



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CFCH – Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Instituto de Psicologia
Programa EICOS - Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social

**PARTICIPA-AÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DO PARQUE
NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA:
uma construção coletiva**

THAIANE OLIVEIRA ARRUDA

Rio de Janeiro
2018

Thaiane Oliveira Arruda

**PARTICIPA-AÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DO PARQUE
NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA:
uma construção coletiva**

Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidade e Ecologia Social, no Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de Mestre

Orientadora: Profa. Dra. Marta de Azevedo Irving

Coorientadora: Profa. Dra. Marie Louise Trindade Conilh de Beyssac.

Rio de Janeiro
2018

CIP - Catalogação na Publicação

A773p Arruda, Thaiane Oliveira
 Participação social na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina: uma construção coletiva / Thaiane Oliveira Arruda. -- Rio de Janeiro, 2018.
 135 f.

Orientadora: Marta de Azevedo Irving.
 Coorientadora: Marie Louise Trindade Conilh de Beyssac.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Psicologia, Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, 2018.

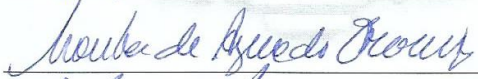
1. Gestão participativa. 2. Unidades de conservação. 3. Conselhos. 4. Parque Nacional da Serra da Bocaina. I. Irving, Marta de Azevedo, orient. II. Beyssac, Marie Louise Trindade Conilh de, coorient. III. Título.

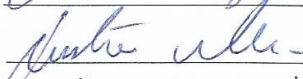
Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO

Ata da Reunião da Banca de Defesa de Mestrado da aluna Thaiane Oliveira Arruda, do curso em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Aos vinte e cinco dias do mês de abril de dois mil e dezoito, às dez horas, no Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, reuniram-se os membros da Banca Examinadora de defesa de dissertação de Mestrado da aluna **Thaiane Oliveira Arruda**, registro nº. 116069813. Fizeram parte da Banca os professores doutores **Marta de Azevedo Irving**, (orientadora), CPF nº 627.646.247-00, **Gustavo Mendes de Melo**, CPF nº 079.590.191-38, **Marie Louise Trindade Conilh de Beyssac**, CPF nº. 887 885 477-87 e **Camila Gonçalves de Oliveira Rodrigues**, CPF nº 199.204.118-09. A professora Marta de Azevedo Irving, na qualidade de Presidente da Banca, abriu os trabalhos concedendo à aluna tempo para exposição oral de seu projeto intitulado **“Participação na gestão do Parque Nacional Serra da Bocaina”**. Analisando a dissertação apresentada, a aluna foi considerada aprovada e declarada apte a receber o título de Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Eu, Ricardo Antonio Xavier de Barros Fernandes, lavrei e assinei a presente ata, sendo seguida da assinatura dos membros da banca e da aluna. Rio de Janeiro, vinte e cinco de abril de dois mil e dezoito.

Secretário: 

Banca: 







Aluna: Thaiane Oliveira Arruda

Obs.: A banca parabeniza o resultado obtido com a
dissertação de mestrado e reitera a necessidade de
entrega do comprovante de submissão de artigo (com a
aprovação e co-autoria dos orientadores) no momento
de entrega da versão final da dissertação à secretaria
do programa
DRE escrito da aluna: 116069819. 

À Fofucha, serzinho de luz que me traz tranquilidade
e me faz querer ser alguém melhor.

AGRADECIMENTOS

À minha mainha, Juliana Oliveira, por todo o amor, pela paciência quase infinita, pelo companheirismo e pelos cuidados comigo. Sem o teu suporte, eu não teria conseguido.

Ao meu pai, Sidney Arruda, pela presença e apoio nessa etapa desafiadora. Nossos momentos de atividades ao ar livre foram maravilhosos para eu recarregar as energias e me inspirar.

À orientadora, Marta Irving, por ter acreditado em mim e me acolhido no grupo de pesquisa. A tua ética, teus olhares atentos a cada palavrinha dos meus “drafts” e todas as oportunidades de aprendizado, certamente me fizeram amadurecer muito.

Aos queridos amigos, Bruna Salles, Andrea Freitas, Jurema Reis, Luiz Correia, Diego Moraes, Gilberto Arruda, Julia Azevedo, João Paulo Pepeu e Anna Russell, pelo incentivo, pelas palavras de afeto e pelos momentos de descontração, quando era possível.

Ao querido amigo que ganhei no grupo de pesquisa e meu grilo falante, Marcelo Lima, pelas risadas, pela parceria, pelas gentilezas, pelo aprendizado e por toda a ajuda na finalização desta dissertação.

À iluminada, Elizabeth Oliveira, pela generosidade surreal, pelas sugestões e orientações ao longo dessa trajetória, sempre me indicando boas referências e me ensinando a fazer pesquisa.

À maluquinha beleza, Claudia Fragelli, pelas palavras de conforto e de calma nos momentos de aflição.

À Érika Fernandes, sempre prestativa e crítica nas revisões dos meus textos.

Aos colegas do GAPIS pela atenção, pelas discussões, pelas pirações coletivas, pelos eventos que organizamos juntos e que foram tão produtivos nessa caminhada.

Aos membros da banca por terem aceitado esse convite: Camila Rodrigues pelas contribuições incríveis desde o exame de qualificação; Gustavo Melo pelos puxões de orelha por causa das minhas afirmações nos textos; e Marie de Beyssac por compreender a importância da elaboração desta dissertação no âmbito do GAPIS.

À equipe gestora do Parque Nacional da Serra da Bocaina e demais atores sociais envolvidos no conselho por contribuírem para a realização desta dissertação.

Aos colegas de Trindade pela receptividade e companhia nas reuniões do conselho.

Ao CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) pelo financiamento durante o período do mestrado, tão importante para a execução desta pesquisa e, principalmente, para a realização das viagens de campo.

A todos vocês, os meus sinceros agradecimentos por essa construção coletiva!

RESUMO

Nos últimos anos, o termo “gestão participativa” vem sendo utilizado de forma bastante recorrente na literatura e em políticas públicas nas áreas da educação, saúde e meio ambiente. Frequentemente, sua utilização se encontra associada a produções acadêmicas sobre as temáticas de desenvolvimento e participação social que possibilitem o diálogo entre os atores sociais envolvidos, a fim de explicitar conflitos, visando à negociação e à busca de consenso para as tomadas de decisão, e a definição de responsabilidades no âmbito de processos de gestão democrática. No caso das áreas protegidas, especificamente, os processos de gestão participativa incidem, principalmente, sobre as questões da proteção da biodiversidade, do manejo dos recursos naturais, da valorização da cultura local e do desenvolvimento social. No Brasil, apesar de o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000) ser considerado referência no avanço do controle e da participação social, os processos participativos de gestão de unidades de conservação são relativamente recentes. Os espaços institucionalizados destinados à participação na gestão dessas áreas, contudo, estão permeados por inúmeras questões desafiadoras e que podem comprometer o seu desempenho: quem deve participar? De que forma deve ocorrer essa participação? Quem tem o direito de decidir? Nessa perspectiva, o referencial teórico adotado enfatizou a complexidade dessa temática e o contexto no qual a participação social nas políticas públicas brasileiras de proteção da natureza se insere. A presente dissertação considera os conselhos gestores de Parques Nacionais como instâncias potenciais para a participação social qualificada. Tendo o conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB) como campo de pesquisa, objetivou-se analisar os processos participativos na gestão dessa unidade de conservação e interpretar o significado de participação no âmbito do conselho gestor. O caminho metodológico traçado se constituiu em pesquisa bibliográfica e levantamento documental, seguido de pesquisa de campo, com enfoque qualitativo sob um viés da pesquisa social. Para tal, foram utilizados os seguintes métodos de levantamento de dados: observação direta; técnica de associação ou evocação livre das palavras; e oficina em dinâmica de grupo. Os resultados da pesquisa reafirmaram os desafios existentes no processo de gestão participativa de áreas protegidas no Brasil, especialmente no âmbito dos conselhos, e ainda destacaram a importância da comunicação para se avançar nesse sentido. Além disso, as análises indicaram que no âmbito do conselho do PNSB “participação” significa uma ação construída coletivamente, por meio de diálogos e acordos.

Palavras-chave: gestão participativa; unidades de conservação; conselhos; Parque Nacional da Serra da Bocaina.

ABSTRACT

Over the past few years, the term “participatory management” has been frequently used in literature and public policies in the areas of education, health and the environment. Often, its use has been associated with academic articles on development and social participation issues that enable dialogue between the social actors involved, in order to explain conflicts aimed at negotiation, the search for consensus in decision-making, and as the definition of responsibilities within democratic management processes. In the case of protected areas, the processes of participatory management focus mainly on issues of biodiversity protection, natural resource management, local culture enhancement and social development. In Brazil, although the National System of Nature Conservation Units (BRASIL, 2000) is considered to be making progress in the areas of control and social participation, the participatory management processes of conservation units are still relatively recent. The institutionalized spaces designed to manage these areas, however, are permeated by innumerable challenging questions that may compromise their performance: who should participate? How should this participation take place? Who has the right to decide? The theoretical framework adopted emphasizes the complexity of this theme and the manner in which social participation in Brazilian federal policies for the protection of nature is embedded. This dissertation considers the National Parks management councils as unique examples of qualified social participation. The objective of the Serra da Bocaina National Park (PNSB) advisory council as a research field is to analyse participatory processes in the management of this conservation unit and to interpret the meaning of “participation” in the scope of the management council. The methodological path is constituted in bibliographical research and a documentary survey, followed by field research, with a qualitative focus stemming from a social research. With that, the following methods of data collection are used: direct observation; techniques of association or free evocation of words; and workshops on group dynamics. The results of the research confirmed the challenges found in the process of participatory management of protected areas in Brazil, especially within councils; it also stressed the importance of communication to move forward in this direction. In addition, the analyses indicated that, according to the PNSB’s council, “participation” means a collectively constructed action by way of dialogues and agreements.

Keywords: participatory management; conservation units; councils; Serra da Bocaina National Park.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1: SIGNIFICADOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CIÊNCIAS SOCIAIS E SUA INTERPRETAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO	14
1.1. A noção polissêmica de participação	14
1.2. Desafios no processo participativo e possíveis mecanismos de mitigação	19
1.3. Participação social nas políticas públicas do Brasil	21
CAPÍTULO 2: GESTÃO PARTICIPATIVA DE ÁREAS PROTEGIDAS: CONTEXTO E DESAFIOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	26
2.1. Políticas públicas brasileiras de proteção da natureza e a participação social na gestão de áreas protegidas	31
CAPÍTULO 3: CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	42
3.1. Parques Nacionais: breve contextualização para a problematização dos conselhos consultivos	53
CAPÍTULO 4: PROCESSOS METODOLÓGICOS	59
4.1. Abordagem metodológica da pesquisa	59
4.2. Etapas metodológicas	60
CAPÍTULO 5: CONHECENDO O PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA	
5.1. Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB): da criação à atual gestão	68
5.2. Caracterização do Conselho Consultivo do PNSB	77
CAPÍTULO 6: COMPREENDENDO O PROCESSO PARTICIPATIVO NA GESTÃO DO PNSB	83
6.1. O conselho consultivo do PNSB pelo olhar preliminar da pesquisadora	83
6.2. Diagnóstico sobre o processo participativo de gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina	87

6.3. Interpretação do significado sobre o processo participativo no âmbito do conselho consultivo _____	104
---	-----

CAPÍTULO 7: CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES AINDA EM CONSTRUÇÃO _112

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	118
---	------------

APÊNDICES _____	130
------------------------	------------

Apêndice 1 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido _____	130
---	-----

Apêndice 2 – Quesitos orientadores da observação direta _____	133
---	-----

Apêndice 3 – Passos para a execução da oficina em dinâmica de grupo _____	134
---	-----

INTRODUÇÃO

Participação social na gestão pública tem sido interpretada como um exercício de cidadania e, frequentemente, fomentada em documentos centrais de políticas públicas na atualidade brasileira. No entanto, dependendo do contexto cultural essa noção pode ter diversos significados e reflexos nos sujeitos sociais e no meio onde se relacionam. Apesar de se originar de uma ação individual, esta se desenvolve no e com o ambiente social. Partindo desta perspectiva, participar pode representar um processo de aprendizagem que estimula o pensamento crítico, o diálogo coletivo, a organização e o controle social, o que se reflete também no processo de transformação da realidade. Em contrapartida, esta noção está permeada de ambiguidades e controvérsias que comprometem o desempenho da ação.

No âmbito das políticas públicas no Brasil, o processo de gestão participativa vem sendo estimulado desde a década de 1970 e 1980, sobretudo nas áreas de saúde, educação e meio ambiente. Nesse contexto, este tem sido associado a ações democráticas de inclusão social e mediação de conflitos. Não obstante, no cenário brasileiro, esse modelo de gestão tem enfrentado inúmeros obstáculos, no âmbito dos espaços públicos pelas diversas maneiras através das quais este compromisso vem sendo apropriado pelas partes envolvidas. Por vezes, a noção de participação social nos espaços públicos é caracterizada apenas como uma via operacional de acesso à informação e consulta, não incluindo o compartilhamento de responsabilidades e o controle de decisão. Por tal razão, problematizar essa noção em diferentes maneiras parece ser necessário para que se possa compreender o modo de atuação dos atores envolvidos e para que seja possível buscar avanços nos processos de gestão.

No que se refere aos processos de gestão de áreas protegidas¹, a orientação ao estímulo à participação social representa um mecanismo para a construção de um espaço possível de negociação entre os atores sociais com percepções distintas sobre o manejo e a proteção dos recursos naturais, na qual se busca, também, reconhecer e valorizar as habilidades e os saberes tradicionais. Nesse processo devem ser incluídos, em tese, as populações locais, os usuários dos recursos, os órgãos públicos, as organizações não governamentais e os órgãos privados presentes no território ou em parte dele. Entretanto, são ainda inúmeros os desafios que comprometem a sua consolidação.

¹ Áreas com características naturais relevantes, legalmente delimitadas e instituídas pelo poder público com o intuito de proteção da biodiversidade.

Em relação à abordagem desta pesquisa, no Brasil a participação social na gestão de unidades de conservação² (UCs) tem sido incentivada, principalmente, no âmbito dos conselhos gestores, mas também pode ocorrer por meio de projetos de educação ambiental, elaboração dos planos de manejo, desenvolvimento de projetos e eventos envolvendo a área de inserção da UC, programas de voluntariado, entre outros. Considerando que os conselhos são arenas que possibilitam a expressão dos cidadãos sobre a gestão pública, a legislação vigente para unidades de conservação (BRASIL, 2000, 2002) estabelece que estes se constituam em ambientes inclusivos, buscando sempre que possível a paridade entre sociedade civil e órgãos públicos, na representação dos grupos sociais atingidos.

No entanto, apesar dos compromissos para a democratização da gestão de unidades de conservação, parece haver, ainda, a necessidade de qualificação dos atores sociais para a compreensão sobre os termos técnicos, questões financeiras e burocráticas envolvidas. Bem como, a necessidade de capacitação e qualificação dos próprios gestores das UCs para a preparação e orientação do processo de gestão participativa. Dessa forma, essas e outras questões referentes à participação social nos espaços públicos tendem a comprometer o funcionamento dos conselhos e uma das inúmeras razões apontadas para tal situação tem sido a carência de metodologias participativas adequadas para orientar o processo.

A partir desse contexto, o objetivo dessa pesquisa é analisar como acontece o processo de participação social no âmbito do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB). O recorte temporal para esta investigação foi o ano de 2017 que coincide com os quase dez anos desde que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) começou a atuar, em 2008, na administração direta do PNSB³. Para isso, a dissertação parte da questão norteadora sobre o que se entende por participação social no contexto do conselho do PNSB, segundo a perspectiva do órgão gestor e dos atores sociais (conselheiros ou não) presentes nas reuniões.

Este estudo procura, também, identificar ações que possam contribuir para fortalecer a integração entre os atores envolvidos na proteção da sociobiodiversidade local, de modo que o processo de participação social seja qualificado. Isto é, a partir da construção de mecanismos que favoreçam o diálogo, com a inclusão das populações locais na proposição e no direcionamento de decisões a serem tomadas, por meio de um arcabouço que também

² Uma das tipologias de áreas protegidas no Brasil, que se desdobra em doze categorias de manejo, com objetivos e normas distintos.

³ É importante destacar que o poder público se manteve ausente no Parque Nacional da Serra da Bocaina desde a época de sua criação, o que repercutiu em inúmeros conflitos.

considere os conhecimentos tradicionais, segundo as orientações das diretrizes legais vigentes. Além de fomentar a reflexão sobre metodologias que possam colaborar para o desdobramento do processo de gestão participativa. Isto porque o Parque está inserido em uma região culturalmente diversa e de elevada diversidade biológica, mas em um bioma ameaçado, a Mata Atlântica.

No plano metodológico, o estudo se baseou em pesquisa bibliográfica e levantamento documental. Nesse sentido, esse exercício exploratório se dirigiu à elaboração de uma pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso, com observação direta nas reuniões do conselho, uso da técnica de associação ou evocação livre das palavras com os atores envolvidos no conselho e desenvolvimento de uma oficina com dinâmica de grupo.

O que impulsionou a escolha do tema desta dissertação foi a inquietação para se conhecer como as comunidades tradicionais (BRASIL, 2007a), que têm forte relação de dependência com o ambiente natural, participam da gestão das UCs de proteção integral⁴. A definição do estudo de caso envolvendo o Parque Nacional da Serra da Bocaina resultou da curiosidade em compreender a trajetória dessa UC marcada por inúmeros conflitos territoriais e também como a relação órgão gestor/comunidades tradicionais tem sido considerada no âmbito do conselho consultivo.

Por essa perspectiva, este estudo se desenvolveu no âmbito do Programa de Pós-Graduação EICOS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na linha de pesquisa *Comunidades, Desenvolvimento, Meio Ambiente e Inclusão Social*. O olhar interdisciplinar, a interação entre indivíduo e grupos, a busca por significados ainda não revelados para a transformação da sociedade e o reconhecimento de que os problemas ambientais estão intimamente conectados às questões sociais, são aspectos que levaram a pesquisa a ser realizada neste Programa. Além disso, o estudo também tem como inspiração as pesquisas e reflexões em curso no Grupo de Pesquisa *Governança, Ambiente, Políticas Públicas, Inclusão e Sustentabilidade* (GAPIS) e no *Núcleo Sinergia: subjetividades, turismo, natureza e cultura* (Base Lattes/CNPq).

Com base nestes antecedentes, a dissertação se estrutura em sete capítulos, organizados da seguinte forma:

O *Capítulo 1* contextualiza o ponto-chave dessa pesquisa que é a discussão crítica sobre a noção de participação. A intenção neste caso é orientar o leitor sobre os diferentes sentidos que essa terminologia pode adquirir e as maneiras pelas quais este processo pode ser

⁴ Essa categoria possui normas de restrição de uso direto dos recursos naturais.

fortalecido em políticas públicas. Neste contexto se discute, também, os desafios inerentes ao processo participativo e o importante papel da educação para estimular e contribuir para a sua qualidade, bem como se busca contextualizar como se expressa o compromisso de participação social nas políticas públicas do Brasil.

O *Capítulo 2* introduz a discussão sobre gestão participativa em áreas protegidas, incluindo os desafios e as potencialidades envolvidos neste debate. Ademais, aborda a questão da participação social nas políticas públicas de proteção da natureza no Brasil e busca refletir sobre essa temática com base nos textos oficiais de algumas políticas de referência.

O *Capítulo 3* se direciona para o canal de análise de destaque nesta dissertação que são os conselhos gestores, instâncias abertas à sociedade no processo de gestão de áreas protegidas brasileiras. Nesse sentido, a discussão é, especificamente, dirigida à categoria de manejo Parque, retratando o contexto nacional e algumas das normas estabelecidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000, 2002) com este objetivo.

O *Capítulo 4* descreve a metodologia utilizada, os instrumentos que tornaram possível o processo de construção da dissertação e apresenta as etapas percorridas nesta pesquisa.

O *Capítulo 5* apresenta o campo de estudo, o Parque Nacional da Serra da Bocaina e o funcionamento de seu conselho consultivo.

O *Capítulo 6* aborda o conteúdo obtido ao longo de 2017, em contato direto com os atores sociais. Dessa forma, se analisa o processo participativo na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina e se interpreta o significado de participação no contexto do seu conselho consultivo.

No *Capítulo 7* estão expressas as considerações finais e algumas recomendações para que se possa fortalecer os espaços de diálogo entre os atores envolvidos, bem como a condução do processo de gestão participativa do Parque Nacional da Serra da Bocaina.

Dessa forma, esta pesquisa representa um convite à reflexão, na intenção de colaborar para a consolidação de mecanismos de participação social na gestão de unidades de conservação no caso brasileiro.

CAPÍTULO 1

SIGNIFICADOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS CIÊNCIAS SOCIAIS E SUA INTERPRETAÇÃO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Antes de iniciar a discussão sobre gestão participativa em áreas protegidas é preciso que se tenha claro o que se entende sobre a própria noção de participação nas Ciências Sociais. Apesar de a ação de participar ser complexa, esta evidencia um efeito transformador no modo de vida, na personalidade e na autoestima do sujeito social, conforme o seu engajamento.

