesqueira pescada amarela - cynoscion acoupa lacèpede (1802): um estudo de caso no litoral nordeste do Pará – Brasil. **Boletim do Instituto da Pesca**, São Paulo, 35(3), p. 497-511, 2009.

MUEHE, D. C. E. H. Beach morphodynamic research in Brazil: Evolution and applicability. **Journal of Coastal Research**, Itajaí, Santa Catarina, v. SI 35, p. 32-42, 2003.

MUEHE, D. C. E. H.; LINS-DE-BARROS, F. M.; BULHÕES, E. M. R.; KLUMB-OLIVEIRA, L.; PINTO, N. S. S.; DIAS, M. S. **Rio de Janeiro. Panorama da erosão costeira no Brasil.** 1ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, p. 478-545. 2018.

NAICKER, V. The problem of epistemological critique in contemporary Decolonial theory. **Social Dynamics**, vol. 49, pp. 220 – 241, 2023. DOI: https://doi.org/10.1080/02533952.2023.2226497 2023.

NDLOVU-GATSHENI, S. J. Revisiting Marxism and decolonisation through the legacy of Samir Amin. **Review of African Political Economy**, vol. 48, p. 50 - 65, 2021. DOI: https://doi.org/10.1080/03056244.2021.1881887. 2021.

NDLOVU-GATSHENI, S.; NDLOVU, M. Introduction. In: NDLOVU-GATSHENI, S.; NDLOVU, M. (Orgs). **Marxism and Decolonization in the 21st Century**, 2021. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003148302-1 2021.

NOBRE, M. **A Teoria Crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo, Companhia das Letras, 2013.

NOGUEIRA, M. D. P. Introdução. In: NOGUEIRA, M. D. P. (Org.). **Avaliação da Extensão Universitária:** Práticas e Discussões da Comissão Permanente de Avaliação da Extensão. 1ª ed. Belo Horizonte: Pró-Reitoria de Extensão da UFMG, v. 8, p. 18-26, 2013.

NOTT, L. Can the Philosopher Change the World? The Enduring Relevance of Anticolonial Marxism in an Era of Decoloniality. **Antipode**, 2025. DOI: https://doi.org/10.1111/anti.70079 2025.

OCDE. **Environment at a Glance 2020**. OECD Publishing, Paris, 2020. https://doi.org/10.1787/4ea7d35f-en 2020.

OCDE. **Blue Economy in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, Brazil**. OECD Regional Development Papers, nº 95, OECD Publishing, Paris, 2024. https://doi.org/10.1787/bea2dd94-en 2024.

OSTROM, E. **Governing the Commons:** the evolution of institutions for collective action. Cambridge University Press. 280p. 1990.

OSTROM, E. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global EnvironmentalChange. **Global Environmental Change**. nº 20, p. 550–557, 2010.

PARLATINO. **Ley Modelo de Pesca Artesanal o en pequeña escala**. 2017. Disponível em: https://repositorio.parlatino.org/handle/parlatino/381. Acesso em: 20 de abril de 2024.

PASCUAL-FERNÁNDEZ, J. J.; CHUENPAGDEE, R. Ecosystem health in the context of fisheries and aquaculture: a governability challenge. In: BAVINCK, M.; CHUENPAGDEE, R.; JENTOFT, S.; KOOIMAN, J. (Orgs). **Governability of fisheries and aquacul-ture:** theory and application. Springer, Dor-drecht, Netherlands. Pag. 111-130, 2013.

PAULA, J. A. A extensão universitária: história, conceito e propostas. **Interfaces - Revista de Extensão da UFMG**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 5–23, 2013. Disponível em: https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistainterfaces/article/view/18930. Acesso em: 22 maio de 2025.

PEREIRA, J. R.; CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G. Gestão social como contraposição à gestão estratégica. **Desenvolvimento Em Questão**, 21(59), e13015, 2023. https://doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.13015 2023.

PEREIRA, N. E. S. **O Impacto da Maré Meteorológica na Hidrodinâmica do Complexo de Baias de Sepetiba e Ilha Grande - RJ**, Brasil. 2024. 112 p. Tese (Doutorado em Engenharia Oceânica) – COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2024.

PERICO, R. E. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: IICA, 2009.

PERICO, R. E. Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania. In: FAVARETO, Arilson (Org.). **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil:** avanços e desafios. Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12, Brasília: IICA, p. 87-103, 2010.

PESSANHA, E. G. F. **Os companheiros: trabalho e sociabilidade na pesca de Itaipu**. Niterói: Eduff, 2003.