Esta terminologia está associada a múltiplas definições, é fluida e inspira interpretações que variam de acordo com o contexto na qual é praticada. Ou seja, esta é uma noção polissêmica. Por essa razão, na primeira parte desse capítulo, se contextualiza a temática de participação sem delimitar *em que, para que e como*, com o intuito de expor, preliminarmente, como alguns autores a abordam, para que seja possível compreender o seu sentido, posteriormente, no contexto da gestão das unidades de conservação.

1.1. A noção polissêmica de participação

O ser humano não vive sozinho e ao se relacionar com os outros, forma pequenos grupos, normalmente em função de alguma questão comum, que o impulsiona a participar do seu ambiente social. No entanto, há uma diferença na intensidade do ato de participar que depende da obrigatoriedade, da influência exercida, do tipo de diálogo, do tamanho do grupo, da responsabilidade, do controle sobre as decisões e dos seus graus de importância (BORDENAVE, 2013). Nesse ponto, deve-se considerar além das diversas maneiras de participação, a representação dos segmentos envolvidos.

Um dos grandes desafios no processo participativo é a representatividade, pelo fato desta estar suscetível à manipulação e à instrumentalização, a fim de regular e controlar as ações sociais (JACOBI, 2013). Segundo Borrini-Feyerabend (1997), existem três modalidades de representação: autorrepresentação, representação direta e representação indireta. Na autorrepresentação o sujeito representa a si mesmo, contribuindo e expondo suas opiniões, e ele próprio tira proveito do que está em jogo. Na representação direta, o sujeito é representado por alguém com quem ele tem uma relação próxima, como amigos e líder de um grupo comunitário. Por fim, na representação indireta o sujeito é também representado por

outro, porém não tem com ele um vínculo direto, estando mais distanciado da figura representativa, como ocorre com os partidos políticos e organizações não governamentais que são institucionalizados.

Estar inserido em algum grupo, causa ou partido, por algo em comum, permite a relação entre as pessoas por meio das trocas sociais – cognitiva, afetiva e ética – e da comunicação. Ao obter novas informações e estímulos nessa ação integrada, o sujeito passa a ter consciência do que representa o meio onde está, da maneira como o ambiente funciona, do seu espaço na sociedade e, assim, passa a se conhecer. Desse modo, ele abre caminhos para novas escolhas, ações, pensamentos, condutas que o fazem questionar sobre seu papel na sociedade e sobre a maneira como as ações – políticas, sociais, culturais, etc. – são conduzidas.

Neste caso, esse questionamento tende a impedir que o sujeito se prenda a um pré-conceito e o tome como absoluto. Na verdade, faz com que analise todo o contexto e, por si mesmo, conduza a um posicionamento adequado para aquele momento e situação. Assim, participação é um processo de transformação e de conquista que além de integrar, conscientiza, educa e liberta (BORDENAVE, 2013; DEMO, 2009).

O ato de questionar gera conflitos internos – pessoal e íntimo – e externos – com o meio social. Esses conflitos, entretanto, não representam um problema, pelo contrário, representam uma forma de se sair da inércia, de se refletir, de se avaliar e de evoluir, ao serem ampliadas as possibilidades de mudanças. Estar sempre se transformando de acordo com o momento e o ambiente tende a gerar decisões mais consistentes sobre situações diversas do cotidiano. Decisões estas que podem também ser reconstruídas ao longo do tempo, com base no conhecimento adquirido sobre a realidade na qual se vive.

A fim de embasar esse debate, alguns autores no âmbito das Ciências Sociais vêm problematizando e contextualizando essa terminologia, sobretudo, interpretando participação como processo interno do sujeito social. Bordenave (2013) discute que a participação acompanha as formas históricas que a vida social vai tomando e constitui uma necessidade natural do ser humano. Mas este não nasce sabendo participar e só aprende participando na vivência coletiva. O processo de participação começa na família, na vizinhança e em grupos de amigos; tende a avançar, em alguns casos, para uma etapa mais ampla de engajamento em associações, empresas e sindicatos; podendo atingir a sociedade como um todo, como é o caso dos partidos políticos e dos movimentos sociais. Para o autor, a prática de participar envolve autoafirmação, domínio do meio, interação com o próximo, autoexpressão, desenvolvimento do pensamento reflexivo, prazer de criar e recriar, e valorização de si mesmo pelos outros.

Demo (1991), por sua vez, define participação como um processo histórico de conquista, dinâmico, marcado pela profundidade qualitativa de participação, no espaço e no tempo, na tomada de decisões e nos votos, e de construção organizada da emancipação social. Para o autor, participação é concebida no coletivo, é exercício de cidadania e a emancipação está na capacidade de empoderamento de grupos considerados minoritários na redução das desigualdades sociais. Participação surge, então, de dentro do sujeito que se aproxima dos demais com o mesmo interesse por uma determinada causa. Não pode ser imposta, concedida ou doada, provoca consciência crítica, educação para colaborar e subsidiar, pressão organizada e autossustentação – a liberdade.

Nessa mesma direção, Gohn (2011) entende que o processo de participação conduz ao processo de democracia, às lutas por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Essa autora faz uma análise dos paradigmas construídos sobre participação e menciona que existem diferentes abordagens que estão imbricadas na relação da sociedade civil com o Estado. Nessa relação estão presentes, de maneira geral, características como o fortalecimento do coletivo, a organização de grupos, a busca por melhores condições de vida, o reconhecimento de que os direitos são iguais para todos, o controle social e da política, a divisão de responsabilidades e a inclusão da sociedade nas tomadas de decisão. Apesar das inúmeras formas como cada sujeito participa, a motivação comum dos envolvidos nessa ação constitui-se no desejo por mudanças na realidade.

Para Jacobi (2013), a construção do sentido de participação se relaciona também à formação de identidades, à ação coletiva e à articulação social. Para o autor, participar potencializa o processo democrático, pois reforça os objetivos de interesse coletivo, o fortalecimento do tecido social e o engajamento, com princípios de igualdade, pluralismo político, deliberação e solidariedade. Durante o processo participativo, o sujeito interage, troca informações, aprende com o coletivo; existe uma prática compartilhada, concertada e de aprendizagem social.

Esse processo de participação, segundo Bordenave (2013) e Gohn (2004), se inicia no plano local, onde se encontram instituições que são base para a vida social – família, escola, trabalho. É nesse estágio que o ato de participar fomenta o encadeamento de transformações do sujeito em seu meio. Nessa trajetória, conforme os autores, se constrói a aprendizagem sobre a prática que gera força e sentido para que os membros desse grupo passem a intervir nos processos dinâmicos da sociedade. Estes são movimentos que têm como finalidade pressionar o Estado para que ele cumpra o seu dever de oferecer serviços sociais de

qualidade para todos, fiscalizar o modo como se governa, defender interesses, bem como democratizar a gestão pública.

Além disso, Santos e Avritzer (2002) defendem que no processo participativo o sujeito ganha maior visibilidade e tem a possibilidade de ampliar o conjunto de regras sociais¹ e de incorporar temas ignorados pelo sistema político. Estes autores consideram que, na esfera política, a participação pode, em alguns casos, se expressar de modo mais significativo, por meio dos questionamentos dos movimentos sociais sobre as práticas de exclusão social, em ações que geram novas normas e formas de controle do governo pelos cidadãos, influenciando em uma renovação da sociedade. No meio democrático, esse processo de inclusão social e a inovação cultural se fortalecem e desempenham um papel relevante para o desenvolvimento social.

De toda forma, o processo de participação parte da experiência e do envolvimento no coletivo. Para os autores descritos anteriormente, participação está, de algum modo, atrelada à democracia e à política. Assim sendo, durante o processo participativo, o sujeito tem a propensão de se educar para se posicionar no ambiente, de sorte que passa a ter uma consciência crítica sobre o tema a ser debatido, interage com o grupo, busca firmar seu direito de cidadão, se engajando em causas sociais e políticas. Tudo isso tende a elevar a autoestima, a autonomia e dá forças para que se manifeste a vontade de mudança no cenário em que se situa, por meio do controle sobre as decisões a serem tomadas e as implementações de ações futuras. Dessa maneira, não se pode prever um modelo para tal ação, uma vez que o processo participativo possibilita que cada sujeito se insira e contribua com suas subjetividades, cultura e vivência, de modo que o faça se sentir parte, de alguma maneira, de um movimento ou uma causa.

O ato de participar, mesmo de forma mais moderada (acompanhando um debate apenas como ouvinte, por exemplo), é importante para o crescimento pessoal, para o entendimento dos temas que envolvem o seu cotidiano e para se chegar a posições que permitam maior visibilidade no grupo social e poder de decisão. O sujeito pode, inicialmente, apenas acompanhar o desenrolar de um processo e ter acesso às informações de seu interesse. A partir do momento em que começa a dialogar com os segmentos sociais que influenciam o seu meio, ele tende a ganhar espaço no debate coletivo. Mesmo que não chegue a decidir sobre alguma questão, ele pode induzir a uma proposta por meio de argumentações ao grupo. Nesse caso, o sujeito possui autonomia de pautar pontos importantes a serem discutidos ou de

¹ Os autores usam o termo “gramática social”.

conferir direcionamentos para a solução de uma problemática. A transformação vem a ocorrer não só no meio, mas também no sujeito. Nesse estágio, o sujeito se afirma, possui a capacidade de controlar uma negociação, intervindo ao ponto de tomar parte na decisão e na execução de uma ação (BORDENAVE, 2013).

Assim, após essa breve contextualização que será discutida com mais detalhes ao longo desta dissertação, é possível afirmar que a noção de participação é fluida e que o debate aqui proposto tem apenas a intenção de identificar algumas percepções sobre as formas possíveis de participar, bem como ressaltar a complexidade envolvida nessa discussão, devido ao contexto onde é praticada e às subjetividades dos sujeitos implicados. Nessa perspectiva, buscar interpretar os significados de participação é essencial para o estudo de fenômenos sociais, pois alguns dos sentidos atribuídos a essa noção estão associados a instrumentos de modernização da gestão pública; à contribuição para a luta contra a injustiça social e para a igualdade, com potencial para a emancipação e transformação social e política; e à capacidade para legitimar uma decisão e melhorar a ordem social, tornando-a mais democrática (BLONDIAUX; FOURNIAU, 2011).

Dessa maneira, é necessário que haja, em cada caso, uma experimentação do processo participativo compatível com a cultura local, mas que essa ideia sirva de aspiração para a emancipação social e de impulso para o diálogo intercultural (SANTOS; AVRITZER, 2002). A teoria da democracia participativa afirma que é durante essa experiência que o sujeito vai se condicionando, psicologicamente, para participar ainda mais no futuro (PATEMAN, 1992). Nesse sentido, a qualidade da participação vai se desenvolvendo com a prática. Bordenave (2013) explica que

A qualidade da participação se eleva quando as pessoas aprendem a conhecer sua realidade; a refletir; a superar contradições reais ou aparentes; a identificar premissas subjacentes; a antecipar consequências; a entender novos significados das palavras; a distinguir *efeitos* de *causas*, *observações* de *interferências* e *atos* de *julgamentos*. [...] quando as pessoas aprendem a manejar conflitos; clarificar sentimentos e comportamentos; tolerar divergências; respeitar opiniões; adiar gratificações (p.72, grifo do autor).

Contudo, vale destacar que, ainda que participação possa gerar autoestima, autonomia, confiança, responsabilidade, controle das decisões, sentimento de eficiência e organização, esta em si não é capaz de solucionar todos os problemas sociais e envolve inúmeros desafios. Isto porque a sua complexidade envolve, principalmente, questões culturais e políticas diversas.

Ademais, participação representa outra maneira de poder que incita novos conflitos, pois tende a limitar a capacidade de domínio de um determinado grupo (DEMO, 2009). O poder engendrado da participação consiste, em tese, na composição de interesses consensualizados e não apenas de um segmento influente (COZZOLINO, 2014). No entanto, é importante destacar que, geralmente, durante o estabelecimento de consenso há uma tendência em resistir a posicionamentos mais divergentes dos da maioria envolvida, conforme defende Mouffe (2003). Ainda assim, para que esse poder seja realçado e apresente desempenhos satisfatórios, parece ser necessário compreender o papel que se exerce como cidadão, respeitar as diferenças ideológicas e possuir pensamento crítico para que acordos se efetivem, mitigando partes desses obstáculos e melhorando a qualidade do processo participativo, conforme se discute na próxima seção.

1.2. Desafios no processo participativo e possíveis mecanismos de mitigação

Participação se constitui em um processo lento e contínuo que envolve diversas questões da vida em sociedade. Por essa razão, delimitar, controlar ou tentar interromper o processo participativo pode se revelar algo desafiador, pois este reflete a dinâmica da realidade social (DEMO, 2009). O diálogo e o acesso à informação são elementos-chave para despertar o interesse social em participar e para haver transparência nos encaminhamentos de qualquer ação. Esses elementos podem promover o reconhecimento das diferenças e das compatibilidades presentes no meio, a construção de consenso e a formação de opinião.

No entanto, até que se chegue a esse estágio de compreensão, esse processo pode estar sujeito a vulnerabilidades e ambiguidades como destacam Santos e Avritzer (2002), tais como: a cooptação por grupos sociais hegemônicos para realizar uma operação sem que haja questionamentos críticos; a integração em contextos institucionais que tiram o potencial democrático e transformador das relações de poder; a dissolução do equilíbrio de forças sociais; a necessidade em se adequar às tentativas de recriação do sistema político para conseguir se emancipar; e a apropriação de discursos democráticos para fins mercantilistas. Tudo isso pode se constituir, na verdade, em uma “pseudoparticipação”, em que o termo participação é apropriado para persuadir o sujeito social, oferecendo uma ação ilusória (PATEMAN, 1992, p. 95).

Outras questões podem afetar, também, de forma negativa, o processo participativo e contribuir para soluções inadequadas de problemas, conforme Bandeira (1999) enumera: preconceitos, conflitos agudos, falta de propensão para a cooperação, tentativas de

manipulação, e consultas demoradas para enfrentar situações que impliquem risco iminente e exijam decisões urgentes. Ademais, existem algumas questões que dificultam a evolução desse processo, como: apatia, poder e dominação que se refletem na desigualdade social; descontentamento; falta de comprometimento; capacidade comunicativa limitada; ceticismo e alcance social reduzido (LUCHMANN, 2006).

Participação constitui, assim, um exercício democrático e, como a democracia, é tão essencial quanto frágil (DEMO, 2009, p. 73). Desse modo, o processo de aprendizagem e a reflexão constantes são fundamentais para se chegar a novos aprofundamentos democráticos, evitar métodos falhos (SANTOS; AVRITZER, 2002) e mitigar os potenciais desafios. O processo de participação, em sua essência, já desempenha um papel educativo, pois à medida que fornece o compartilhamento de informações, capacita os sujeitos a tomarem decisões e a desenvolverem uma sabedoria política e crítica (GOHN, 2002). Isto porque a educação permite que o sujeito reflita sobre a sua função na sociedade, seu tempo, suas responsabilidades e suas potencialidades, o que influencia na sua capacidade de opinar, de dialogar e de ter um olhar crítico (FREIRE, 1967).

Desta forma, este comportamento pode constituir um diferencial para a qualidade e a efetividade do processo participativo, sobretudo na tomada de decisões, para se “desenvolver uma ação responsável, individual, social e política”, como mencionado na teoria da participação de Jean-Jacques Rousseau em sua obra *O contrato social* de 1762, segundo Pateman (1992, p. 38). É participando que se aprende e, por meio da educação, se passa a compreender também que os seus interesses próprios estão ligados aos interesses públicos, pois é preciso a cooperação do grupo para se alcançar algum objetivo².

O sujeito social precisa se educar, na definição mais ampla, para dialogar. Essa educação se refere à proposição de uma reflexão sobre o seu papel diante da sociedade e como parte dela. É durante esse procedimento educativo que o desejo por participar ativamente da vida em grupo é estimulado e se fortalece a consciência cidadã, no sentido de exercitar o controle da gestão pública (JACOBI, 2002). A participação do sujeito está implicada na tomada de consciência em exigir a sua intervenção nos processos sociais, culturais, políticos, econômicos, ambientais etc., que por muito tempo esteve aprisionada no imobilismo da sociedade brasileira (FREIRE, 1967). Nessa perspectiva, Demo (2009) acredita que a maior virtude da educação é ser instrumento de participação política, pois conduz a

² Um exemplo simbólico desse argumento é a petição, solicitação direcionada a uma autoridade e assinada por diversos indivíduos. Nesse caso, se não houver a união de um grupo, em defesa de seus interesses, não se atinge o limite mínimo de assinaturas para se alcançar determinado propósito.

formação da cidadania, atuando diretamente nesse processo. No entanto, para se construir sujeitos sociais críticos e engajados é necessário o fomento a uma educação para a democracia, o que, segundo Baquero (2003), ainda é um desafio no Brasil.

De acordo com Freire (1967), a negação do diálogo entre as partes, por comunicados unilaterais, implica no mutismo, que não necessariamente se caracteriza como ausência de resposta, mas de teor crítico em responder. Isto se constitui em uma característica histórica da sociedade brasileira. Por outro lado, ao que parece, a maioria da sociedade moderna não foi acostumada ou preparada para compartilhar o poder ou a responsabilidade, como afirma George Douglas Howard Cole³, apresentado na obra de Pateman (1992). Ademais, o *status* socioeconômico, em uma estrutura de autoridade hierárquica, influencia também na iniciativa (motivação psicológica) e nas oportunidades em participar (PATEMAN, 1992).

Freire (1967) argumenta que a autêntica democracia oferece espaço para o desenvolvimento da consciência crítica – interpretação profunda sobre as adversidades, problematizando e analisando a realidade – e para a aquisição de responsabilidade sobre decisões que afetem tanto interesses e preocupações próprios do indivíduo quanto do coletivo. Nesse sentido, participação se configura em um elemento importante de afirmação não apenas de uma nova cultura de direitos, como também de deveres, por intermédio da transformação das práticas sociais em novas formas de relação entre a sociedade civil e o Estado na gestão de políticas públicas (JACOBI, 2002). Todavia, o diálogo horizontal entre as partes envolvidas parece ser o fator propulsor para que a sociedade se enxergue também como responsável pela condução política e participe – seja atuando seja controlando medidas de gestão pública.

1.3. Participação social nas políticas públicas do Brasil

A partir da década de 1960, o compromisso de participação entra no cenário brasileiro como uma ação coletiva contra a injustiça social, no sentido de emancipação para dar voz ao povo (LAVALLE, 2011). No entanto, foi, sobretudo, na década de 1980 que participação social como direito adquiriu espaço de debate⁴. Nesse período, o termo

³ COLE, G.D.H. **Labour in the Commonwealth**. Londres: Headley Bros, 1918.

⁴ Segundo Martes e Araujo (2016), a introdução de conselhos a nível federal, como espaço de participação social na gestão pública, teve origem na década de 1930, com inspiração corporativista, e suas formas de participação

participação, na busca pela redemocratização do Estado após o fim da ditadura militar, foi referência obrigatória em planos, projetos e políticas governamentais (GOHN, 2011)⁵. Nesse contexto, a população brasileira passou a ter acesso a canais de participação sobre assuntos relacionados à gestão pública.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 veio a reafirmar o dever de inclusão da sociedade nos espaços de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, como também em conferências, conselhos, ouvidorias, audiências, consultas públicas, entre outras ações com este direcionamento, de modo a institucionalizar a participação social⁶. Desse modo, as maneiras de participar se direcionavam, à época, principalmente a canais de relação entre a sociedade civil e o poder público, estabelecendo uma condição de interdependência e de associação com políticas públicas (JACOBI, 2003; AVRITZER, 2012).

Assim, desde a promulgação da Constituição, que adotou a cidadania como princípio geral, a demanda pela participação social vem sendo consolidada como resultado de conquistas dos movimentos populares e de pressões da sociedade civil pela democratização do país (GOHN, 2011), misturando o sentido inicial de emancipação popular ao novo sentido de democracia (LAVALLE, 2011). Neste caso, cidadania é entendida como fruto de uma sociedade organizada, consciente de seus direitos e deveres, com estratégias de mobilização e influência, e, por isso, o cidadão pode ser considerado um sujeito participante (DEMO, 2009).

Um foco importante no início desse processo de redemocratização do país foi a criação de conselhos, tanto os que eram apenas um tipo de ouvidoria sobre o que a população tinha a dizer, como aqueles que concediam algum poder de decisão (GOHN, 2011). Para Silva, Jaccoud e Beghin (2005), por meio de conselhos com diferentes arranjos de participação, criou-se, então, espaços de articulação e negociação de interesses, acompanhamento e controle das ações políticas e, por vezes, de decisão, com a representação de diversos atores sociais.

Esses espaços, conforme Martes e Araujo (2016), buscam seguir uma lógica institucional de consenso entre todos os envolvidos. Isto é, de se acordar sobre uma ideia,

eram reguladas por meio de uma estrutura vertical, na qual o Estado era o árbitro das negociações nas instâncias oficiais.

⁵ No entanto, conforme Avritzer (2012), outras formas não institucionalizadas de participação já existiam no país, como as associações comunitárias e as profissionais, as organizações religiosas e as beneficentes.

⁶ O texto constitucional promulgado integrou 122 emendas populares, conforme o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, à época, Ulysses Guimarães. Discurso disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-(10-23).html)>.

mediante um exercício de sobreposição de divergências, favorecendo o estabelecimento de coalizões. O que ainda deve ser questionado e problematizado pelo fato de envolver inúmeras interpretações conflitantes sobre as questões em discussão e a impossibilidade de um consenso sem exclusão de ideais (MOUFFE, 2003).

A participação institucionalizada na gestão pública vem, frequentemente, sendo associada ao ato de deliberar nos canais disponíveis para a sociedade civil dialogar e buscar soluções em conjunto com o Estado. Entretanto, parece ser importante considerar, também, as constantes disputas políticas compreendidas nesse âmbito e a possibilidade de as decisões governamentais serem mais legitimadas do que as demandas sociais (COZZOLINO, 2014). Isto porque o ambiente composto nos conselhos tende a apresentar dificuldades na articulação, no diálogo e na negociação, devido ao grau de pluralidade dos atores inseridos e suas ideologias antagônicas (LUCHMANN, 2006).

Retomando a breve cronologia dos conselhos de políticas públicas após a Constituição de 1988, na década de 1990, estes – de caráter interinstitucional – ganharam destaque com a função de se tornar uma ferramenta de mediação na relação sociedade-Estado, como um meio de interlocução pública (GOHN, 2002). Neste percurso, o compromisso de participação social foi se estabelecendo pelo viés dos princípios de solidariedade e responsabilidade social, articulados em redes horizontalizadas para atenuar as desigualdades sociais e para aprofundar o processo democrático (GOHN, 2011; SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005).

Ainda como resultado do movimento democrático, nos anos 2000 houve um forte aumento na criação de conselhos no país em diversas áreas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; BUVINICH, 2014). No entanto, segundo Gurgel e Justen (2013), a mobilização popular sofreu um enfraquecimento, se comparada à intensidade dos anos antecedentes. Assim, apesar do empenho por parte de organizações da sociedade civil, o funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas tem sido burocrático, apresentando limitações como a sua natureza setorial e fragmentada, a cooptação de organizações sociais e suas representações, bem como a dependência e predominância do Estado nos ambientes de controle social (GURGEL; JUSTEN, 2013; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). A dependência, nesse caso, se configura, sobretudo, pela necessidade de estruturas operacionais e materiais, além da vontade política para que haja legitimidade nessa instância participativa (COZZOLINO, 2014).

Nesse sentido, “a participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública”, sendo incluída no arcabouço jurídico-institucional do Estado, a partir de

estruturas de representação criadas por leis, integrando-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo (GOHN, 2002, p. 12). A institucionalização do processo participativo passa, então, a definir novas oportunidades de controle da gestão pública, mas também a delimitar comportamentos dos atores sociais por meio de regras (BORBA, 2011).

Desse modo, a discussão sobre a participação social nas políticas públicas tem sido ambígua pelas variadas maneiras de interpretar a atuação da sociedade civil, o perfil do Estado e as formas de participação (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). Além disso, o Brasil ainda cultiva seus padrões tradicionais de autoritarismo, práticas populistas e assistencialismos que influenciam a qualidade desse processo participativo e limita o controle da gestão pública (BAQUERO, 2003). Da mesma forma, o *status* socioeconômico é, ainda, um fator determinante na definição do perfil dos atores envolvidos no processo.

A capacidade dos conselhos de políticas públicas de “traduzir-se em práticas inovadoras e de uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos” é também um grande questionamento (JACOBI, 2003, p. 323). Essa complexidade ocorre pelo fato de a partilha do poder de decisão ser uma barreira por parte do Estado – haja vista o extenso período da história brasileira em que o exercício da cidadania foi negado à sociedade civil –, de haver representações de caráter contraditório e de alguns grupos sociais terem mais força política, cujas demandas próprias se configuram em, entre aspas, interesse comum (JACOBI, 2003; COHN, 2011; IBASE, 2006).

Dessa forma, as instituições governamentais brasileiras parecem, ainda, provocar apatia na sociedade no que se refere à participação na gestão pública (BAQUERO, 2003). Além disso, as temáticas discutidas nos conselhos também tendem a influir no interesse em participar (AVRITZER, 2012). Como uma alternativa a essa conjuntura, os laços sociais a nível local – e que se preocupam com assuntos coletivos – podem favorecer o fortalecimento de elementos associativos que estimulam o processo participativo (BAQUERO, 2003). Assim, a partir da presença em associações ou movimentos sociais e, consequentemente, assumindo um papel de representação política nesse meio, há a possibilidade de influenciar na condução dos conselhos, tanto no que se refere à sua composição, quanto aos recursos necessários para a participação (PIRES, 2011; SANTOS; AVRITZER, 2002).

Isto reforça o argumento, anteriormente discutido, de que a organização do coletivo constitui um importante elemento para se alcançar um propósito. Mas ainda assim, os incentivos políticos e financeiros, a capacidade administrativa, as questões contenciosas, o acesso à informação, o nível de consenso acerca de uma determinada política e a implementação das decisões podem determinar a intensidade da participação social em maior

ou menor grau (AVRITZER, 2012). Por essa ótica, para potencializar a participação social parece ser fundamental e estratégico a inserção da sociedade nos canais participativos disponíveis, sejam estes em ambientes institucionalizados ou virtuais, para fomentar a transformação desse cenário social de atuação política.

Neste caso, é curioso mencionar que no Brasil existem diversos canais em meios eletrônicos que permitem a expressão da sociedade civil sobre elaboração de políticas públicas, assim como o acompanhamento de processos decisórios. Alguns exemplos são: o *Portal da Transparência* (www.transparencia.gov.br), lançado em 2004 por iniciativa da Controladoria-Geral da União para permitir que o cidadão acompanhe e fiscalize os gastos da gestão pública; o Portal *e-Cidadania* (www12.senado.leg.br/ecidadania), criado pelo Senado Federal em 2012; a plataforma *Participa.br* (www.participa.br), lançada em 2014 pelo Governo Federal em paralelo com a criação da Política Nacional de Participação Social; e a plataforma *Democracia Digital* (www.democraciadigital.fgv.br) lançada em 2015 pelas escolas de Direito e Administração da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, para ser um espaço de diálogo entre sociedade civil, governo e meio acadêmico sobre temas relacionados à transparência de dados públicos e à participação social⁷.

Todavia, como já mencionado no início deste capítulo, o processo participativo começa ainda no ambiente familiar. É nesse espaço que se fomenta o desenvolvimento e o interesse de se participar da sociedade, considerando não só os interesses próprios, mas também os do grupo com quem e onde se vive. Isto porque o sistema democrático se fortifica a partir da construção e solidificação das relações sociais (BAQUERO, 2001). Por conseguinte, os vínculos estabelecidos a partir do exercício da participação tendem a contribuir para a consolidação de experiência democrática, de modo a fortalecer as organizações sociais e a sua inserção nas arenas políticas, intervindo no direcionamento da gestão pública e dando visibilidade às suas demandas (COZZOLINO, 2014).

Dessa forma, tomando esse debate como base, o capítulo seguinte se dirige para o processo de gestão participativa de áreas protegidas, foco desta dissertação, em que os significados de participação social no âmbito das políticas públicas de proteção da natureza são abordados e fundamentados em alguns textos oficiais referentes à temática.

⁷Apesar desses novos instrumentos de consulta pública e do amplo acesso à internet no século XXI, grande camada da população brasileira não tem conhecimento da existência desses ambientes virtuais. Isso também tende a propiciar uma influência limitada da sociedade civil nos processos de tomada de decisão governamentais, bem como acentua a discussão sobre a necessidade de investimento na educação e de uma abrangente difusão de informações para todos os níveis socioeconômicos.

CAPÍTULO 2

GESTÃO PARTICIPATIVA DE ÁREAS PROTEGIDAS: CONTEXTO E DESAFIOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Na noção de gestão participativa no âmbito das políticas públicas, teoricamente, os atores sociais são incluídos no processo de tomada de decisão, compartilham responsabilidades, negociam sobre como devem gerir o objeto em discussão e os resultados dessas ações têm repercussão sobre todos os envolvidos. Nesse modelo, as ferramentas de comunicação representam mecanismos imprescindíveis para uma gestão democrática e descentralizada, haja vista a necessidade de diálogo constante entre os sujeitos de diferentes origens que fazem parte do grupo (BORRINI-FEYERABEND; KOTHARI; OVIEDO, 2004). Por essa perspectiva, a gestão participativa constitui uma via oportuna para ser estimulada no âmbito dos processos de implantação de políticas públicas socioambientais, por abranger diversos grupos sociais que são afetados e interessados por essa temática, como já ocorre nos segmentos de administração de recursos financeiros, na saúde, na educação, entre outros. Por isso, nesta pesquisa, este debate se dirige ao campo da gestão de áreas protegidas.

As áreas protegidas são definidas pela *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) como espaços geográficos – terrestres ou aquáticos – espacialmente definidos com fronteiras acordadas e demarcadas, reconhecidos e geridos, por meios jurídicos ou outros eficazes, com o objetivo de conservar a natureza em longo prazo, bem como os serviços ecossistêmicos¹ e os valores culturais a ela associados (DUDLEY, 2008). Esta representa, também, uma das principais estratégias internacionais de proteção e de uso sustentável dos recursos naturais, mas, ao mesmo tempo, está permeada de controvérsias.

A noção de áreas protegidas, no entanto, tem origem em uma visão fragmentada sobre a relação sociedade-natureza, que influenciou muitos países a estabelecerem um processo de gestão complexo que não valorizava a permanência de populações autóctones e suas culturas para o manejo do território (FERNANDES-PINTO; IRVING, 2017). Embora o objetivo inicial da delimitação desses espaços fosse impedir a presença de populações humanas e de suas atividades para manter a vida selvagem isolada e intocada, atualmente vem se reconhecendo a importância das populações locais na gestão desse ambiente (DIEGUES,

¹ Serviços obtidos direta ou indiretamente do ecossistema como, por exemplo, a provisão de alimentos e recursos genéticos, a autorregulação do clima, a produção de oxigênio, a formação de *habitats*, beleza cênica, água potável, zonas de amortecimento para desastres ambientais, etc.

2001; SMITH, 2013). Além de se configurar em uma maneira de minimizar o processo de desaparecimento de espécies e de proteger a biodiversidade, ultimamente a política de criação de áreas protegidas vem discutindo a interação entre o ser humano e a natureza (DUDLEY, 2008).

Devido à variedade de áreas protegidas existentes no planeta, estas foram categorizadas com diferentes estruturas de gestão e normas ou restrições de manejo, de acordo com a diversidade biológica, a fragilidade do meio, a beleza cênica, a posição geográfica, o apelo cultural, entre outros aspectos (SMITH, 2013). No entanto, a eficiência do processo de proteção da natureza depende da qualidade de gestão que abrange, principalmente, a integração com as paisagens do entorno, as estratégias de manejo dos recursos naturais e o apoio das populações locais e suas culturas (LOPOUKHINE et al., 2012). Nesse sentido, o envolvimento de diversos parceiros, como agências governamentais, setor privado, comunidades locais, povos indígenas e organizações não governamentais, passou a ser considerado como fundamental para a consolidação, expansão e aprimoramento, de forma global, do gerenciamento desses espaços destinados à proteção da natureza, bem como para a distribuição justa de seus benefícios (LOPOUKHINE et al., 2012).

Apesar disso, por muito tempo, a gestão de áreas naturais foi caracterizada por modelos centralizadores de tomada de decisão sobre a conservação dos recursos. Contudo, desde a década de 1980 vem ocorrendo experiências de mudança nos processos de governança dessas áreas, tanto em países desenvolvidos quanto nos em desenvolvimento, fomentando o debate sobre o papel das comunidades locais (BIXLER et al., 2015). As mudanças sobre a maneira de gerir as áreas protegidas, no plano de democratização do processo, vêm se tornando, também, uma orientação internacional influenciada, por exemplo, pela Estratégia Mundial para a Conservação² (1980), pelo Relatório Brundtland³ (1987) e pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento⁴ (1992), sendo o processo de gestão participativa considerado, recentemente, como um instrumento para a

² Sugere a criação de estratégias nacionais de conservação, de acordo com o objetivo de incorporar a natureza ao planejamento do desenvolvimento, divulgado na Conferência de Estocolmo em 1972. A proposta visa conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção da natureza; precursora do conceito de desenvolvimento sustentável.

³ Populariza o termo desenvolvimento sustentável que é definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades”.

⁴ Realizada no Rio de Janeiro, foi considerada como o evento internacional mais importante para debate de temas ambientais, principalmente sobre desenvolvimento sustentável. Devido ao seu empoderamento ambiental, também é conhecida como Eco 92.

conservação da natureza e para o desenvolvimento social (BIXLER et al., 2015; CHIUSANO, 2010; CUNDILL et al., 2013).

Segundo Costa (2015), foi, somente, a partir do III Congresso Mundial de Parques, realizado pela IUCN em Bali, na Indonésia, no ano de 1982, que começou a ser discutida a importância das comunidades locais na gestão de áreas protegidas. Além disso, a assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)⁵, durante a Rio 92, passou a representar o principal marco internacional para a gestão da biodiversidade, no plano global. No sentido de promover a conservação da diversidade biológica, esse documento recomenda que os países signatários considerem a criação de áreas protegidas como um procedimento que não apenas contribui para a conservação dos recursos naturais, mas também para o desenvolvimento econômico e social (OLIVEIRA, 2016). Essa mudança de paradigma com relação à ideologia original de vida selvagem, porém, se consolidou apenas em 2003 com o V Congresso Mundial de Parques, em Durban, na África do Sul, quando se oficializou a necessidade de uma sinergia entre os objetivos de conservação e os interesses das populações afetadas pelas áreas protegidas, incluindo nesse processo a participação de povos indígenas e comunidades locais na gestão (IUCN, 2005).

A gestão participativa em áreas protegidas envolve inúmeros atores sociais presentes em um determinado território ou em parte dele, em um nível relevante nas atividades de gestão, garantindo as funções, as responsabilidades e os direitos respectivos de cada um em relação a esse ambiente (BORRINI-FEYERABEND, 1997). No entanto, os envolvidos possuem interesses, competências e conhecimentos específicos, investem com tempo, financiamento ou poder político, e interpretam a noção de participação de forma diversificada, o que influencia em como essa gestão será desenvolvida (BIXLER et al., 2015; BORRINI-FEYERABEND, 1997).

As práticas de gestão participativa de áreas protegidas, segundo Chiusano (2010), podem resultar em fortalecimento e valorização do território, e descentralização de poder entre os atores sociais, por meio de uma coalizão para a proteção mais eficaz dos ecossistemas. Essa forma de administrar inverte a lógica de poder *top-down* – tradicional pela sua hierarquia – para a lógica *bottom-up* – horizontalizada por ser colaborativa –, na qual se reconhece a necessidade de uma gestão a nível local e a condução da gestão em conjunto com a comunidade local. Todavia, a autora avalia que os discursos e as práticas ainda divergem

⁵ Acordo internacional que objetiva a conservação da biodiversidade, uso sustentável dos recursos naturais e a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos da utilização dos recursos genéticos.

quando, por exemplo, as iniciativas de inclusão social são aplicadas fora do contexto local ou impostos de forma hierárquica pelos órgãos gestores.

Durante esse processo, geralmente, os atores locais não são envolvidos da mesma forma. Isso ocorre pelo fato de que os mais ativos possuem o potencial de se manifestar ao ponto de alcançarem o poder de decisão, enquanto que os mais passivos tendem a se restringir à função de assessorar com opiniões (BORRINI-FEYERABEND, 1997). Entretanto, ainda assim, os atores passivos podem colaborar de algum modo para o encaminhamento das decisões finais (BORRINI-FEYERABEND, 1997; BORDENAVE, 2013). A percepção dessa diferença entre quem está mais ou menos engajado pode ser compreendida por meio de três ações: fazer parte, tomar parte e ter parte (BORDENAVE, 2013). Nem sempre quem faz parte de alguma organização, tem parte na sua condução ou toma parte das decisões. Contudo, independentemente de que posição se tenha na gestão, a forma de participar de todos os atores difere, também, devido a aspectos subjetivos que devem ser considerados no processo, como mobilização e engajamento.

Segundo Borrini-Feyerabend (1997), é muito difícil precisar os diferentes graus de envolvimento em atividades de gestão. Ademais, a representação efetiva das partes tende a estar ainda aquém do desejado, sem que o poder de decisão seja concedido a todos os envolvidos (BORRINI-FEYERABEND, 1997). Isso ocorre, por exemplo, quando o órgão gestor compreende os moradores locais como uma potencial ameaça para as áreas protegidas ou quando as comunidades locais consideram a criação de uma área protegida como uma iniciativa opressora, em função de normas que tendem a privá-las de usufruir das riquezas naturais e limitam suas tradições. Para a autora, essas situações de tensões representam alguns dos desafios no âmbito da gestão de áreas protegidas. Em muitos casos, as formas de participação são limitadas e associadas a projetos pré-definidos que requerem treinamento, especialização e experiência adequados (BIXLER et al., 2015). Esses fatores acabam restringindo a participação de determinados grupos no processo de gestão.

Para ilustrar esse debate, vale destacar dois casos com resultados distintos de gestão participativa. KimDung, Bush e Mol (2013) avaliaram a gestão participativa em 105 áreas protegidas no Vietnã e perceberam que mesmo havendo a interação entre os diferentes atores sociais, o controle e o poder de decisão final sobre essas áreas eram do governo. Além disso, a comunidade local era, ainda, considerada como uma ameaça para a conservação das áreas, o manejo e o aproveitamento dos recursos naturais eram limitados, e seu engajamento na gestão estava muito aquém do desejável. Por outro lado, Campbell et al. (2013) identificaram na Indonésia que a inclusão das comunidades locais na fiscalização, no

monitoramento e na implementação de estratégias de gestão no *Karimunjawa National Park*, contribuíram para reduzir a pesca destrutiva. Mudanças na legislação e na descentralização de poder colaboraram para um maior envolvimento e participação das comunidades locais na gestão. Também foram investidos recursos em ações de mediação de conflitos entre conservação da biodiversidade e necessidades de desenvolvimento local, assim como para melhorar a governança dos recursos naturais.

Portanto, a gestão participativa de áreas protegidas não pode ser entendida como um processo estático, pois varia de acordo com o contexto onde é aplicado, constituindo-se em um movimento gradativo, com potencialidades e desafios. Por isso, necessita de revisões e aperfeiçoamentos contínuos (BORRINI-FEYERABEND, 1997).

Gestão participativa é um campo de aprendizagem social. Desse modo, o Quadro 1 organiza algumas das potencialidades e dos desafios, dispostos na literatura, que são confrontados ao longo do processo participativo de gestão de áreas protegidas para a interpretação e planejamentos futuros.

Quadro 1. Potencialidades e desafios durante o processo participativo de gestão de áreas protegidas.

Potencialidades	
Ampliação de visões	Inclusão social
Divisão das responsabilidades	Sensibilização pública da problemática de conservação da natureza
Aliança entre órgão gestor e os demais membros pertencentes àquela região a fim de impedir a degradação dos recursos naturais por grupos externos	Valorização dos conhecimentos e competências dos atores sociais, principalmente dos que vivem nessas áreas
Maior engajamento em favor das decisões tomadas em conjunto	Contribuição para uma sociedade mais democrática e participativa
Transparência e abertura de espaços públicos de interlocução com movimentos sociais	Poder de transformação dos atores sociais e estruturação identitária
Maior compreensão dos efeitos socioeconômicos e culturais da conservação da natureza	Promoção da comunicação e do compromisso entre as partes interessadas
Desafios	
Falta de preparo dos atores sociais	Desigualdade entre representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil
Falta de confiança mútua	Resistência à descentralização do poder
Oposição dos próprios moradores locais por serem privados de atividades econômicas em áreas protegidas	Povos tradicionais que entendem que eles são os únicos responsáveis pela proteção daquele território
Falta de clareza e disseminação das disposições legais	Grupos dominantes que tiram proveito dos conflitos para benefício próprio
Interesses humanos suscetíveis de influência; possibilidade dos acordos não serem mantidos devido a fatores externos, como mudanças	Moradores locais que não possuem um modo de vida que equilibre o desenvolvimento econômico e social com a proteção da natureza

econômicas ou administrativas	
Complexidade pela falta de padrão nas etapas do processo de gestão	Limitação de responsabilidades e funções de tomada de decisão

Fonte: Elaboração da autora (2018) baseada em BORRINI-FEYERABEND (1997), COZZOLINO, IRVING, SOARES (2015), IBAMA (2007a), ICMBio (2014a), MANZOOR RASHID et al. (2013), CAMPBELL et al. (2013) e CUNDILL et al. (2013).

Mas nesta perspectiva, como tem sido implementados mecanismos de gestão participativa nas áreas protegidas brasileiras? As políticas públicas têm contribuído para o estímulo à participação social nesses espaços demarcados? Esse tema tem sido incluído nas pautas de discussões sobre a questão ambiental no país? Essas e outras questões são abordadas no tópico a seguir, dedicado à análise dos desdobramentos do tema no Brasil.