PINHEIRO, L. S.; CANÇADO, A. C. Gestão Social e Emancipação: Avançando na Discussão. **Cadernos Gestão Social**, v. 4, p. 71-84, 2013. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/cgs/article/view/31606/pdf_49 Acesso em: 15 de outubro de 2025.

PINKERTON, J. Constructing a global understanding of the social ecology of leaving out of home care. In: **Children and Youth Services Review**, vol. 33, p. 2412-2416. 2011.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática. 1993.

POSTONE, M. The current crisis and the anachronism of value. Marx's Capital after 150 Years, 2019. DOI: https://doi.org/10.4324/9780429329289-6 2019.

RAMOS, A. G. **Administração e Estratégia do Desenvolvimento** – Elementos de uma Sociologia especial da Administração. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

RAMOS, A. G. **A nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RAMOS, A. G. **Introdução crítica a Sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995.

RAMOS, A. G. **A redução sociológica**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996.

REIS, N. B. L.; WALTER, T.; TIMÓTEO, G. M. Gestão pesqueira e Colonialismo: desterritorialização e r-existências na comunidade pesqueira artesanal da Praia do Siqueira/RJ-Brasil. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo. Vol. 27, 2024. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc0099r5vu27L1AO 2024.

RESTREPO-YEPES, O. C.; TABORDA, L. F. B.; SALDARRIAGA, C. A. M. Contribuições para a sustentabilidade da pesca artesanal. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.19, n.44, p.287-319, 2022.

RUFFINO, M. L. **Gestão do uso dos recursos pesqueiros na Amazônia**. Manaus: IBAMA, 2005.

SABOURIN, E. P. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.). **Agricultura familiar brasileira:** desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 265-291, 2017.

SABOURIN, E. P. Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar e agroecologia na América Latina. In: **Seminário:** Políticas Públicas para o meio rural brasileiro no período recente: mudanças, continuidades e rupturas. Rio de Janeiro: OPPA/UFRRJ, 2018.

SACHS, I. **Desenvolvimento:** includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SACHS, I. **Desenvolvimento e cultura. Cultura do desenvolvimento. Organizações & Sociedade,** v. 12, n. 33, p. 151-165, 2005.

SACHS, I. **Rumo à ecossocioeconomia – teoria e prática do desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2007.

SALES, I. C. FERRO, J. A. S.; CARVALHO, M. N. C. Metodologia de aprendizagem da participação e de organização de pequenos produtores. **Cadernos CEDES**, n.12. São Paulo, 1987.

SALES, I. C. Universidade e Sociedade (Como resgatar suas principais relações). In: **Contexto & Educação**, n. 8, Universidade de Ijuí, 1987, p. 57-67.

SALES, I. C. Educação popular: uma perspectiva, um modo de atuar, alimentando um debate. In. SALES, I. C.; SCOCUGLIA, A.; MELO NETO, J. F. (Org.). **Educação popular:** outros caminhos. João Pessoa. editora Universitária UFPB, 1999.

SAMPAIO, P. B. **Mar de Conflitos:** As diferentes formas de organização política dos pescadores "artesanais". Dissertação de mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro-RJ, 162 pag. 2006.

SANJUÁN, C. R. La evolución teórica del marxismo: del materialismo histórico a la crítica de la conciencia fetichista. **Isegoria**, p. 143-165, 2014. DOI: https://doi.org/10.3989/isegoria.2014.050.08 2014.

SANTOS, C. Z.; SCHIAVETTI, A. Reservas Extrativistas Marinhas do Brasil: contradições de ordem legal, sustentabilidade e aspecto ecológico. **Boletim Instituto de Pesca**, São Paulo, 39(4), p. 479 – 494, 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 2000.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, M. A. Contribuições teórico-metodológicas para uma abordagem territorial multidimensional em geografia agrária. In: SAQUET, M. A.; SUZUKI, J.; MARAFON, G. (Orgs.). **Territorialidades e diversidade nos cam-pos e nas cidades latino-americanas e francesas**. São Paulo: Outras Expressões, p. 209-226, 2011.

SAQUET, M. A. Participação social em territórios de identidade e desenvolvimento numa práxis dialógica e cooperada. In: SILVA, O.; SANTOS, E.; COELHO NETO, A. (Orgs.). **Identidade, território e resistência.** Rio de Janeiro: Consequência, p. 11-36, 2014.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. Rural Territorial Development. **Documento de Trabajo N° 4. Programa Dinámicas Territoriales Rurales**. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile, pag. 67, 2004.