2.1. Políticas públicas brasileiras de proteção da natureza e a participação social na gestão de áreas protegidas

Políticas públicas se constituem em um campo complexo e multidisciplinar, envolvendo vários atores sociais além do governo, no qual os poderes de influência e de articulação são a base para a sua formulação. Dentre alguns exemplos influentes estão segmentos como as organizações sociais e ambientalistas, os parlamentares, as mídias e a comunidade científica.

A definição de políticas públicas é muito ampla, mas em um sentido genérico, pode-se entender que aborda um conjunto de decisões e ações desenvolvidas pelo governo, como estratégia para se atingir resultados de interesse público e promover o bem-estar social (MMA, 2017). Geralmente, uma questão se configura em política pública quando há uma consciência coletiva sobre a necessidade de se encarar um determinado problema e de buscar soluções para tal (SOUZA, 2006).

A consciência sobre os problemas ambientais, por sua vez, está permeada de conflitos entre interesses econômicos e ecológicos (FREY, 2000) que se refletem diretamente na definição dos problemas e, por conseguinte, nas políticas nacionais. Entretanto, mesmo que uma questão se transmute em política pública, isso não a torna prioritária. Para tanto, é necessário que haja vontade política, mobilização social e a percepção de que a não resolução dessa questão pode, também, aumentar os custos governamentais (MMA, 2017).

A introdução de políticas públicas de proteção da natureza no Brasil resulta de um longo e lento processo de valorização da natureza, influenciado pelo contexto internacional e pela mobilização de diversos setores da sociedade brasileira (IRVING, 2012). No entanto,

ainda que esse arcabouço tenha avançado nas últimas décadas e compromissos nacionais e internacionais tenham sido assumidos pelo governo brasileiro, alguns autores analisam que o tema não é, ainda, considerado uma prioridade no país. Esta questão indica ser contrária aos interesses de poucos agentes, inseridos no âmbito político e com poder de influência, justificados pelas demandas de, entre aspas, progresso (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009), como é o caso das construções de mineradoras e hidrelétricas, por exemplo.

A proteção da natureza no Brasil tornou-se um princípio básico pela primeira vez a partir da Constituição Federal de 1934. Os recursos naturais brasileiros foram, então, considerados como patrimônio nacional a ser preservado, caracterizando um objetivo complementar de política de desenvolvimento nacional e, consequentemente, fomentando a criação de dispositivos legais (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2006). Essa iniciativa de gestão e proteção dos recursos naturais sinaliza ser reflexo de discussões entre concepções políticas e ideológicas que incidiam na composição do Estado, no qual novos atores foram se destacando, a fim de transformar e reestruturar o processo político no país como, por exemplo, instituições de pesquisa e movimentos ambientalistas (COSTA, 2015; FREY, 2000).

Ainda em 1934, o primeiro Código Florestal brasileiro foi estabelecido e, pouco tempo depois, áreas protegidas começaram a ser criadas no país⁶ (IRVING et al., 2013). Este documento classificava as florestas em Protetoras, Remanescentes, Modelo e de Rendimento, bem como delimitava as ações de exploração de cada categoria e determinava as penalidades em caso de descumprimento das normas (BRASIL, 1934). A partir do referido documento, as áreas protegidas passaram a ser categorizadas, de acordo com as necessidades de proteção e de manejo (MEDEIROS, 2006). Dessa maneira, o Código Florestal de 1934, influenciado pelos movimentos internacionais de proteção da natureza, foi considerado a base para a introdução da noção de áreas protegidas no país (IRVING; MATOS, 2006).

Seguindo essa cronologia, durante o período da ditadura militar (1964-1984), novos instrumentos de políticas públicas foram instituídos e inúmeras áreas protegidas foram criadas no Brasil, sem que houvesse consultas aos habitantes dos locais delimitados para tal (BOTELHO, 2009). Além disso, a criação de áreas protegidas tinha uma finalidade tática de controle do território (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2006).

No entanto, com a redemocratização do país, houve um avanço nas políticas de proteção da natureza, a começar pela Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981). A Constituição Federal de 1988, por sua vez, se tornou um marco histórico brasileiro que

⁶ A primeira área protegida brasileira criada foi o Parque Nacional do Itatiaia, em 1937, influenciada pelo modelo preservacionista norte-americano.

fomentou a proliferação de arranjos institucionais participativos, conforme argumentado no *Capítulo 1*, e pela primeira vez trouxe um capítulo dedicado ao meio ambiente. Desde então, novas estratégias passaram a ser implementadas no âmbito da gestão pública, que permitiam mais mecanismos de diálogo entre representações governamentais e não governamentais como, por exemplo, a criação de Conselhos Gestores (BOTELHO, 2009).

Nessa perspectiva, o ano de 2000 foi considerado como uma referência para a estruturação e articulação do modelo de gestão da maioria das áreas protegidas brasileiras, ao concretizar um sistema único para definir critérios de criação, de implementação, de gestão e de categorias (MEDEIROS, 2006). A instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000), resultou em diferentes tipologias de proteção da natureza e contribuiu para o avanço dessa temática no Brasil (MEDEIROS, 2006; MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2006).

Assim, dentre os espaços atribuídos à proteção dos recursos naturais no país estão as Unidades de Conservação (UCs) asseguradas no SNUC – foco desta dissertação e por isso estão mais detalhadas a seguir –, as Áreas de Preservação Permanente⁷ e Reservas Legais⁸ tratadas no âmbito do Código Florestal, bem como as Terras Indígenas e Terras Quilombolas⁹ estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

O SNUC foi criado em 2000 e regulamentado dois anos depois, pelo Decreto nº 4.340 (BRASIL, 2002a), após anos de discussão e controvérsias entre conservacionistas e preservacionistas para delinear as formas de manejo e de proteção da natureza. Nesse contexto, o modelo construído abarca as duas correntes filosóficas, no qual contempla unidades de conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável. As unidades de conservação são áreas “com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000).

⁷ De acordo com o artigo 3º do Código Florestal em vigor (Lei nº 12.651/2012), as Áreas de Preservação Permanente são áreas naturais com rígidos limites de exploração que possuem “a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

⁸ As Reservas Legais compõem as áreas localizadas no interior de uma propriedade rural, com “a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (BRASIL, 2012a).

⁹ As Terras Indígenas e Terras Quilombolas são reconhecidas pela União como propriedade definitiva dos povos indígenas e dos remanescentes de comunidades quilombolas, para suas atividades produtivas e usufruto.

Nesse sentido, as UCs de Uso Sustentável¹⁰ permitem estar em contato com o ambiente natural, garantindo sua perenidade e conservando a biodiversidade. As de Proteção Integral¹¹, em contrapartida, preservam as características naturais primitivas sem que seja prevista qualquer interferência humana direta, sendo permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, como pesquisas científicas e turismo, por exemplo.

A responsabilidade pela gestão de todas essas áreas foi, ao longo da história, competência de diversos órgãos, tais como: o Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), e, até o momento, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). O ICMBio, por sua vez, foi criado em 2007 com o objetivo de gerir as UCs federais, incumbência que antes estava a cargo do IBAMA.

Mas quais foram os documentos que serviram de referência para esses órgãos e para as políticas públicas de proteção da natureza? Com a redemocratização do país, a sociedade foi, também, incluída no processo de gestão das áreas protegidas?

Em 2011 foi promulgada a Lei Complementar nº 140, regulamentando o Artigo 23¹² da Constituição Federal de 1988, que ressalta a necessidade de ação cooperada e articulada entre os entes federados para a efetivação das políticas de proteção da natureza, a fim de “proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente” (BRASIL, 2011, art. 3º). Todavia, segundo Prates e Irving (2015), esse novo arcabouço exige também um aprimoramento do processo de participação social.

Nesse sentido, cabe destacar que a participação da sociedade, em questões ambientais, está prevista em documentos importantes como:

¹⁰ Categorias incluídas: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva Particular do Patrimônio Natural e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

¹¹ Categorias incluídas: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

¹² Vale destacar aqui: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; [...].

- Política Nacional de Meio Ambiente: tem como princípio a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981);
- Constituição Federal: dedica um capítulo inteiro sobre a questão ambiental e prevê em seu Artigo 225 que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do poder público e da sociedade defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras (BRASIL, 1988);
- Agenda 21: pacto para o desenvolvimento sustentável, no qual governo e todos os setores da sociedade devem cooperar no estudo de soluções para problemas socioambientais, por meio de mobilizações, trocas de informações e consensos¹³ (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992);
- Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos: tem como fundamento a gestão descentralizada dos recursos hídricos com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades (BRASIL, 1997);
- Política Nacional de Educação Ambiental: tem como princípios a democracia, a participação e a sustentabilidade do meio, além disso, objetiva incentivar a participação na preservação do equilíbrio da biodiversidade (BRASIL, 1999);
- Sistema Nacional de Unidades de Conservação: apresenta propostas de participação social na criação, implantação e gestão de unidades de conservação (BRASIL, 2000).
- Política Nacional da Biodiversidade: promove a participação social em iniciativas e estudos sobre a biodiversidade para a valorização, a conservação e o uso sustentável dos saberes tradicionais, bem como no estabelecimento de

¹³ As ações prioritárias da Agenda 21 brasileira são os programas de inclusão social, sustentabilidade urbana e rural, a preservação de recursos naturais e minerais e a ética política para o planejamento rumo ao desenvolvimento sustentável.

bases legais para a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados dos recursos genéticos, e no controle da gestão desses recursos (BRASIL, 2002b);

- Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas: busca estimular a participação social no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas, por meio de uma interlocução qualificada entre os diversos atores sociais (BRASIL, 2006).
- Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: garante aos povos e comunidades tradicionais o acesso aos recursos naturais tradicionalmente utilizados, bem como valoriza a diversidade socioambiental, promove o desenvolvimento sustentável para a melhoria da qualidade de vida e a participação nas instâncias de controle social (BRASIL, 2007a);
- Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: participação indígena na gestão de seu território, a partir de um mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva, baseado em seus conhecimentos e saberes, para a categorização das Terras Indígenas (BRASIL, 2012b);
- Política Nacional de Participação Social: reconhece a participação social como direito do cidadão, e visa fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil (BRASIL, 2014).

No entanto, atualmente os documentos de políticas públicas relativos à gestão participativa em áreas protegidas no Brasil, mais destacados, são o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000) e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP (BRASIL, 2006).

O SNUC prevê duas ferramentas de gestão de UCs que favorecem a participação social nos processos de tomada de decisão que são o Plano de Manejo e o Conselho Gestor. O Plano de Manejo se constitui em um documento técnico que estabelece normas, restrições

para uso de áreas zoneadas¹⁴, manejo de recursos naturais visando minimizar os impactos negativos, e a implantação de estruturas físicas necessárias à gestão. O processo de sua elaboração se caracteriza em um “‘espaço social’ de negociação, integração de saberes e base de discussão para pactos e acordos, com o objetivo de orientar o manejo da área protegida” (IRVING et al, 2009, p. 82). O Conselho, por sua vez, consiste em um fórum institucional para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas, culturais e políticas da região onde a área protegida se situa, a fim de buscar consenso entre as partes envolvidas e atender ao interesse social. Nesse ambiente espera-se a consolidação de um “‘espaço potencial’ de mediação nas relações sociedade/Estado” (IRVING et al, 2009, p. 83).

Apesar da grande contribuição do SNUC para a criação e a gestão das áreas protegidas, dando destaque às Unidades de Conservação, o documento não dispõe de instrumentos de integração e de articulação de suas ações previstas, com as demais tipologias de manejo (MEDEIROS, 2006). Isso tende a dificultar a procura por soluções de problemas históricos de gestão, ainda, presentes nas Áreas de Preservação Permanente, nas Reservas Legais, nas Terras Indígenas (MEDEIROS, 2006) e nas Terras Quilombolas. Dessa forma, no ano de 2006, o estabelecimento do PNAP veio fortalecer o SNUC, aprimorando o seu planejamento e gestão.

Este Plano é resultado dos compromissos assumidos pelo país no âmbito da CDB de adotar o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas – realizada em 2004 na Malásia. O PNAP se constitui em um sistema mais abrangente de áreas protegidas e que tem como objetivo central considerar os desafios ligados à governança democrática, para orientar os processos de gestão de áreas protegidas em médio e longo prazo (IRVING, 2012). Além disso, este documento associa a proteção da diversidade biológica à da diversidade social, destacando as subjetividades e simbologias que são envolvidas na interpretação da natureza e em suas formas de proteção (IRVING; MATOS, 2006). A participação e a inclusão social, aliás, foram incorporadas como um dever em sua elaboração, envolvendo especialistas, servidores públicos, gestores de UCs, representantes de organizações não governamentais, movimentos sociais, lideranças indígenas e quilombolas, por meio do Fórum Nacional de

¹⁴ O zoneamento de uma área é a definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da UC possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz (BRASIL, 2000).

Áreas Protegidas¹⁵ (FNAP) em ambiente virtual; e posteriormente na própria avaliação do PNAP.

No entanto, Oliveira (2007) menciona que, apesar da expectativa em seu potencial de mobilização e difusão, o FNAP não conseguiu expandir a escala de participação social nas discussões de tomadas de decisão sobre políticas públicas para áreas protegidas, devido aos limitados estímulos nos debates, à insuficiente divulgação do Fórum e à reduzida conexão com outras redes que investigam a temática de estratégia de proteção da biodiversidade. Todavia, apesar desses problemas, a autora ressalta o FNAP como um importante instrumento para se construir um diálogo democrático no planejamento e na gestão de áreas protegidas brasileiras. Por essa perspectiva, a complexidade em materializar instrumentos de participação, presentes nos arcabouços de políticas públicas de proteção da natureza, fica ainda mais evidente.

A participação social, de acordo com Cozzolino, Irving e Soares (2015), se expressa claramente no SNUC, por meio de mecanismos como conselhos e audiências públicas, mas de forma limitada e contraditória. Exemplos nesse sentido, segundo os autores, se referem à designação dos membros do conselho – competência do chefe da UC, que pode negar a participação de um segmento fortemente impactado –; e à privação dos participantes de deliberar sobre aspectos relacionados à criação da UC. Por outro lado, com relação ao PNAP, os autores afirmam que o compromisso de participação se fortalece a partir da proposta de estabelecer políticas públicas integradas e do comprometimento em incluir a sociedade em todas as etapas do processo, por meio de estratégias de comunicação e de sensibilização.

Souza e Maciel (2015) analisam que a noção de participação abordada nesse último documento abrange o compartilhamento de poder, sem se sobrepor aos interesses locais, e a valorização dos aspectos culturais e sociais de comunidades que vivem no interior ou entorno das áreas protegidas. No entanto, vale salientar que o PNAP não foi, ainda, implementado. Situação esta que tem se destacado com frequência em outros instrumentos de políticas públicas brasileiras, apesar de ser declarada, nos documentos, a grande capacidade de proteção da natureza e de abordagem das questões sociais (PRATES; IRVING, 2015).

Mas o fato é que o compromisso de participação social vem sendo debatido na implementação de políticas públicas como resultado, ao menos em parte, de pressões político-sociais exercidas pela sociedade, visando a inserção de grupos sociais e outras instâncias na

¹⁵ Plataforma de comunicação hospedada no *website* do Ministério do Meio Ambiente no período de 2004 a 2006.

delegação de responsabilidades (SOUZA, 2006). Nesse sentido, vale destacar que a qualidade da participação pode, também, determinar a eficácia das propostas de políticas públicas e do seu cumprimento, segundo o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2017*, divulgado pelo Banco Mundial¹⁶. Além do mais, a participação social tem sido interpretada como um controle da gestão das políticas públicas por parte da sociedade civil (COHN, 2011). No entanto, ainda assim, o poder de decisão do Estado continua se sobressaindo ao dos demais atores (SOUZA, 2006; FREY, 2000).

Apesar de os fatores condicionantes de políticas públicas serem sujeitos a alterações ao longo do tempo, devido às circunstâncias de pautas políticas locais ou globais (FREY, 2000), ao que parece, a participação da sociedade na proteção da natureza tem sido um tema bastante discutido, não só no meio acadêmico, como também em encontros políticos com representantes de diversos países.

Apenas para citar alguns exemplos nos últimos vinte e cinco anos, em 1992, participação se tornou um dos princípios da *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sendo considerada a melhor maneira de tratar questões ambientais, não só proporcionando o acesso à informação, mas também incluindo a sociedade civil no processo decisório – Princípio 10. Nesse mesmo documento, a participação de povos e comunidades tradicionais no gerenciamento ambiental foi também destacada como meio para se atingir o desenvolvimento sustentável, por intermédio de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais – Princípio 22.

Por outro lado, no ano de 2007 houve, em Brasília, o Encontro Nacional de Colegiados Ambientais¹⁷ que debateu questões sobre a participação social na gestão ambiental, a articulação e a função de conselhos e comitês, como também discutiu o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Esse evento foi uma iniciativa pioneira do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para promover a revitalização e a eficiência da gestão ambiental no Brasil, e fomentar o diálogo entre governo e sociedade no que tange ao desafio da sustentabilidade socioambiental.

¹⁶ Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmPT.pdf>>. Acesso em 19 de janeiro de 2018

¹⁷ Colegiados municipais, estaduais e nacionais e de bacia hidrográfica.

Mais recentemente, no período de 2015 a 2017, países da América Latina e Caribe¹⁸ voltaram a discutir o Princípio 10, anteriormente mencionado, ao longo de oito reuniões¹⁹ do Comitê de Negociação do Acordo Regional, com a finalidade de as respectivas nações desenvolverem uma política padrão para a efetiva execução do direito à participação, à justiça e à informação em temas ambientais. Vale destacar que na sexta reunião, realizada em Brasília, representantes da sociedade civil tiveram a oportunidade de participar na mesa de negociação em conjunto com os representantes governamentais, com transmissão ao vivo pela internet, o que foi considerado inovador na ocasião.

Como último exemplo dessa sequência, em maio de 2017, durante o Colóquio Judicial sobre Constituição, Ambiente e Direitos Humanos²⁰, ocorrido no Congresso Nacional e divulgado pela TV e Rádio Senado, a parceria da sociedade civil com o Estado foi destacada como uma das possibilidades para se assegurar a proteção da biodiversidade e a sustentabilidade econômica de forma harmônica (OLIVEIRA, 2017).

É interessante salientar, nesta dissertação, o discurso do diretor de *Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação* do ICMBio, Cláudio Maretti, no referido evento, em que reconhece a necessidade de participação social na gestão da política de proteção da natureza e na fiscalização de uso dos recursos naturais, defendendo um novo modelo de ação destinado às áreas protegidas, por meio de uma “conservação colaborativa com a participação efetiva da sociedade”. Ademais, o diretor enfatiza que “a conservação da natureza e os objetivos sociais e culturais e, às vezes, até econômicos são, obviamente, conjugados”, e que estudos científicos internacionais têm demonstrado a integração de governanças e a participação social como alguns dos elementos fundamentais possíveis para se aprimorar a gestão das áreas protegidas brasileiras (MARETTI, 2017).

Assim, participação social tem ganhado cada vez mais destaque nos assuntos referentes a questões ambientais, conforme apontado nesse breve levantamento acerca do

¹⁸ Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trindade e Tobago, Uruguai e Venezuela.

¹⁹ A primeira reunião teve início em maio de 2015 na sede da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), em Santiago do Chile. No ano de 2017 ocorreu a sexta em Brasília, a sétima em Buenos Aires e a oitava em Santiago do Chile. As negociações do acordo tiveram continuidade até esta última reunião ocorrida de 27 de novembro a 1º de dezembro de 2017.

²⁰ O evento foi realizado pela Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado, pela Comissão Mista de Mudanças Climáticas (CMMC) e pelo Instituto Judicial Global do Meio Ambiente, em colaboração com a Organização das Nações Unidas (ONU).

processo participativo na gestão de áreas protegidas e da existência de instrumentos de políticas públicas com este objetivo. No entanto, esta dissertação tem como foco de análise somente um canal participativo: o conselho gestor. Nessa instância, dependendo da temática abordada e dos resultados no que tange à relação demanda-resolução, o engajamento e a motivação da sociedade em participar podem variar em maior ou menor grau (COHN, 2011).

Dessa forma, o próximo capítulo aborda como a criação dos conselhos em unidades de conservação se originou no Brasil, além de apresentar um breve balizamento do seu funcionamento e o que tem sido feito para se promover a participação social na gestão de áreas protegidas. Discute, ainda, alguns desafios potenciais e como se materializam os conselhos em Parques Nacionais, tendo em vista o campo deste estudo.

CAPÍTULO 3

CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Esse capítulo procura, inicialmente, contextualizar sobre conselhos no Brasil, com ênfase naqueles vinculados à gestão de unidades de conservação. Dessa forma, se apresenta didaticamente as normas e os procedimentos para a criação e o seu funcionamento, e os desafios e as controvérsias do processo de participação social nesse espaço institucionalizado.

Os conselhos, como instâncias da gestão pública, consistem no processo mais antigo de tomada de decisão no conjunto da sociedade de modo global, em que são estruturados mediante expressões de um determinado coletivo e como arenas de ação política que alega representar o interesse público, implicando sempre em discussões, diálogos ou tomadas de decisão (CEPÊDA, 2013). A sua instauração na cultura democrática está relacionada com o objetivo de se obter um controle maior da sociedade civil sobre “a destinação e o uso dos recursos públicos na forma de políticas e respostas às demandas sociais” (CEPÊDA, 2013).

Os conselhos referentes à gestão ambiental podem ser caracterizados como arenas para a interação entre os atores sociais onde se busca uma tomada de decisão compartilhada, uma distribuição de poder e de responsabilidades sobre o manejo e a proteção da natureza (BIXLER et al., 2015; IBAMA, 2007a). Além disso, estes se constituem como um espaço legítimo de participação social na gestão dos recursos naturais que, mais do que administrar o patrimônio natural, aborda diversos aspectos complexos da relação da sociedade com a natureza. Assim, os conselhos se destacam, também, como um ambiente de aprendizado sobre processos participativos na gestão pública, frente a uma estrutura centralizadora tão enraizada na cultura brasileira (DICK; DANIELI; ZANINI, 2012).

Em uma leitura retrospectiva sobre esses conselhos, não se pode deixar de mencionar que no contexto histórico brasileiro, no início do processo de redemocratização, foi criado, em 1981, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)¹, com o objetivo de estabelecer e avaliar, regularmente, a implementação e a execução de políticas e normas de proteção da natureza no Brasil. Esse conselho se constitui como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), e se articula com os conselhos de meio ambiente nas esferas municipais, estaduais e regionais.

¹ Composto por: Plenário, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores.

Assim, o estabelecimento do próprio CONAMA e do SISNAMA sinaliza o início de um movimento de descentralização de poder e de compartilhamento de responsabilidade de proteção da natureza entre o governo e outras esferas administrativas. Como abordado no *Capítulo 2*, esse período de transformação do sistema político passou a prever, portanto, estratégias para avanços na relação entre a sociedade e o Estado, no que tange à gestão dos recursos naturais.

O processo de participação social no CONAMA se efetiva em Plenário, cuja composição inclui, conforme o Artigo 5º do Decreto nº 3.942/2001, vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil. Este pode ser considerado como um potencial instrumento para o controle social de políticas públicas de proteção da natureza. No que concerne às unidades de conservação, desde o ano 2000, o CONAMA tem entre as suas competências o acompanhamento da implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000).

Nessa perspectiva, no SNUC (BRASIL, 2000, 2002a) se prevê também conselhos gestores de unidades de conservação como instrumento de gestão participativa, na medida em que nestes se busca o envolvimento de diversos setores da sociedade no processo de gestão destas áreas protegidas. Dentre os setores que devem estar representados, podem ser mencionados a comunidade científica, as organizações não governamentais ambientalistas, os moradores locais e do entorno das unidades de conservação, as comunidades tradicionais, os trabalhadores e o setor privado atuantes na região da UC, além de proprietários de imóveis que estejam no interior da unidade e de membros dos Comitês de Bacia Hidrográfica (BRASIL, 2000, 2002a).

A composição dos conselhos a partir desta determinação é, portanto, um movimento inovador e desafiador, devido à proposta de descentralização da gestão pública (AYRES, 2012), na qual compete aos conselhos de UCs:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

- VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP², na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e
- IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso (SNUC, 2002a).

Além disso, nos conselhos são abordadas inúmeras questões sociais, econômicas, culturais e ambientais com relação à área protegida³. Conforme o SNUC (BRASIL, 2000, 2002a), os conselhos podem ser consultivos ou deliberativos. No conselho consultivo se discute, aconselha e se busca a opinião dos conselheiros⁴ sobre questões que devem ser resolvidas pela administração da UC, ao passo que no deliberativo, além das discussões colocadas, se delibera, coletivamente, uma decisão a ser tomada. A maioria das categorias de manejo de unidades de conservação possui conselho de caráter consultivo⁵.

Nesse sentido, cabe ao órgão gestor executar as propostas acordadas nas reuniões de conselho ou compartilhar a tarefa com as instituições parceiras de gestão, além de articular com outros órgãos sobre a execução das deliberações ou manifestações ou, então, justificar por escrito os motivos pelos quais não se poderia ocorrer a implementação de tal proposta (ICMBio, 2014a)⁶. Essa característica, entretanto, marca a divisão de poderes entre o órgão gestor e a sociedade civil. Por essa ótica, o primeiro inicia e promove as ações, enquanto o segundo é apenas consumidor, beneficiário ou vítima do processo – dependendo do resultado

² Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

³ O primeiro conselho de UC no Brasil foi formado no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, em 2000, ainda sob responsabilidade do IBAMA, órgão ambiental federal. No entanto, em 2007, alguns setores do IBAMA foram delegados ao ICMBio – vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do SISNAMA –, criado nesse mesmo ano.

⁴ Pessoas indicadas como representantes legítimos das instituições-membro (grupos com assento no conselho).

⁵ As Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, ambas do grupo de Uso Sustentável, são a exceção e possuem conselho deliberativo.

⁶ Atualmente, o ICMBio é o órgão executor do SNUC, com competência para a gestão das UCs federais e implementação de ações ambientais, como a recuperação de áreas degradadas, fiscalização e aplicação de penalidades administrativas ambientais ou compensatórias por degradação ambiental, monitoramento do uso público e a exploração econômica dos recursos naturais, promoção de programas de educação ambiental, bem como contribuição para a geração e disseminação de informações e conhecimentos relativos à gestão de unidades de conservação, da proteção da biodiversidade e do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2007b).

dos trâmites –, sendo colocada em uma posição de coadjuvante (BORDENAVE, 2013; GOHN, 2002).

Todavia, de modo geral, este tende a ser uma instância participativa permeada por disputa de interesses e um espaço de negociação, não sendo, ainda, orientada por metodologias de avaliação consistentes sobre a eficiência do processo de gestão (IRVING et al., 2009) e sobre a qualidade da participação. Por isso, os objetivos de democracia e de engajamento da sociedade no processo nem sempre são claros no funcionamento dos conselhos (AYRES, 2012).

A paridade entre os conselheiros é prevista pelo SNUC (BRASIL, 2000, 2002a) para que os representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil estejam, sempre que possível, em mesma proporcionalidade no conselho consultivo. No entanto, no caso dos conselhos deliberativos deve haver maioria dos representantes das comunidades tradicionais que habitam nas UCs, por serem as mesmas diretamente atingidas por qualquer decisão que venha a ser tomada, de acordo com a Instrução Normativa ICMBio nº 02, de 18 de setembro de 2007, que define as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento deste tipo de conselho.

Mesmo assim, é importante enfatizar que conselhos são estruturados a partir da representação de entidades ou organizações sociais e o limite de assentos tende a filtrar a escolha das instituições-membro e a reduzir as possibilidades de participação de outros segmentos, dando uma prioridade automática aos mais representativos (BORBA, 2011). Além disso, na composição dos conselhos referentes à gestão ambiental, no Brasil, predomina, ainda, a representação dos órgãos públicos que, no entanto, são os menos presentes nas reuniões (IPEA, 2011; MACHADO; COSTA; VILANI, 2012).

Apesar disso, há casos também em que assentos são disponibilizados para outras entidades ou organizações sociais, mas estas não se interessam em ocupá-los com um representante. Nesse sentido, independente da tipologia do conselho, a atuação, a força e a representatividade de seus membros são elementos norteadores do processo participativo nesse fórum (DICK; DANIELI; ZANINI, 2012). Isto significa dizer que a presença nas reuniões, o diálogo entre os atores envolvidos e o cumprimento de seus respectivos papéis (cobranças ou execuções) são fatores que podem contribuir para o desempenho desse canal de participação.

Ainda segundo o SNUC (BRASIL, 2000, 2002a), o presidente do conselho – o chefe da UC – é o responsável por convocar as reuniões, que são públicas e se realizam em local de fácil acesso. Para o bom funcionamento do conselho, deve haver um regimento

interno contendo normas e procedimentos elaborados pelos conselheiros. Além disso, a linguagem utilizada deve ser clara para todos, e os conselheiros devem levantar as necessidades de seus respectivos grupos e comunicá-los sobre as informações e decisões estabelecidas durante as reuniões.

Mesmo havendo um presidente no conselho, todos os conselheiros têm direitos e deveres a cumprir. Isto porque, de acordo com o que foi discutido no *Capítulo 1*, participação nessas instâncias formais envolve uma cultura consciente de direitos e também de deveres. Assim, no Quadro 2, a seguir, estão sistematizadas algumas dessas competências dos conselheiros de unidades de conservação, segundo Silva (2007 *apud* DICK; DANIELI; ZANINI, 2012).

Quadro 2. Matriz-síntese dos direitos e deveres dos conselheiros de unidades de conservação.

Direitos dos Conselheiros	
• Acesso às informações referentes às ações/atividades que envolvem a gestão da UC; • Solicitar mais prazo para poder discutir o assunto em pauta com os demais integrantes de sua instituição e para poder formular uma posição institucional sobre o assunto; • Acesso à legislação e à documentação técnica envolvida na gestão da UC em uma linguagem acessível ao seu poder de compreensão; • Solicitar reunião extraordinária do conselho, conforme disposições do regimento interno; • Propor assuntos para a pauta das reuniões; • Fazer parte das câmaras temáticas e grupos de trabalho de que desejar;	• Participar da elaboração ou reformulação do regimento interno do conselho gestor; • Participar das discussões e votar durante as decisões do conselho gestor; • Acesso a toda a documentação do conselho gestor (atas, ofícios, etc.); • Contribuir na elaboração/execução de projetos para a UC; • Participar da elaboração ou revisão do plano de manejo, do zoneamento ecológico-econômico e do plano de ação da UC; • Solicitar a presença dos técnicos ou do chefe da UC em sua instituição para esclarecer dúvidas dos demais membros.
Deveres dos Conselheiros	
• Participar das reuniões do conselho gestor da UC, bem como das reuniões das câmaras temáticas ou grupos de trabalho de que fizer parte, trabalhando para que os objetivos da UC sejam atingidos; • Buscar informações referentes às ações/atividades que envolvem a gestão da UC e apresentar estas informações para os demais membros de sua instituição; • Discutir os assuntos em pauta no conselho gestor da UC com os demais integrantes de sua instituição e ajudar a formular uma posição institucional sobre o assunto; • Apresentar na reunião do conselho gestor a posição de sua instituição sobre o assunto em pauta;	• Propor assuntos para a pauta das reuniões do conselho gestor, relevantes para os interesses de sua instituição e da comunidade local; • Contribuir ativamente para os trabalhos das câmaras temáticas e grupos de trabalho de que fizer parte; • Participar da elaboração ou reformulação do regimento interno do conselho gestor; • Participar das discussões ativamente e votar durante as decisões do conselho gestor; • Participar da elaboração ou revisão do plano de manejo, do zoneamento ecológico-econômico e do plano de ação da UC; • Divulgar a UC junto à comunidade local: o que é, onde fica, porque foi criada, quais seus objetivos e para que serve;

• Levar para sua instituição o acesso à legislação e à documentação técnica envolvida na gestão da UC, bem como o acesso aos documentos do conselho gestor (atas, ofícios, etc.) de maneira acessível ao poder de compreensão dos membros da sua instituição;	• Fiscalizar a execução de ações relacionadas à gestão da UC; • Fiscalizar a aplicação dos recursos da UC e denunciar os possíveis abusos ao tribunal de contas e ao Ministério Público. • Fiscalizar se os objetivos de criação da UC estão sendo atingidos.
---	---

Fonte: Silva (2007 *apud* DICK; DANIELI; ZANINI, 2012, p. 47).

No que tange ao processo de formação do conselho de unidades de conservação federais⁷, são previstas seis etapas que, no âmbito do ICMBio, devem ser registradas em relatórios técnicos, atas de reunião, fotos, entre outros meios, segundo o guia do próprio Instituto⁸:

- I. Criação do grupo de trabalho: composto pela equipe gestora e potenciais conselheiros;
- II. Caracterização do território e seus usos: utiliza de metodologias para traçar as características do território a fim de identificar quais setores⁹ devem ser mobilizados para compor o conselho;
- III. Planejamento de atividades: deve conter as ações de sensibilização, mobilização, articulação, comunicação e capacitação dos setores que poderão participar do conselho;
- IV. Mobilização dos setores: diálogo da equipe gestora da UC, apoiada pelo grupo de trabalho, com os setores identificados, a fim de envolvê-los nas discussões sobre a composição do conselho;
- V. Definição dos setores que comporão o conselho: leva em conta as questões identificadas no item dois e o equilíbrio na representação dos diferentes interesses de cada setor;

⁷ O processo de formação de conselhos municipais e estaduais pode variar, conforme as diretrizes do órgão gestor.

⁸ Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores e conselheiros (ICMBio, 2014). Elaborado como material de apoio para a atuação de gestores e conselheiros de unidades de conservação.

⁹ Grupos de interesse que têm relação com a UC, como: órgãos ambientais e de áreas afins do poder público, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil, instituições de ensino, pesquisa e extensão, agricultura, extrativismo e manejo florestal, indústria, infraestrutura, habitacional, mineração, pecuária, pesca, recursos hídricos, saneamento e resíduos, turismo, urbanização e outros.

- VI. Formalização do conselho: publicação de portaria do Instituto Chico Mendes no Diário Oficial da União pelo presidente do órgão gestor e homologação do número de vagas e das instituições feita pelo Coordenador Regional.

Para assegurar a efetividade deste processo participativo, Loureiro e Cunha (2008) acreditam que é “preciso desenvolver ações de mobilização e envolvimento, garantir as presenças nas reuniões e disponibilizar formação que possibilite aos membros do conselho uma intervenção qualificada, sobretudo, daqueles em condições de maior vulnerabilidade socioambiental” (p. 248). Para tanto, é necessário considerar as possibilidades de deslocamento e permanência no local onde o conselho deve acontecer, o acesso aos dados e às informações, a infraestrutura de suporte oferecida aos representantes e ao próprio funcionamento do conselho, e evitar a linguagem científica e burocrática comumente empregadas (LOUREIRO; CUNHA, 2008).

Apesar de os conselhos gestores se constituírem em um canal que facilita, em tese, a aproximação do Estado com a sociedade civil e o exercício da cidadania, apenas uma parcela da população brasileira participa ativamente ou tem conhecimento do seu real modo de funcionamento e, normalmente, essa parcela é composta por grupos organizados. Isto pode ser verificado na pesquisa do IPEA (2013) que identificou que o perfil da maioria dos participantes de conselhos nacionais, em geral, se caracteriza por pessoas do sexo masculino, com ensino superior, com renda acima da média da população brasileira, declaradas de cor branca e com experiência em outros conselhos. As exceções, contudo, estão situadas, justamente, nos conselhos que debatem a temática étnico-racial e de direitos das mulheres. Ademais, a criação de conselhos apenas por imposição legal se torna um grande desafio, pois nem sempre se oferece a infraestrutura necessária para o desenvolvimento das atividades requeridas – secretária, local de reunião, equipamentos, meios de comunicação, *coffee-break*, etc. –, o que é representativo da vontade política instaurada.

Além disso, a qualificação dos conselheiros e o fortalecimento da interlocução entre os representantes da sociedade civil e os do governo são pressupostos básicos para uma participação ativa, na qual todos os membros devem possuir entendimento das práticas e andamento desse âmbito, envolvendo questões políticas e administrativas (GOHN, 2002, 2011). Nesse sentido, a criação de condições para a participação da sociedade civil na formulação de políticas e para a institucionalização do controle social implica em transformações político-administrativas, culturais e, também, comportamentais. Frequentemente, ainda que haja uma instância participativa formalmente instituída, atores

sociais não sabem como aproveitá-la, não possuem consciência crítica a respeito do que é debatido nem acesso à informação completa, ou mesmo estão desestimulados e sem engajamento (JACOBI, 2003).

Assim, para Jacobi (2003, 2013), os representantes do poder público nesses espaços devem impulsionar uma produção de materiais educativos e informativos, em um viés interdisciplinar, contemplando a inter-relação do meio natural com o social, o papel dos atores envolvidos e o engajamento político, de modo que estimule e consolide um eficiente e consistente processo de participação. Tal interpretação ressalta a concepção de Bordenave (2013) para qual participação democrática somente se cumpre quando os grupos sociais de interesse recebem informação correta por parte do órgão público, conhecem os canais de reivindicação e são alertados para as formas de consulta a que têm acesso, bem como quando o órgão público ouve as demandas com cautela e consulta ativamente a sociedade civil, a fim de tomar uma decisão partindo da real necessidade dos cidadãos.

Nesse sentido, a educação volta a ser aqui enfatizada como premissa básica para estimular a participação social, conforme já debatido no *Capítulo 1*, desde o sentido mais amplo – para o desenvolvimento do pensamento crítico – ao mais específico, que neste caso se refere ao funcionamento do conselho, aos termos técnicos, às questões sobre conservação da sociobiodiversidade, à aplicação de metodologias adequadas, ao planejamento, monitoramento e avaliação da gestão de unidades de conservação, entre outros aspectos.

De modo a reforçar os argumentos discutidos anteriormente, na temática específica das unidades de conservação, vale destacar algumas estratégias para se atingir alguns dos objetivos do PNAP¹⁰ (BRASIL, 2006), de especial interesse para esta dissertação, como de:

- Aprimorar o planejamento e a gestão do SNUC: examinar as práticas de gestão existentes, propondo e implementando novos mecanismos para seu aprimoramento; fortalecer os órgãos e conselhos de meio ambiente para a gestão das unidades de conservação; promover capacitação para qualificar as representações nos conselhos das unidades de conservação; apoiar a participação efetiva dos representantes das comunidades locais, quilombolas e povos indígenas nas reuniões dos conselhos.
- Desenvolver a capacidade de planejar, estabelecer e administrar unidades de conservação: capacitar, qualificar e ampliar corpo técnico responsável

¹⁰ Discutido no *Capítulo 2*.

pelo planejamento e gestão de unidades de conservação, considerando também as especificidades das unidades costeiras e marinhas; inserir a temática das unidades de conservação e áreas protegidas nos programas de capacitação de gestores de áreas afins; e estabelecer mecanismos eficazes para documentar conhecimentos e experiências existentes sobre a gestão de áreas protegidas, entre os quais, os conhecimentos tradicionais.

Nessa direção, para a qualificação e implementação dos conselhos gestores, no ano de 2010, o ICMBio definiu o *Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa*, com o intuito de capacitar os gestores para atuar como facilitadores de processos participativos e ampliar a participação social na gestão da sociobiodiversidade¹¹. Este curso, atualmente em sua sétima edição (2017-2018), é destinado a servidores públicos com atuação em conservação da biodiversidade, como uma forma de apoiar a implementação da Política Nacional de Educação Ambiental¹², e se estrutura em aulas presenciais e atividades de educação a distância.

Não obstante, a sociedade civil também tem acesso ao conselho e precisa ser qualificada para que os seus representantes tenham condições de participar e não apenas consentir com relação às decisões tomadas, mas estar presentes de fato. Gerir de forma integrada transcende o mero número de membros do conselho e para isso é necessário que se tenha condições de dialogar, com argumentos qualificados e embasados. Segundo Freire (1967), os membros do grupo devem possuir experiência e conhecimento da gestão pública para que possam participar, efetivamente, na construção e no desenvolvimento da ação.

Assim, no ano de 2012 foi lançado um curso para formação em *Educação Ambiental na Gestão Pública da Biodiversidade*, oferecido à sociedade civil e que está em sua quarta edição (2015-2016). Este se destina a servidores do ICMBio e atores sociais envolvidos na conservação da biodiversidade, tais como: conselheiros de UCs, comunitários residentes nas unidades ou entorno, instituições parceiras, entre outros interessados na temática. O objetivo é formar educadores aptos a desenvolver processos formativos junto a grupos sociais comprometidos com a gestão da sociobiodiversidade, de modo que se possa

¹¹ Informações contidas no edital do curso de Gestão Socioambiental 2017-2018, no *website* do ICMBio. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/educacaoambiental/images/stories/oportunidades/Edital_de_selecao_III_CGSA.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2018

¹² Esta Política visa fomentar a conscientização e a sensibilização sobre a proteção da natureza por meio da educação formal e não formal, em âmbito nacional.

contribuir para o exercício da cidadania, para a conservação ambiental, a proteção da biodiversidade e a melhoria das condições da qualidade de vida das populações abrangidas. Este curso, por sua vez, reforça um dos objetivos do PNAP, o de “estabelecer e implementar a estratégia nacional de educação ambiental, formação e qualificação para participação e controle social sobre as unidades de conservação” (BRASIL, 2006).

No entanto, mesmo com a abertura da gestão pública à participação social e com cursos de qualificação e capacitação para todos os atores envolvidos, o conselho precisa ser fiscalizado e avaliado (GOHN, 2002, 2011). Como medida para planejar, monitorar e avaliar o funcionamento do mesmo, a Instrução Normativa ICMBio nº 09, de 05 de dezembro de 2014 define que os conselhos de UCs elaborem um Plano de Ação.