SCHNEIDER, S. Mercados e Agricultura Familiar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Construção de Mercados e Agricultura Familiar**. UFRGS, 1º ed., p. 93-142, 2016.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. **A agricultura familiar no Brasil.** Porto Alegre: RIMISP (Relatório de Pesquisa FIDA pobreza y desigualdad), 2013.

SCHUINDT, R. M. A.; DACO, R. S.; OLIVEIRA, M. M. Impactos na Lagoa de Araruama e percepção ambiental da comunidade da Praia do Siqueira, Cabo Frio (RJ). **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, Diadema, v. 13, n. 1, p. 299-321, 2018

SEMADS. **Bacias Hidrográficas e Recursos Hídricos da Macrorregião Ambiental 2 - Bacia da Baía de Sepetiba**. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro: SEMADS/GTZ, 79 p. 2001.

SIBANDA, B. Privileging the Decolonial Critical Theory in studying wa Thiong'o's literary works. **Journal of Decolonising Disciplines**, vol. 1, pp. 104-120, 2021. DOI: https://doi.org/10.35293/jdd.v1i2.32 2021.

SILVA, C. A. História social da pesca e da modernização espacial do Rio de Janeiro: a árdua tarefa de periodizar os eventos. **Revista Tamoios**, São Gonçalo (RJ), ano 11, n.1, p. 2-19, 2015.

SILVA, J. S. Instituto Terramar: experiência de uma organização não governamental nas comunidades pesqueiras do Ceará. In: PRORENDA RURAL –PE (Org.) **Extensão pesqueira:** desafios contemporâneos. Recife: Bagaço, p.101-116. 2003.

SILVA, J. S. **A extensão pesqueira no projeto Prorenda Rural – PE:** o caso da colônia de pescadores de Pontas de Pedra Z-3, Goiana, PE. Dissertação (Mestrado em Administração Rural e Comunicação Rural), Recife, UFRPE, 146 p. 2001.

SIMÃO, S. M.; POLETTO, F. R. Áreas preferenciais de pesca e dieta do ecótipo marinho do boto-cinza (*Sotalia fluviatilis*) na Baía de Sepetiba. **Floresta e Ambiente,** v 9 (1): 18-25. 2002.

SINHA, S.; VARMA; R. Marxism and Postcolonial Theory: What's Left of the Debate? **Critical Sociology**, vol. 43, p. 545 - 558, 2015. DOI: https://doi.org/10.1177/0896920515616263.

SIRY, B. Experiências pastorais no meio dos pescadores artesanais. In: PRORENDA RURAL – PE. **Extensão pesqueira:** desafios contemporâneos. Recife: Bagaço, p. 284, 2003.

SÍVERES, L. (Org.) **A extensão universitária como princípio de aprendizagem**. Brasília: Liber, 2013.

SOARES, A. L. S. O mercado e a cadeia produtiva do pescado fluminense. In: VIANNA, M. (Org.). **Diagnóstico da cadeia produtiva da pesca marítima no Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: FAERJ, SEBRAE, p.61-90, 2009.

SOUZA, M. L. **A prisão e a ágora:** Reflexões sobre a democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006.

STROMBACK, D. Is there a Post-Marxist Criticism to the Decolonial Critique? **Journal of Decolonising Disciplines**, 2021. https://doi.org/10.35293/jdd.v1i2.24 2021.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Revista Desenvolvimento em Questão**, 3 (5), p. 101-124, 2005.

TENÓRIO, F. G. (Org). **Cidadania e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: UNIJUÍ, pag. 632, 2007.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração?** 3ª Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008a.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado.** 3ª Ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008b.

TENÓRIO, F. G. **Gestão social:** metodologia, casos e práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: conceito. In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Rio de Janeiro. Editora: FGV. pag. 256, 2016.

TENÓRIO, F. G.; SARAIVA, H. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública:** visões do Brasil contemporâneo. 2 Ed. Rio de Janeiro: FGV, 340p. 2006.

THEODORO, A. A. V.; VILLELA, L. E.; CELESTINO, E. A.; HOCHSTÄTTER, I. F. Tecnologias sociais e desenvolvimento territorial: análise FOFA na Baía da Ilha Grande. **InterAção**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. e90280, 2025. DOI: 10.5902/2357797590280. 2025.

THIOLLENT, M. **Metodologia de pesquisa-ação**.7ª a ed., São Paulo: Cortez, 1996.

TORNEL, C. Seeking common ground: On possible dialogues between Marxisms and Political Ontology. **Nordia Geographical Publications**, 2022. https://doi.org/10.30671/nordia.116928 2022.