O Plano de Ação de Conselho deve conter o cronograma de atividades e os mecanismos de avaliação continuada, em conjunto com o planejamento da unidade de conservação. De acordo com o guia sobre Conselhos Gestores de UCs (ICMBio, 2014a), as atividades planejadas – considerando os temas de interesse dos setores representados nos conselhos – devem ser realizadas no prazo de um a dois anos para serem compatíveis com a duração do mandato dos conselheiros, cuja renovação acontece a cada dois anos. Da mesma forma, recomenda-se que reflexões sobre os aspectos que dificultam e que facilitam a gestão da unidade de conservação sejam levantadas durante a elaboração deste Plano, com a finalidade de identificar questões a serem solucionadas, eleger os responsáveis para cada ação, calcular os recursos financeiros necessários e decidir a forma de monitoramento e avaliação dessas atividades.

Assim, ao fim desse procedimento, o conselho deve dispor, em tese, de informações importantes sobre os trabalhos desenvolvidos que poderão servir de base para melhorias na condução da gestão. Vale mencionar que os registros disponíveis de experiências desse tipo são ainda limitados, mas são importantes para avaliar como o processo de participação social vem ocorrendo na gestão das unidades de conservação (ICMBio, 2014a).

É interessante ressaltar que em 2014 os conselhos de unidades de conservação tiveram a sua estrutura modificada para ampliar a participação de diversos grupos sociais interessados e afetados por esses territórios protegidos (ICMBio, 2014b). Tal medida considerou, também, a Política Nacional de Participação Social (PNPS), estabelecida, no início do mesmo ano, para fortalecer o processo de participação social como um método de gestão pública e direito do cidadão. Por meio do Decreto nº 8.243/2014 (BRASIL, 2014), a sociedade passou a adquirir poder nos meios de controle social nas ações públicas, de acesso à

informação, de aprimoramento na relação com o Governo Federal e de participação na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas. Entre suas diretrizes estão a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social.

Além disso, um dos objetivos desta Política é desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e vulneráveis (BRASIL, 2014). Dentre esses mecanismos de participação, estão previstos na PNPS os conselhos de políticas públicas, as comissões de políticas públicas, as conferências nacionais, a ouvidoria pública federal, as mesas de diálogo, os fóruns interconselhos, as audiências públicas, as consultas públicas, e as interfaces e ambientes virtuais.

A participação da sociedade nos conselhos representa, também, uma forma de inclusão social, pois, como mencionado anteriormente, esses espaços são instrumentos de exercício da democracia. Neste caso, os conselhos podem alterar a natureza do poder local se forem representativos e despertarem o sentimento de pertencimento do ator social, podem ainda desenvolver a autoestima do grupo e fortalecer a identidade (GOHN, 2011).

Em contrapartida, os conselhos podem, ao mesmo tempo, ter efeito contrário, caso sejam monopolizados por quem não represente, de fato, as populações ou não sejam capazes de apoiar o sentido de empoderamento. Problemas como manipulação, burocratização e a limitada autonomia de decisão, também podem prejudicar a participação e a ação democrática nesse fórum (LOUREIRO; CUNHA, 2008). Além disso, os conflitos de interesse, dificilmente compatíveis, implicam em atrasos e custos no processo de gestão (DIAS; DRUMMOND, 2008).

Mas por este ser um tema recente, é fundamental que se realize o diagnóstico e a análise frequentes dos impactos das ações dos conselhos sobre a sociedade civil, bem como sobre o órgão público gestor, para que se consiga atender efetivamente as demandas sociais (GOHN, 2011; AYRES, 2012). Vale destacar que existe na literatura uma escassez deste tipo de informação de acesso público e, por isso, pesquisas e avaliações sobre esses canais de participação institucionalizados necessitam, ainda, ser expandidos no Brasil (PIRES, 2011).

Para alinhar este debate de maneira mais dirigida ao tema da dissertação, na próxima seção se busca, de forma breve, apresentar a categoria de manejo Parque Nacional e as normas de constituição dos conselhos estabelecidas pelo SNUC. Os parques costumam ocupar um papel de destaque nas discussões sobre áreas protegidas, de forma global e no Brasil, não somente pela beleza cênica do patrimônio natural e seu apelo turístico, mas também pelas restrições de uso dos recursos naturais e suas consequências nos modos de vida

das populações locais, conforme se argumenta a seguir. Além disso, estes representam a categoria de manejo mais numerosa existente no país (BOTELHO; RODRIGUES, 2016). Dessa forma, algumas experiências do processo de gestão participativa nesse âmbito são também abordadas a fim de facilitar a compreensão do Estudo de Caso desta pesquisa.

3.1. Parques Nacionais: breve contextualização para a problematização dos conselhos consultivos

Em um contexto histórico de exploração dos recursos naturais com finalidade econômica, os Parques vêm sendo criados como uma estratégia de proteção da natureza. Nessa perspectiva, até julho de 2018, já haviam sido contabilizados setenta e quatro Parques Nacionais no *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação* (CNUC)¹³, representando uma área de 268.212 Km² de território brasileiro.

A categoria de manejo Parque está inserida no grupo de unidade de conservação de Proteção Integral. Este grupo limita a presença humana, não permitindo que populações morem em seu interior, restringindo o acesso direto aos recursos naturais e isolando certos espaços. Nesse sentido, algumas medidas vêm sendo estabelecidas na legislação vigente para a preservação da biodiversidade, entre as quais: as comunidades que habitam no interior dos parques encontram-se sujeitas à desapropriação; a visitação para fins de educação ambiental, recreação e turismo ecológico deve ocorrer dentro das normas de uso público; e a realização de pesquisas científicas deve ser previamente autorizada pelo órgão responsável pela área (BRASIL, 2000).

Essas questões sobre o uso indireto dos recursos naturais reforçam a ideia, original no processo de criação de parques, de que sociedade e natureza são dissociáveis e que entende o ser humano, de modo geral, como causador de degradação ambiental. Por tal razão, os parques, por vezes, não são considerados como um patrimônio coletivo pelos moradores do interior e do entorno, pois para eles esta área de proteção está, geralmente, associada às restrições de uso (IRVING, 2012).

Segundo Irving (2012), no Brasil, as políticas públicas para assegurar a diversidade biológica nas unidades de Proteção Integral seguem, desde sua gênese, os modelos preservacionistas norte-americanos, que consideram a ausência da população

¹³ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados>>. Acesso em 29 de julho de 2018

humana como pressuposto para a proteção da natureza. Assim, ao serem implantadas no contexto brasileiro, configuraram-se como uma via para a prática de gestão centralizada do poder público e para conflitos fundiários.

A criação dos primeiros parques nacionais, contudo, ocorreu em áreas já habitadas, motivada pela beleza natural e facilidades de acesso, com o intuito de oferecer recreação às populações dos centros urbanos (IRVING et al., 2013). No entanto, até o presente momento, a maioria dos parques brasileiros não está completamente regularizada e o próprio órgão responsável, o ICMBio, não dispõe de documentos legais suficientes para determinar, com precisão, a quem essas áreas pertencem (ANGELO; MAGALHÃES, 2011). Um potencial motivo para tal conjuntura é o fato de o Estado, primeiramente, criar leis decretando uma área protegida para apenas, posteriormente, vir a mapear as propriedades no local e a realizar a regularização fundiária. Ou ainda decretar áreas protegidas ciente da existência de propriedades privadas e comunidades locais nessas terras, sem recursos para indenização.

Por essa razão, muitos conflitos fundiários são recorrentes e, na maioria das vezes, são “solucionados” por meio de ações violentas, expulsando os habitantes desse território e se perdendo uma oportunidade de cooperação entre as partes, por não se aproveitar o conhecimento tradicional como aliado na proteção da natureza (BORRINI-FEYERABEND, 1997). Embora sejam necessários conhecimentos científicos das espécies da flora e da fauna, a maneira como as comunidades locais interpretam e se apropriam do patrimônio natural precisa, também, ser considerada no processo de gestão da biodiversidade (IRVING, 2012).

A mescla do conhecimento técnico-científico com o conhecimento tradicional e local tem a possibilidade de contribuir para a qualificação de processos participativos das comunidades locais na gestão de unidades de conservação, como também pode favorecer o aprimoramento do nível de proteção da natureza, considerando outros aspectos que são percebidos somente por quem vive na região. Durante o processo de gestão participativa de áreas protegidas, as decisões precisam, também, ser construídas, dialogadas e pensadas coletivamente. Além disso, participação social implica em fomentar o sentimento de comprometimento na resolução de questões adversas e de proteção da natureza entre as partes envolvidas. No caso das comunidades tradicionais, especificamente, por estarem mais próximas dos problemas que afetam diretamente a natureza e a sua qualidade de vida, estas tendem a compreender melhor a dinâmica socioambiental da área, como, por exemplo, o relevo, as plantas medicinais, o ciclo de manejo da fauna e da flora, e a própria história da região, pela perspectiva de experiências pessoais.

Contudo, o que se tem notado é que os parques tipificam uma tensão permanente entre os compromissos de conservação da biodiversidade e os de desenvolvimento econômico e social (IRVING et al., 2013). Por vezes, as UCs são consideradas pelas comunidades locais e outros setores da sociedade como obstáculos para o desenvolvimento econômico local. Por outro lado, a possibilidade de concessões e parcerias, para apoiar a gestão, incita o debate de que as UCs são locais potenciais para engendrar um efeito multiplicador no turismo e no uso público, podendo induzir a geração de emprego e renda, bem como receitas para a própria área protegida (RODRIGUES; GODOY, 2013). No entanto, no caso de uma área, originalmente, ocupada por comunidades tradicionais e que *a posteriori* se converte em unidade de conservação de Proteção Integral, pode também fomentar uma disputa pelo território.

Nesse sentido, os conflitos, apesar de geralmente provirem de intencionalidades de dominação, podem promover a coesão social ao fortalecer laços no próprio grupo durante o processo conflituoso (MELO, 2007). Por essa ótica, por exemplo, uma comunidade local privada de seu direito de habitar em uma determinada região, pode se unir ainda mais para reivindicar a sua permanência na área protegida. A negociação ao redor do conflito, por sua vez, nem sempre atinge uma solução definitiva e, por isso, o diálogo e a busca constante pela identificação do foco central do problema são relevantes para que a tensão seja compreendida pelas partes envolvidas (MELO, 2007). Assim, o conselho, a partir de metodologias participativas elaboradas coletivamente, poderia ser um local de mediação desses conflitos e que estimulasse as possibilidades de transformação social (MUSSI, 2007), conforme também mencionado no início deste capítulo.

Não obstante, a implantação do conselho com participação social, incluindo a tomada de decisão compartilhada, tornou-se uma missão desafiadora para o órgão público, devido ao histórico de uma política centralizadora e da criação verticalizada dos parques, sem consulta prévia às comunidades locais que têm o seu modo de vida afetado de alguma maneira (IRVING et al., 2009). Mas é importante destacar que esse fórum pode vir a apoiar a flexibilização dessa relação quando espaços são abertos para que a comunidade local seja entendida como parceira na proteção da biodiversidade (SANTOS et al., 2013). Isto porque, em tese, o conselho representa “uma instância potencial para a representação e participação da sociedade no processo” de criação e gestão de UCs (IRVING et al., 2013, p. 41).

Desse modo, a aplicação de metodologias participativas na dinâmica de funcionamento dos conselhos de parque pode contribuir para torná-los um instrumento de expressão, de representação e de democracia no processo de gestão (LOUREIRO; AZAZIEL;

FRANCA, 2003). Apesar de haver diretrizes para o funcionamento dos conselhos no SNUC (BRASIL, 2000), não há um modelo padrão de processo participativo na gestão de áreas protegidas. Nesse sentido, cada parque possui sua própria dinâmica de gestão que reflete a realidade social da região de inserção.

Experiências em parques de outras esferas administrativas podem, também, exemplificar esses distintos panoramas e os obstáculos que permeiam o processo participativo nessa categoria de manejo. Engajamento, conhecimento sobre a legislação, diálogo, decisões coletivas, assim como recursos humanos e financeiros disponíveis para a unidade de conservação demonstram ser indicativos potenciais para determinar o alcance ou não de resultados construtivos nesse processo de gestão.

No conselho consultivo do Parque Estadual das Várzeas do Rio Ivinhema - Mato Grosso do Sul, por exemplo, Magalhães, Bononi e Mercante (2010) analisaram que a participação nas reuniões e o conhecimento sobre a legislação ambiental eram limitados para o processo de gestão. Da mesma maneira, tensões entre os membros do conselho e o órgão gestor foram identificadas por Cohen e Silva (2009) no conselho do Parque Natural Municipal Bosque da Freguesia - Rio de Janeiro, devido a algumas questões como a ausência de estratégias mais democráticas para solucionar os problemas existentes, a deficiência no diálogo entre as partes envolvidas anteriormente à implantação de determinadas medidas, e recursos humanos e financeiros limitados para melhorias na gestão da área protegida, apenas para destacar as mais relatadas nesse estudo.

Em contrapartida, a participação da comunidade local na gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso - São Paulo, por meio do conselho, teve um resultado mais positivo, de acordo com Dilascio et al. (2015). Durante as reuniões havia uma interação entre os atores sociais que contribuía para a construção de uma rede de relacionamento e de múltiplos níveis de governança. Segundo esse estudo, o chefe da área protegida, à época, permitia que as comunidades locais decidissem sobre as medidas que deveriam ser tomadas para a proteção dos recursos naturais, mediante regras operacionalizadas e ajustadas ao contexto local. Isso propiciava, então, o aumento de confiança entre os membros do conselho.

De toda forma, os Parques Nacionais dispõem de conselhos consultivos. Nesse caso, o espaço do conselho se destina, apenas, a consultas aos conselheiros sobre ações em curso ou futuras. A efetividade dessas consultas, porém, está condicionada a metodologias adequadas de condução do processo. Nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente (2004) identificou alguns exemplos que dificultam a administração e geram a apatia da comunidade local, como: a não realização de reuniões prévias para introduzir o tema a ser debatido e para

esclarecer a sua abordagem; a ausência de mecanismos de formalização de críticas e sugestões; bem como a insuficiência de estudos preliminares de caráter social e cultural. Além disso, durante o procedimento de normatização do manejo e de proteção dessas áreas, muitas vezes, não se realiza uma leitura do contexto socioeconômico e cultural local, o que contribui para um entrave na relação com as comunidades locais, constantemente tomadas pelo sentimento de insegurança (IRVING, 2010). Assim, essas condutas tendem a acarretar em uma postura centralizadora ou autoritária, que engendra tensões em torno da relação das comunidades locais com o órgão gestor.

Para ilustrar essa discussão, em 2007 foi realizado um estudo pelo IBAMA, em conjunto com a WWF Brasil¹⁴, para atender ao objetivo da Convenção sobre Diversidade Biológica de avaliar a efetividade de gestão dos sistemas de áreas protegidas até 2010. Dentre as 245 unidades de conservação analisadas à época, cinquenta e cinco Parques Nacionais foram contemplados. Nessa avaliação desta categoria de manejo, agrupada também com a categoria de manejo Refúgios de Vida Silvestre, foi enfatizada a necessidade de avanços relacionados aos recursos humanos, à infraestrutura, aos recursos financeiros, ao desenvolvimento de pesquisas, de avaliação e de monitoramento, e aos produtos e serviços específicos realizados pelos funcionários e gestores da unidade de conservação, voluntários e membros da comunidade.

Na sequência, no que tange aos objetivos das UCs e aos processos de tomada de decisão, estes foram apontados como os que mais contribuíam para o êxito da gestão. Nesse sentido, três parâmetros relativos aos objetivos, no item *planejamento*, foram destacados: 1) inclusão da proteção e conservação da biodiversidade dentre os objetivos; 2) compreensão dos objetivos pelos seus funcionários e gestores; e 3) coerência entre as políticas, planos de manejo e objetivos das unidades. No caso da tomada de decisão, no item *processos*, as questões que tiveram melhor desempenho referiam-se: 1) ao fluxo de comunicação entre os funcionários e o gestor da unidade; 2) à colaboração com parceiros; e 3) à transparência na tomada de decisão. No entanto, no que diz respeito à comunicação com as comunidades locais e sua participação nas atividades que as afetam, e à implementação de conselhos, os resultados não foram satisfatórios.

Esse estudo salienta para a necessidade de mudanças operacionais no âmbito do órgão responsável pela UC, de modo que a sua relação com as comunidades do entorno, como

¹⁴ Organização não governamental brasileira, criada em 1996, dedicada à conservação da natureza com os objetivos de harmonizar a atividade humana com a conservação da biodiversidade e promover o uso racional dos recursos naturais em benefício dos cidadãos de hoje e das futuras gerações.

também do interior – nem todos os parques concluíram o processo de desapropriação –, seja mais equilibrada e favoreça uma gestão verdadeiramente democrática. Nesses espaços destinados aos conselhos, a articulação dos diferentes conhecimentos, valorizando os olhares dos atores sociais locais e reconhecendo a heterogeneidade do processo, pode contribuir para transformá-los em instâncias efetivamente democráticas de decisão (LOUREIRO; CUNHA, 2008). Durante o processo de gestão participativa, a comunicação é fundamental, do contrário não há participação. Isto porque a intervenção na tomada de decisão requer informação e diálogo (BORDENAVE, 2013).

Apesar de os conselhos dos Parques Nacionais serem de caráter consultivo, as opiniões expressas nos debates durante as reuniões regulares podem influenciar o processo de tomada de decisão pelo órgão gestor. Portanto, o engajamento das comunidades locais na gestão dos Parques Nacionais constitui-se em uma oportunidade para o fortalecimento da identidade cultural, de manifestação de suas necessidades e suas potencialidades na área protegida, e de compartilhamento de seus conhecimentos adquiridos com a vivência nesse território, para a proteção dos recursos naturais. Não obstante, para que isso ocorra parece ser relevante que as comunidades locais sejam qualificadas para dialogar, equitativamente, nesse espaço que é, também, político. Frente a essas questões, a proposta da dissertação se inspira na necessidade de compreensão da noção de participação no processo de gestão dos parques nacionais, com ênfase no funcionamento de conselhos consultivos envolvendo as comunidades locais.

CAPÍTULO 4

PROCESSOS METODOLÓGICOS

4.1. Abordagem metodológica da pesquisa

Esta dissertação teve como objetivo analisar como acontece o processo de participação social na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina e seu significado no âmbito do conselho gestor. Com o intuito de atender ao objetivo proposto, a investigação se fundamentou em uma pesquisa qualitativa e de viés social, com a opção metodológica de estudo de caso.

A pesquisa foi desenvolvida, principalmente, com base em encontros entre a pesquisadora, a equipe da UC, os conselheiros do PNSB e alguns atores institucionais de atuação na região em reuniões regulares em 2017. Essas trocas compuseram a inspiração que deu sentido à pesquisa social em todo o processo de conhecimento construído até aqui, conforme orientação de Minayo (2001). A lente de interpretação partiu da psicossociologia, pois a interdisciplinaridade que a caracteriza possibilita o estudo da relação do indivíduo com o seu ambiente, a partir da compreensão de que a construção do ator social se efetiva por meio de vínculos estabelecidos com o mundo exterior, mediante manifestações conscientes e inconscientes – desejos, mecanismos de defesa, identificações, atitudes, entre outras – que produzem novos sentidos (NASCIUTTI, 1996). Isto é, a pesquisa se fundamentou na interpretação da interação entre indivíduo e grupos, na subjetividade que permeia as ações e relações em sociedade e na busca por significados ainda ocultos para a transformação daquela realidade social.

Os métodos desenvolvidos em uma pesquisa qualitativa destacam as especificidades de um fenômeno social, considerando suas origens e sua razão de ser, para a compreensão desse meio (HAGUETTE, 2010; GOLDENBERG, 2004). A elaboração desta dissertação foi motivada pelo interesse em investigar a realidade do processo participativo na gestão do PNSB, com base no debate teórico sobre a noção de participação e na interpretação do âmbito do conselho gestor. Nesse sentido, a opção metodológica de estudo de caso foi escolhida para a pesquisa, pois contribui para examinar fenômenos sociais complexos – não passíveis de controle de eventos comportamentais –, permitindo uma investigação empírica mais acurada da realidade, mediante uma gama de fontes de dados, como documentos, entrevistas e observações (YIN, 2001). A busca por essas fontes objetivou a apreensão do contexto local de forma holística e a descrição da complexidade do caso concreto, a partir de

um estudo aprofundado. No entanto, foi preciso ter muita atenção em sua aplicação, pelo fato de o estudo de caso não possuir regras de procedimentos definidas para a coleta de dados e encontrar, durante o seu percurso, dificuldades em traçar os limites da pesquisa (GOLDENBERG, 2004).

Com base nessa fundamentação, esta pesquisa procurou desenvolver um processo de investigação que pudesse produzir conhecimento aplicado e assegurar a restituição das informações obtidas aos próprios pesquisados. Dessa forma, as etapas percorridas ao longo da elaboração desta dissertação estão descritas a seguir. Vale destacar que estas não seguiram a uma ordem hierárquica, tendo ocorrido sobreposições, de acordo com a necessidade da pesquisa e as adaptações necessárias no percurso.

4.2. Etapas metodológicas

Para o desenvolvimento deste estudo foram percorridas as seguintes etapas: a) pesquisa bibliográfica; b) levantamento documental, de modo a se buscar a análise e o entendimento do histórico do caso estudado; c) procedimentos éticos relacionados à pesquisa; d) fase preparatória para a pesquisa de campo; e) observação direta com registros fotográficos e em diário de campo, em todas as idas às reuniões do conselho; f) técnica de associação ou evocação livre das palavras; g) oficina em dinâmica de grupo; h) análise dos dados coletados. Todas essas estratégias mencionadas foram selecionadas devido à necessidade de se buscar compreender, no período de um ano, como acontece o processo participativo no conselho do Parque Nacional da Serra da Bocaina.

a) Pesquisa bibliográfica

O ponto de partida da dissertação foi a pesquisa bibliográfica que se desenvolveu por meio de um processo exploratório, de sistematização e avaliação do que se encontra na literatura e em inúmeras fontes sobre o universo discutido, permitindo ampliar os conhecimentos sobre a temática e contextualizá-los (VASCONCELOS, 2013; FONSECA, 2002). Neste caso, os principais temas abordados foram participação social, gestão participativa em áreas protegidas, conselhos gestores em unidades de conservação brasileiras e o Parque Nacional da Serra da Bocaina. Esse exercício investigativo compreendeu literatura especializada, dissertações e teses¹, artigos científicos e publicações periódicas².

¹ Principalmente originadas da UFRJ/Eicos, USP e UNICAMP.

² Em grande parte, disponíveis no Portal de Periódicos Capes, na Academia.edu e no Google Acadêmico.

b) Levantamento documental

Dando prosseguimento a pesquisa bibliográfica, houve paralelamente o levantamento documental. Este compreendeu análises de documentos de legislação e de políticas públicas pertinentes ao tema, entre os quais, os do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000) e do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP (BRASIL, 2006). Da mesma forma que a leitura das memórias de reuniões e o regimento interno do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, e das publicações do Diário Oficial da União referentes a esta unidade de conservação.

c) Procedimentos éticos relacionados à pesquisa

Ao considerar que esta pesquisa se insere na área das Ciências Humanas e Sociais, envolvendo comunidades tradicionais, seu projeto inicial passou pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFRJ, ainda na fase de desenvolvimento teórico, para ter seus aspectos éticos analisados. Ademais, por se tratar de uma pesquisa que compreende uma unidade de conservação, foi realizado também o cadastro do projeto no *Sistema de Autorização e Informação da Biodiversidade* (SISBio) para autorização com finalidade científica. A autorização permite a realização de pesquisas em UCs federais, possibilita o contato direto da pesquisadora com os gestores do PNSB para obtenção de informações e constitui uma via de divulgação do trabalho realizado.

Após a emissão do parecer do Comitê de Ética considerando o projeto de pesquisa aprovado e concedida a autorização do SISBio, foi agendada com a equipe do PNSB uma reunião para a apresentação do projeto aos conselheiros e a entrega do *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* - TCLE (Apêndice 1) aos atores locais selecionados, a fim de se obter a permissão para o uso das informações adquiridas durante a pesquisa. A redação do termo considera os processos éticos, o teor da pesquisa em linguagem simples e os métodos a serem utilizados na pesquisa. Nesse documento é assegurada a liberdade dos participantes potenciais da pesquisa de se recusarem a responder qualquer pergunta e de se retirarem da pesquisa, a qualquer momento, sem qualquer penalização ou ônus. É também garantido o direito do participante em decidir sobre a divulgação de sua identidade e é destacado que a pesquisa não implica em benefícios diretos aos participantes. Além disso, no TCLE são especificados os possíveis riscos de sua aplicação e as formas de acompanhamento da sua condução ética.

Ao término da dissertação, todo o material produzido será entregue aos participantes da pesquisa, do mesmo modo em que esta ficará disponível no *website* do

Programa Eicos no endereço eletrônico <<http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/>> para eventuais consultas futuras.

d) Fase preparatória para a pesquisa de campo

Na sequência dos procedimentos éticos descritos anteriormente, algumas ações de mobilização foram realizadas na fase que antecedeu a formalização do desenvolvimento da pesquisa de campo, as quais estão sistematizadas no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3. Fase preliminar da pesquisa de campo.

Ações	Local/Data	Descrição
Primeira ida à reunião do conselho consultivo do PNSB	Auditório do ICMBio em Paraty (RJ) em 17 de novembro de 2016	Visita de reconhecimento do ambiente.
Segunda ida à reunião do conselho consultivo do PNSB	Auditório do Projeto Guri em São José do Barreiro (SP) em 09 de junho de 2017	Conversa informal sobre a proposta de pesquisa à equipe do Parque e aos conselheiros.
Reunião do Grupo de Trabalho de Gestão de Uso Conflitante com os moradores de Forquilha	Patrimônio (Paraty/RJ) em 10 de junho de 2017	Convite feito por um dos componentes do GT. Reunião para conhecer a realidade local, esclarecer dúvidas sobre a legislação do Parque e apresentar o GT à comunidade.

Fonte: Elaboração da autora (2018).

Após esta fase, a pesquisa de campo foi desenvolvida durante o segundo semestre de 2017, nas reuniões de conselho realizadas no auditório do ICMBio em Paraty (RJ)³. Além da presença da pesquisadora em campo, complementarmente, houve o levantamento de dados, sobre a participação dos atores sociais selecionados, nas memórias⁴ das reuniões disponíveis no *website* do Parque Nacional da Serra da Bocaina⁵ a partir de novembro de 2015 – período de posse dos conselheiros do biênio 2016-2017 – e nas divulgações no *Facebook* do PNSB. Esta consulta suplementar foi realizada em função do número reduzido de reuniões do conselho após a escolha do Estudo de Caso e o início dos procedimentos éticos da pesquisa.

³ Mais detalhes no Quadro 4, disposto na página 66.

⁴ Dentro do conselho do PNSB este é o termo empregado, ao invés de atas. Isto porque não se pode relatar, fielmente, tudo o que se passou.

⁵ <http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/conselho-consultivo/atas-de-reunioes.html>

e) Observação direta

A observação direta no campo de estudo permite tratar dos acontecimentos em tempo real e do contexto em que estão inseridos, fornecendo informações adicionais sobre essa instância participativa pesquisada. Tal fonte de coleta de dados, contudo, demanda tempo e cautela na seletividade do conteúdo, assim como pode interferir na condução desse espaço institucional, pelo fato de se estar sob observação de alguém externo ao grupo (YIN, 2001).

Nesta pesquisa, a observação direta com relação ao funcionamento do conselho foi realizada para se buscar entender como se efetiva esse ambiente da gestão, visando examinar a participação dos conselheiros, da equipe do Parque e de outros atores locais no processo. As observações de quatro reuniões relacionadas ao conselho do PNSB e de situações do cotidiano de alguns moradores locais foram registradas em um diário de campo para sistematizar a interpretação da pesquisadora e suas próprias reações sobre o campo analisado, por meio de aparências, eventos e comportamentos, assim como foram registrados por fotografias alguns acontecimentos e contextos específicos da experiência.

O diário de campo é um instrumento de acesso apenas da pesquisadora, utilizado para registrar, desde a primeira ida a campo até a sua fase final da pesquisa, suas percepções, angústias, questionamentos e informações que não são obtidas mediante outras técnicas (NETO, 2001). Este se constitui em um material muito subjetivo da pesquisadora, com os registros de memórias relativos ao período de estudo caso.

A análise preliminar da pesquisadora nesse processo de observação foi, também, orientada pelos seguintes quesitos de análise: presença nas reuniões, transparência no acesso às informações, liberdade de expressão, respeito às opiniões divergentes, processo de articulação e negociação, apresentação de propostas, construção de acordos, relação de confiança, sentimento de pertencimento ao grupo que constitui o conselho, ações direcionadas para o interesse coletivo, engajamento nos debates, controle sobre as decisões, valorização dos conhecimentos e competências das instituições-membro do conselho, tentativas de manipulação e conflitos agudos (Apêndice 2). Esses quesitos foram desenvolvidos com base na discussão apresentada ao longo do referencial teórico sobre o processo participativo, contido nos capítulos anteriores.

Além disso, foi considerado o contexto no qual os atores sociais estão inseridos ao se manifestarem. Por exemplo, o discurso de um chefe de unidade de conservação, com ensino superior e estudo técnico sobre políticas de proteção da natureza, é embasado por uma conjuntura diferenciada do discurso de um pescador, com escolaridade incompleta, pouco domínio de legislação e de referências sobre áreas protegidas. Da mesma maneira, foi

considerado quem participa, como se desenvolve a participação e o tema que inspira decisões coletivas.

f) Técnica de associação ou evocação livre das palavras

Como toda investigação começa a partir de uma questão (MINAYO, 2001), a indagação desta dissertação foi o que se entende por participação social no contexto de funcionamento do conselho consultivo do PNSB. A partir desse questionamento, a técnica de associação ou evocação livre das palavras foi empregada. O termo indutor utilizado foi “Participar é...”. Desse modo, foram registradas as cinco expressões ou palavras que resultavam imediatamente do processo, na ordem evocada. A aplicação desta técnica foi feita em um dia de reunião do conselho e também durante a oficina, de modo que não afetasse os compromissos cotidianos desses atores sociais.

Essa técnica foi criada por Jean-Claude Abric, no ano de 1976, a partir da sua teoria do *Núcleo Central*, sob a hipótese de que as representações do senso comum são organizadas em torno de um núcleo central, que daria o seu significado, com elementos consensuais, estando na periferia de associações os aspectos mais individualizados, ligados às experiências pessoais e ao vivido (SÁ, 2002). Dessa forma, se pôde identificar como os significados de participação, a partir da determinação do núcleo central e dos elementos periféricos, eram construídos pelos atores presentes no conselho e equipe do órgão gestor, e até que ponto esse entendimento interferia no processo de gestão do Parque que, segundo o SNUC (BRASIL, 2000), deve ser participativo. Assim, compõem o núcleo central, as expressões que são mencionadas com maior frequência e no *ranking* na ordem de evocação, ao passo que na periferia está as demais expressões. O foco de análise da pesquisa foi o núcleo central, o qual está ligado à memória coletiva e à história do grupo (SÁ, 2002). Apesar de ser uma técnica quantitativa, a sua aplicação em uma pesquisa qualitativa permite que seja feito um cruzamento de percepções com outros dados obtidos (GOLDENBERG, 2004).

g) Oficina em dinâmica de grupo

Além disso, para apoiar o levantamento sobre o processo participativo na gestão do PNSB, foi sugerido que os próprios conselheiros, o chefe da unidade de conservação, os analistas ambientais e outros atores locais presentes nas reuniões do conselho, avaliassem essa questão durante uma oficina realizada segundo as premissas de dinâmica de grupo (Apêndice

3), baseando-se em dois dos quatro eixos⁶ propostos por Loureiro, Azaziel e Franco (2003) para um diagnóstico participativo, mas adaptados para esta pesquisa, quais sejam:

- ✓ O envolvimento das comunidades locais com o ICMBio no conselho consultivo; os canais de comunicação para o enfrentamento dos obstáculos ou aproveitamento do potencial ambiental da UC, bem como as limitações e as possibilidades com relação às formas de participação disponíveis nas comunidades/ICMBio; e sugestões para a soluções de questões socioambientais.
- ✓ A reflexão sobre quem são e por que motivo estão no conselho; a formulação da visão de futuro e da missão do conselho para atingir as metas desejadas.

O termo “dinâmica de grupo” foi engendrado por Kurt Lewin, após ter realizado oficinas para entender as relações intergrupais e seus desdobramentos – pressões, preconceitos, motivações, participação, entre outros –, como um processo de averiguação dos fatos no interior dos corpos de ação social. Essas oficinas têm como resultado um efeito pedagógico no processo de avaliação dos grupos, pois permitem o levantamento de dados sobre os sujeitos envolvidos e fomentam um ambiente de objetividade, de discussão e de um trabalho cooperativo disposto a buscar soluções para as dificuldades enfrentadas (LEWIN, 1948).

Para Afonso (2010), as oficinas são caracterizadas como uma prática de intervenção psicossocial, desenvolvidas em torno de uma questão central que o grupo se propõe a elaborar, em um contexto social, a qual envolve os atores de forma integral, no sentido de pensar, sentir e agir. De acordo com a autora, as oficinas trabalham com os significados afetivos e as vivências relacionadas com o tema, possuindo não só uma potencialidade pedagógica, mas também terapêutica. Pedagógica por incentivar o processo de aprendizagem do grupo; e terapêutica por analisar as relações no grupo, dos *insights* e reflexões. A fim de realizar a atividade baseada na questão central, o grupo se comunica em níveis consciente e inconsciente, fundamentado em suas representações e experiências (AFONSO, 2010).

A concepção da oficina prevista na metodologia objetivou, também, contribuir para a reflexão sobre a participação e fortalecer o relacionamento entre os diversos atores sociais. A intervenção psicossocial, neste caso, possibilitou levantar o conhecimento dos

⁶ A análise do cenário em que se insere o conselho e os elementos para um plano de ação, não foram trabalhados devido ao curto período de tempo disponível tanto para serem desenvolvidos durante uma reunião, quanto para a própria pesquisa.

participantes sobre o desempenho da gestão participativa da unidade de conservação e sobre si mesmo nesse processo, o que fez com que essa dinâmica de grupo tenha representado um exercício coletivo e individual, ao mesmo tempo.

A dinâmica foi realizada em um encontro no auditório do ICMBio em Paraty, em uma data acordada entre a pesquisadora e os atores sociais. Os mecanismos utilizados para se fazer o convite à participação na oficina ocorreram por meio de e-mail e diálogo direto nas reuniões do conselho, os mesmos empregados na comunicação entre a equipe gestora e os conselheiros. É interessante ressaltar que a época programada para o desenvolvimento dessa atividade coincidiu com o início da gestão de um novo chefe no Parque Nacional da Serra da Bocaina. Ademais esse diagnóstico participativo ocorreu próximo ao encerramento do mandato dos conselheiros do biênio 2016-2017.

Com base nas três últimas etapas relatadas, elaborou-se o Quadro 4, a seguir, para a compreensão e registro dos procedimentos metodológicos, no período de julho a dezembro de 2017:

Quadro 4. Matriz-síntese das etapas metodológicas realizadas em campo.

Reuniões do Conselho	Local/Data	Descrição
Reunião ordinária: apresentação do novo chefe do PNSB e esclarecimento de dúvidas quanto à nova gestão do Parque.	Auditório do ICMBio em Paraty (RJ) em 01 de novembro de 2017	Apresentação do projeto desta dissertação aos conselheiros presentes e entrega do TCLE.
Dinâmica de grupo 1	Local/Data	Descrição
Técnica de associação ou evocação livre das palavras	Auditório do ICMBio em Paraty (RJ) em 01 de novembro de 2017	Aplicação da técnica aos atores interessados na pesquisa antes da realização da dinâmica de grupo.
Técnica de associação ou evocação livre das palavras	Auditório do ICMBio em Paraty (RJ) em 27 de novembro de 2017	Aplicação da técnica a outros atores interessados na pesquisa antes e depois da realização da dinâmica de grupo.
Dinâmica de grupo 2	Local/Data	Atores participantes
Oficina de diagnóstico participativo do processo de gestão	Auditório do ICMBio em Paraty (RJ) em 27 de novembro de 2017	– Chefe do PNSB – Analista ambiental do PNSB – Gestor da REEJ⁷ e conselheiro – Agente administrativo da REEJ e ouvinte do conselho – Coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

⁷ Reserva Ecológica Estadual da Juatinga, localizada no município de Paraty e inserida no Mosaico Bocaina.

h) Análise dos dados coletados

Uma adaptação da *Análise de Conteúdo* foi empregada após toda a coleta de dados. Essa análise, muito utilizada na investigação psicossociológica, se desenvolve por meio da interpretação do próprio pesquisador – oscilando pela objetividade e subjetividade – do que está latente nos meios de comunicação, compondo uma hermenêutica controlada que necessita de um intervalo de tempo entre o estímulo-mensagem e a reação interpretativa (BARDIN, 2016). Nesse sentido, esta hermenêutica se estrutura na articulação dos dados obtidos com o referencial teórico sobre o processo participativo, para responder às interrogações baseadas nos objetivos da dissertação (NETO, 2001). Nesse processo, busca-se não só compreender o sentido da comunicação, mas também desviar o olhar para outra significação, ou seja, para o não dito, efetuando várias operações, em complementaridade, para enriquecer ou aumentar a validade dos resultados (BARDIN, 2016).

Especificamente no que se refere à técnica de associação ou evocação livre das palavras, para se chegar ao diagnóstico descritivo e explicativo do conteúdo, foram reunidas as palavras idênticas, sinônimas ou próximas em nível semântico, estabelecendo uma primeira análise por aproximações semânticas ligeiras (BARDIN, 2016). Assim, foi possível condensar todas as informações. Para compor as representações do senso comum, ou seja, dos atores envolvidos no conselho, foi feita uma lista contendo as expressões mencionadas com maior frequência e no *ranking* na ordem de evocação. Dessa forma, pôde-se chegar à identificação do núcleo central, encontrando o que estava presente no inconsciente coletivo. Este procedimento foi feito em dois momentos: um antes e outro depois da dinâmica de grupo.

Todos os dados obtidos durante a pesquisa de campo foram estruturados a partir da releitura do material, incluindo os relatos dos atores sociais, as evidências da dinâmica de grupo e os registros da observação direta. Continuamente, foram realizados questionamentos e interpretações sobre quais eram os aspectos relevantes apresentados pelos atores sociais que correspondiam ao objetivo de análise. Desse modo, o conteúdo foi organizado, mediante identificações como trechos de falas dos atores sociais envolvidos nesse contexto, fotos, documentos gerados, posturas e gestos, a fim de reforçar a investigação (YIN, 2001). As análises de conteúdo de todos esses meios de comunicação constituíram uma função heurística para desenvolver a pesquisa exploratória (BARDIN, 2016).

CAPÍTULO 5

CONHECENDO O PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA

Para que se compreenda o Estudo de Caso, antes da análise do processo participativo no conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, é preciso balizar como esta unidade de conservação foi criada e como se constitui atualmente, bem como a caracterização do seu conselho de gestão. Para tal, os dados e informações apresentados seguir provêm de pesquisa bibliográfica e levantamento documental, além da coleta em campo.

5.1. Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB): da criação à atual gestão

O Parque Nacional da Serra da Bocaina foi criado em 04 de fevereiro de 1971, por meio do Decreto nº 68.172, na divisa entre os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, abrangendo, inicialmente, uma área de 134 mil hectares. No entanto, a ausência de averiguação, à época, de uma possível existência de populações em seu interior acarretou pressões políticas, por parte de alguns grupos econômicos, bastante influentes, para que suas terras não fossem inseridas em seu perímetro (IBAMA, 2002; ZUQUIM, 2002). Dessa forma, o Parque teve os seus limites redefinidos e reduzidos no ano seguinte, conforme o Decreto nº 70.694/1972. A sua criação ocorreu em um período de transição dos planos governamentais de exploração para preservação da natureza, o qual objetivava garantir a proteção do patrimônio natural, preservar a beleza cênica da região, assegurar o patrimônio histórico-cultural das comunidades tradicionais da região e incentivar atividades de lazer em contato com a natureza (CONTI et al., 2013; IBAMA, 2002).

É relevante destacar que o Parque se localiza dentro de um importante bioma brasileiro de Mata Atlântica, que foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1992, como Reserva da Biosfera¹. Como consequência, esta unidade de conservação, que abriga uma elevada diversidade biológica,

¹ Instrumento de conservação dos recursos naturais, constituído em um modelo de gestão integrada, participativa e sustentável, o qual forma uma rede de áreas protegidas. O funcionamento da Reserva da Biosfera ocorre por meio de pesquisa científica, educação ambiental e gerenciamento dos ecossistemas na escala regional, o que favorece a descoberta de soluções para problemas como o desmatamento das florestas tropicais, a desertificação, a poluição atmosférica, o efeito estufa, etc.

passou a ser considerada como um *hotspot*² (IBAMA, 2002). Além disso, o PNSB está sobreposto a duas outras unidades de conservação, o Parque Estadual da Serra do Mar e a Área de Proteção Ambiental (APA) do Cairuçu.