TORRES, R. B.; GIANNELLA, L. C. A pesca artesanal e o ordenamento territorial da pesca na costa brasileira no período (neo)desenvolvimentista: uma análise da "Autorização de Pesca" e do Programa de Subvenção ao Óleo Diesel. **Caderno de Geografia**, Belo Horizonte, v. 30, n. 63, p. 1044, 2020. DOI: https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2020v30n63p1044 2020.

VARKHOTOV, T. A. **Method Versus Truth. Part 2. The Schism with Soviet Marxism and Transformation of Frankfurt School's Discourse.** Issues of Economic Theory, 2023. https://doi.org/10.52342/2587-7666vte_2023_3_49_61

VIANNA, M.; VALENTINI, H. Observações sobre a frota pesqueira em Ubatuba, litoral norte do estado de São Paulo, entre 1995 e 1996. **Boletim do Instituto da Pesca**, São Paulo, 30(2), p. 171-176, 2004.

VIANNA, M. A.; VILLELA, L. E. A lógica neoliberal de enfraquecimento da Agricultura Familiar em Seropédica-RJ e a Extensão Rural Local com foco no conhecimento em Agroecologia. R**evista de Educação Técnica e Tecnológica em Ciências Agrícolas**, v. 9, p. 158-178, 2017.

VIEIRA, M. A. R. M.; SANTOS, C. R.; SEIXAS, C. S. Oportunidades na legislação brasileira para sistemas de gestão compartilhada da pesca costeira. **Boletim do Instituto de Pesca,** São Paulo, v. 41(4), p. 995-1012, 2015.

VILLASANTE, S.; ÖSTERBLOM, H. The role of cooperation for improved stewardship of marine social-ecological systems in Latin America. **Ecology and Society.** 20 (1), 2015. http://dx.doi.org/10.5751/ES-05949-200108 2015.

VILLELA, L. E. Escopo Metodológico. In: TENÓRIO, F. G. (Org). **Cidadania e Desenvolvimento Local**: critérios e análise. 1ed.Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 1, p. 35-49. 2012.

VILLELA, L. E.; GUEDES, C. A. M.; VIDAL, M. O.; FRANCISCO, D. N. Desenvolvimento versus crescimento: as contradições do município de Itaguaí - RJ. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 1, p. 61-78, 2014.

VILLELA, L. E.; ARAUJO, A. C.; VIDAL, M. O.; COSTA, N. L. S. F. Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) e Gestão Social como conceitos indissociáveis: o caso do município de Itaguaí-RJ. In: FERREIRA, M. A. M. (Org). **Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social:** limites, desafios e possibilidades. 1º Ed. Viçosa: UFV, v. 1. 2014.

VIANNA, M. A.; VILLELA, L. E. A lógica neoliberal de enfraquecimento da agricultura familiar em Seropédica-RJ e a extensão rural local com foco no conhecimento em agroecologia. **RETTA - Revista de Educação Técnica e Tecnológica em Ciências Agrícolas**, v. 9, p. 158-178, 2017.

WALTER, T.; WILKINSON, J.; SILVA, P. A. A análise da cadeia produtiva dos catados como subsídio à gestão costeira: as ameaças ao trabalho das mulheres nos manguezais e estuários no Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, vol. 12, núm. 4, p. 483-497, 2012.

WAMBAR, F. G. **Potencialidades e obstáculos à promoção da governabilidade de sistemas de pesca costeira em Santa Catarina:** Estudo de caso na região do Baixo Vale do Itajaí no período de 2003 a 2010. Orientador: VIEIRA, P. H. F. 2012. 188 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis, 2012.

WASSERMAN, J. C.; CARLONI, F. B. B. A. Ordenamento para a Sustentabilidade da Maricultura no Estado do Rio de Janeiro. In: II Seminário de Gestão Socioambiental para o Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca no Brasil, **Anais...** 2006.

WIGGERSHAUS, R. **The Frankfurt School:** Its History, Theories, and Political Significance, trans. M. Robertson. Cambridge, MA: MIT, 1994.

ZEMBYLAS, M. Synergizing Critical Theory and Decolonial Approaches in Educational Philosophy and Theory: Tensions and Insights. **Studies in Philosophy and Education,** vol. 44, p. 475 - 492, 2025. DOI: https://doi.org/10.1007/s11217-025-09993-4. 2025.

ZILLI, M. G.; SANTOS, A. P. S.; YAMAGUCHI, C. K.; BORGES, L. A. Contribuições de uma clínica escola no atendimento em saúde no Sul de Santa Catarina. RIES, **Caçador**, v.6, nº 1, p. 105-116, 2017.