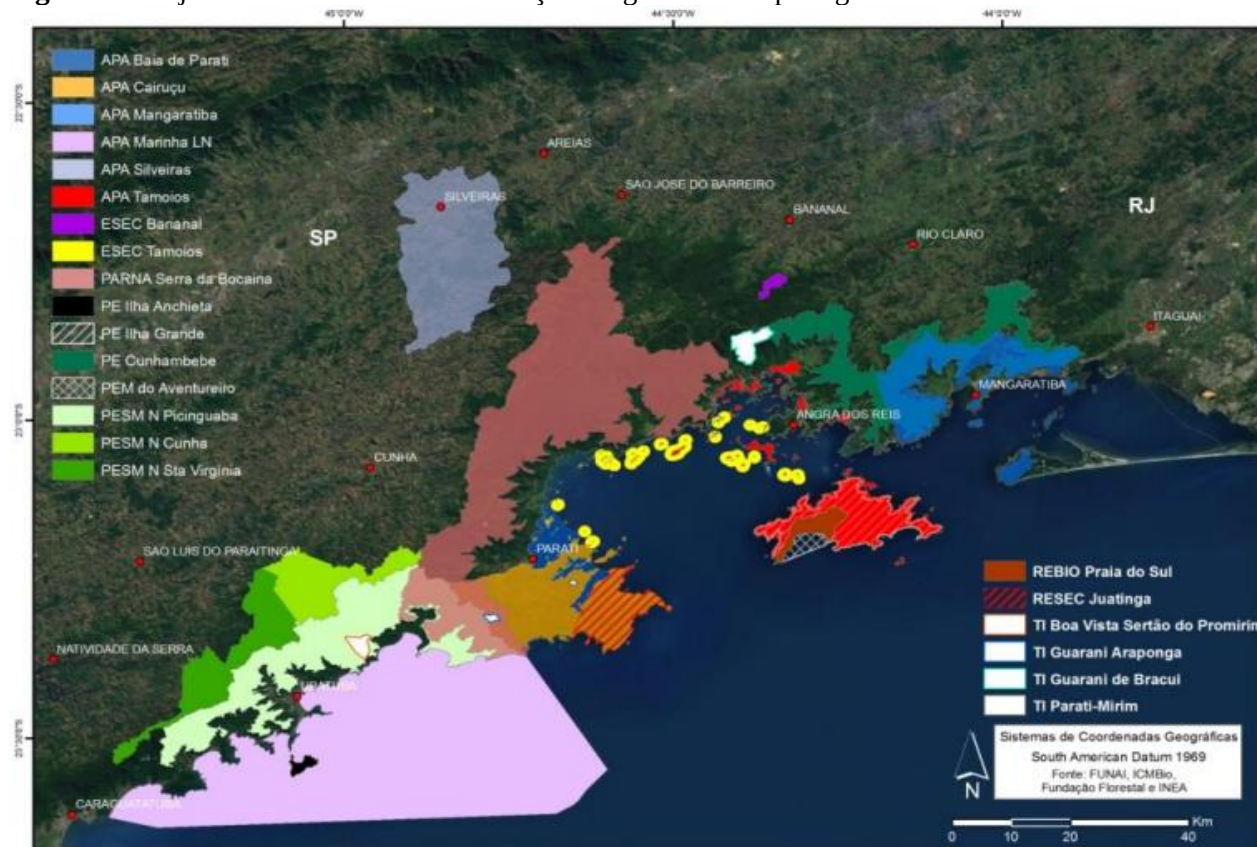
O Parque também integra o Mosaico³ Bocaina desde 2006, sendo considerado importante para a conservação da Mata Atlântica e para a consolidação desse conjunto de unidades de conservação na região (CONTI et al., 2013). Vale destacar que o Mosaico Bocaina, ilustrado na Figura 1 a seguir, integra o Corredor da Biodiversidade da Serra do Mar, uma das áreas mais ricas em biodiversidade da Mata Atlântica. Além disso, este abrange dezoito unidades de conservação, de âmbitos municipal, estadual e federal, e suas respectivas zonas de amortecimento (localizadas no Vale do Paraíba do Sul, litoral norte do estado de São Paulo e litoral sul do estado do Rio de Janeiro), cinco terras indígenas e quatro terras quilombolas⁴. Inicialmente, de acordo com Costa (2015), este Mosaico foi criado como uma estratégia para minimizar os conflitos de gestão nas áreas de sobreposição, contudo os desafios no sentido de envolvimento das três esferas administrativas são, ainda, recorrentes.

² Área com grande riqueza natural, mas que tem sua biodiversidade ameaçada.

³ Segundo o SNUC, mosaico é um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas.

⁴ Mais informações disponíveis em <<http://www.mosaicobocaina.org.br/mosaico-bocaina/o-mosaico-bocaina>>.

Figura 1. Conjunto de unidades de conservação e algumas áreas protegidas do Mosaico Bocaina.



Fonte: Mosaico Bocaina. Disponível em: <<http://www.cedslitoral norte.org.br/portal2011/files/arquivos/mosaico-bocaina-pdf-2216.pdf>>.

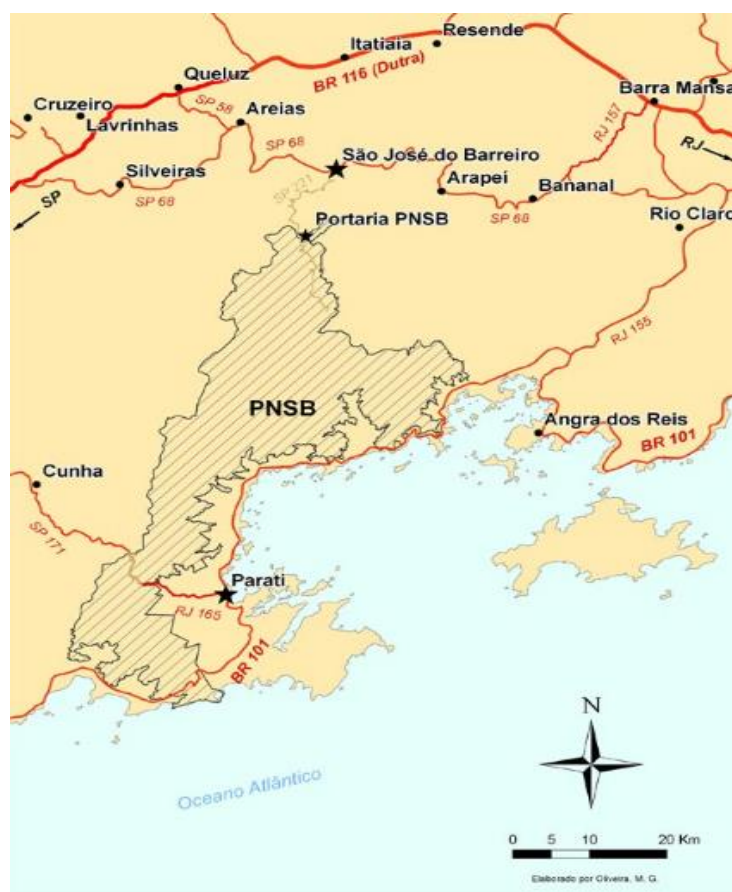
Retomando as características do PNSB, seu território, de aproximadamente 106 mil hectares, engloba os municípios de São José do Barreiro, Areias, Cunha e Ubatuba no estado de São Paulo, e Angra dos Reis e Paraty no estado do Rio de Janeiro. Antigamente, as populações desses municípios eram predominantemente rurais, mas devido à aceleração do movimento urbano e à ausência de uma política agropecuária para essa região, o êxodo rural se intensificou para as áreas urbanas, na busca por melhores oportunidades de trabalho, estudo e assistência médica (CONTI et al., 2013; ZUQUIM, 2002). Ultimamente, as atividades econômicas na região estão muito associadas ao comércio, à prestação de serviços hoteleiros e de alimentação, derivadas do turismo (CONTI et al., 2013). Nesse contexto, vale ressaltar que, considerando o desenvolvimento do setor turístico, essa procura por melhores condições de vida chama atenção para a relação de dependência das populações locais ante os empreendedores externos e a desproporcionalidade de rendimento advindos dessa atividade (BOTELHO; RODRIGUES, 2016).

Em contrapartida, no que se referem às belezas cênicas que influenciam o aumento do fluxo turístico na região, os atrativos do Parque estão dispostos em áreas

litorâneas e serranas, associados a um contexto geográfico privilegiado. No litoral, além das praias, existem os costões rochosos, as piscinas naturais, pequenos rios com corredeiras e quedas d'água. Entre os locais mais visitados estão a região de Trindade, o Sertão de Mambucaba e a Pedra do Frade. Por outro lado, na serra se destaca as trilhas que passam por rios, cachoeiras, vales, picos, mirantes e locais de interesse histórico e cultural, como a cachoeira Santo Isidro, a Trilha do Ouro, o Pico do Tira Chapéu e o Mirante do Sobrado⁵.

O acesso dos visitantes a esses atrativos é facilitado pelas principais rodovias federais, como a Presidente Dutra (BR-116) e a Rio-Santos (BR-101). Nesse sentido, vale mencionar que, atualmente, a sede do PNSB está localizada exatamente em São José do Barreiro (SP) e a subsede em Paraty (RJ), conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2. Delimitação do Parque Nacional Serra da Bocaina ilustrada na área hachurada, bem como a sede em São José do Barreiro (SP) e a subsede em Paraty (RJ) identificadas com uma estrela.



Fonte: Website do ICMBio, Parque Nacional Serra da Bocaina, como chegar. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/guia-do-visitante.html>>.

⁵ Contidos na página sobre atrativos turísticos, no endereço eletrônico do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/guia-do-visitante.html>>. Acesso em 29 de outubro de 2016

No que se refere à sua gestão, a UC já esteve sob responsabilidade do IBDF da criação até o ano de 1989, do IBAMA até o ano de 2007 e há dez anos está a cargo do ICMBio. A fim de orientar o órgão gestor para o conjunto de ações necessárias para o cumprimento dos objetivos de sua criação e o uso público desse patrimônio natural, o Plano de Manejo (PM) do PNSB começou a ser elaborado em 1996. Não obstante, o processo perdurou até 2002, quando, então, o documento foi concluído e publicado.

A elaboração do PM se originou de um convênio firmado entre o IBAMA/Diretoria de Ecossistemas (DIREC)/Departamento de Unidades de Conservação (DEUC), o Ministério do Meio Ambiente e a Associação Pró-Bocaina. O material está estruturado em seis encartes: 1) Informações Gerais da Unidade de Conservação, 2) Contexto Federal, 3) Contexto Estadual, 4) Contexto Regional, 5) Unidade de Conservação e Zona de Amortecimento e 6) Planejamento da Unidade de Conservação (IBAMA, 2002).

No entanto, a produção do Plano de Manejo se configura em um processo contínuo, envolvendo questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais características da UC e da região onde se insere. Nesse sentido, em 2010 o PM do PNSB sofreu a sua primeira revisão, após a publicação aprovada em 2002. Devido à limitada capacidade gestora, priorizou-se uma avaliação parcial centrada em quatro áreas estratégicas internas (AEI): Caminhos do Ouro (Paraty-Cunha), Trindade (Paraty), Pedra da Macela (Paraty-Cunha) e Caminho de Mambucaba (São José do Barreiro - Angra dos Reis). A primeira e única avaliação publicada da revisão do Plano de Manejo (2010) abordou apenas os Caminhos do Ouro, em razão da “complexidade que envolve todo o seu histórico de relação com a unidade, bem como devido ao seu enorme potencial para o uso público e manejo, além de um quadro situacional que acena com a oportunidade para os grandes investimentos que se farão necessários” (ICMBio, 2010).

Dentre alguns dos inúmeros desafios para a administração do Parque, analisados em seu PM, estão o processo de regularização fundiária ainda não concluído, as atividades econômicas desenvolvidas irregularmente em seus limites, as disputas de terras que potencializam conflitos e a especulação imobiliária que faz com que moradores locais se desloquem para o interior da mata (CONTI et al., 2013). Nesse contexto, a questão fundiária tem sido considerada como a mais preocupante para a gestão, devido à criação do Parque em uma área já habitada por populações humanas e à ausência de demarcação física nos limites dessa UC. Condição esta que não é particular do Parque Nacional da Serra da Bocaina, pois já foi reconhecido pelo ICMBio que a ausência de regularização fundiária tem se configurado em uma das maiores dificuldades apresentadas no processo de gestão das unidades de

conservação brasileiras, por dificultar a fiscalização efetiva, o planejamento e a implementação do uso público e a implementação de planos de manejo (COSTA, 2015).

O processo de desapropriação nessa área protegida, mediante indenização ou reassentamento, teve início ainda na década de 1970, porém, por muitas vezes, teve seu prazo expirado sem que as ações previstas fossem cumpridas (IBAMA, 2002) e a situação permanece assim até os dias atuais. Nessa perspectiva, um cadastro oficial único, atualizado e confiável sobre os detalhes do contexto fundiário da área parece ser um importante instrumento para assessorar esse processo, mas da mesma forma como ocorre no PNSB, inúmeras outras UCs federais carecem desse controle de informações (FONSECA, 2016). Vale ressaltar que a implementação da UC, segundo os objetivos para qual foi criada, ocorre, somente, quando todas essas terras, inseridas em seu interior, estão regulamentadas.

É curioso destacar nesse sentido a análise feita por Costa (2015) sobre a criação de unidades de conservação na região da Serra da Bocaina, instituídas por meio de decretos dos órgãos executivos municipal, estadual e federal, sendo que estas estão, em grande parte, sobrepostas. Para o autor, uma possível explicação para tal conjuntura não seria apenas estratégia de proteção da natureza ou planejamento limitado entre as três esferas administrativas, mas também de controle territorial, de afirmação de uma titularidade sobre o território. Por essa ótica, deve-se atentar, igualmente, para a sua localização, no Sudeste do país, entre duas metrópoles – Rio de Janeiro e São Paulo – e para a pressão crescente que existe sobre essa área em função do desenvolvimento regional.

Na extensão do PNSB estão localizadas também comunidades tradicionais como caiçaras, caipiras e quilombolas, assim como povos indígenas e, por isso, a questão fundiária se configura como um desafio social e cultural, que resulta em fortes embates entre o órgão gestor e esses atores envolvidos. Isto porque as comunidades tradicionais ocupam e usam os territórios e os recursos naturais para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, por meio de conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pelas tradições (BRASIL, 2007a).

Entretanto, conforme mencionado no *Capítulo 3*, nessa tipologia de manejo de Proteção Integral não se permite moradias em seu interior e se restringe o acesso direto aos recursos naturais. Para Zuquim (2002), porém, o longo período de ausência do poder público na gestão da UC e as práticas de atividades ilegais por terceiros tendem a ser bem mais prejudiciais para a preservação da área, do que a presença das comunidades tradicionais com suas técnicas de produção agrícola de gerações.

Além desses obstáculos apontados para a gestão, existe ainda uma precariedade na fiscalização da UC, devido ao número reduzido de profissionais e de equipamentos de trabalho necessários (IBAMA, 2002). Até o fim de 2016, o PNSB contava apenas com seis analistas ambientais e cinco técnicos⁶. Esse dado, obtido em campo, destaca a limitação de recursos humanos no corpo administrativo do PNSB, que aos poucos vem se fortalecendo. Nessa perspectiva, um aparato administrativo e operacional significativo é entendido como fundamental (IBAMA, 2002) para promover melhorias no que tange ao cumprimento dos objetivos da UC. Contudo, esse não é um caso isolado. Um número expressivo de unidades de conservação federais não conta, ainda, com um quadro de servidores consolidado e que atenda as demandas de gestão, tal como carece de uma política de capacitação efetiva de seus profissionais (FONSECA, 2016; COSTA, 2015).

Tais circunstâncias tendem a refletir também na qualidade das ações da equipe de gestão para mitigar os impactos ambientais na área do Parque. Os principais impactos nesta UC estão relacionados à abertura de trilhas e caminhos, extração vegetal, constantes queimadas, construções civis, caça, pesca, canalização e barragem de canais fluviais, além da visitação turística descontrolada (IBAMA, 2002) que ocasiona algumas situações como as identificadas nas Figuras 3, 4 e 5. O controle do fluxo de visitantes, por sua vez, acontece somente em São José do Barreiro (SP), o que ilustra a vulnerabilidade de fiscalização na área protegida.

Figura 3. Venda de churrasquinho na entrada da trilha que leva à praia do Caixadaço, área do PNSB em Trindade, em janeiro de 2017.



Fonte: Arquivo da autora.

⁶ Informação obtida na reunião ordinária do conselho consultivo do PNSB no dia 17 de novembro de 2016.

Figuras 4 e 5. Ambulantes e carros e na praia do Meio, área do PNSB em Trindade, em janeiro de 2017.



Fonte: Arquivo da autora.

Nesse contexto, no fim de 2016, a estruturação de mais quatro portais de acesso para registro e cobrança do visitante no Sertão de Mambucaba, em Trindade, na Pedra da Macela e na estrada Paraty-Cunha começou a ser discutida no âmbito do conselho. Tal encaminhamento consiste em um projeto básico para a concessão de prestação de serviços de recepção e controle de visitantes no PNSB⁷.

Todas essas dificuldades enfrentadas pela atual gestão indicam ser reflexos do longo período em que a existência do Parque permaneceu apenas no papel, sem qualquer intervenção por parte do órgão governamental. Ao que parece, o cenário somente começou a apresentar mudanças localmente, no sentido de ações oriundas do poder público no PNSB, em 2008, após o ICMBio ter sido instituído, oficialmente, como órgão responsável pela gestão de unidades de conservação federais.

Com a finalidade de se avançar no processo de gestão, a UC conta com a parceria de três organizações da sociedade civil: a Econsenso e o Instituto Semeia, de acordo com informações divulgadas no *website* do Parque Nacional da Serra da Bocaina⁸, e, recentemente, a Fundação SOS Mata Atlântica, como informado na reunião de conselho de novembro de 2017.

A parceria com a Econsenso, iniciada em 2006, tem como foco a região de Trindade. Nesse sentido, o PNSB recebe, desse fundo privado, recursos financeiros visando o ordenamento da área, o controle do uso público e o fomento a programas de inclusão social da

⁷ Mais informações na memória da reunião ordinária do conselho consultivo do PNSB, disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/Minuta_memoria_Reuni%C3%A3o_Ordinaria_CCPNSB_Concessao_17Nov2016.pdf>. Acesso em 08 de dezembro de 2016

⁸ Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/quem-somos/parceiros.html>>. Acesso em 21 de janeiro de 2017

comunidade mediante atividades direcionadas à questão ambiental. O Instituto Semeia, por sua vez, tem a função de ser um articulador entre o setor público e privado para a conservação e o desenvolvimento de áreas protegidas e suas áreas de entorno. Nessa perspectiva, em 2012, o PNSB passou a estabelecer vínculos com o Semeia e, no mesmo ano, este elaborou um estudo prévio de viabilidade econômica para a realização de futuras parcerias. Por outro lado, o convênio assinado entre o ICMBio e a Fundação SOS Mata Atlântica busca a captação de recursos financeiros para viabilizar atividades voltadas, principalmente, ao conselho do Parque e ao *Programa de Voluntariado*.

No ano de 2012, o PNSB assinou o *Termo de Adesão ao Programa de Voluntariado*, proposto pelo ICMBio, em 2009, para a implementação do *Programa de Voluntariado* nas áreas protegidas de sua competência, conforme a Instrução Normativa nº 03, de 02 de setembro de 2009 e a Instrução Normativa nº 03, de 10 de maio de 2016, mais atualizada. Por meio dessa iniciativa, são realizadas atividades que envolvem as seguintes linhas temáticas: manejo para conservação; pesquisa e monitoramento; gestão socioambiental; uso público e negócios; consolidação territorial; produção e uso sustentável; proteção ambiental; comunicação; e administração.

Dessa forma, as ações de voluntariado no PNSB tiveram início em 2013, mas foram paralisadas no segundo semestre de 2015 por falta de recursos financeiros. Em janeiro de 2017, entretanto, a gestão do PNSB assinou um novo termo para a retomada do Programa, em conformidade com a Instrução Normativa de 2016, anteriormente citada. Essa iniciativa representa, não só um apoio à gestão que sofre com limitações de recursos humanos, mas também vem contribuindo para propiciar um maior envolvimento da sociedade com a UC, por meio de atividades de sensibilização e proteção da natureza que estimulam a participação social no processo de gestão do PNSB⁹.

Assim, no ano de 2017 dois editais para chamada pública de voluntariado foram lançados. O primeiro direcionado ao ordenamento do uso público em Trindade durante o Carnaval e em apoio à pesquisa de conservação do sagui-da-serra-escuro (*Callithrix aurita*) por toda a área do Parque, ao longo do ano. O segundo, por sua vez, teve enfoque novamente no ordenamento do uso público em Trindade durante a Semana Santa, por esta ser uma região muito visitada no verão e nos feriados, se comparada às demais localidades que a UC abrange.

⁹ Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/voluntariado.html>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2017.

No ano de 2018, ao menos até o primeiro semestre, as ações de voluntariado continuaram a ter prosseguimento. O primeiro edital para chamada pública se limitou à linha temática de proteção ambiental, na qual a atividade se constituía em tabular, em uma planilha eletrônica, os dados sobre proteção gerados pelo Parque desde 1971, período de criação. O segundo se destinou, bem como no ano anterior, ao ordenamento do uso público em Trindade durante o Carnaval. Ao passo que o terceiro edital abrangeu as linhas de uso público para tabulação e análise dos dados do ordenamento em Trindade, de proteção ambiental para organização e compilação dos dados do trabalho de fiscalização na UC e, por fim, a de comunicação para a criação e atualização de publicações nas redes sociais e do *website* do Parque.

No que se refere ao compromisso de participação social na gestão da área protegida, o conselho consultivo, foco desta dissertação, foi instituído pela Portaria nº 103/2010, com a finalidade de contribuir com ações voltadas à gestão participativa, implantação e implementação do Plano de Manejo, e cumprimento dos objetivos de criação da UC. A consolidação do conselho foi um dos primeiros resultados obtidos pelo *Projeto Nova Imagem – 40 anos*¹⁰, para “possibilitar a maior participação dos atores locais na gestão da Unidade de Conservação e a repartição de benefícios com relação à proteção da natureza” (CONTI et al., 2013, p. 216).

5.2. Caracterização do Conselho Consultivo do PNSB

Com o processo de criação iniciado em 2009 e formalizado no ano seguinte, essa instância participativa da UC foi, primeiramente, composta por trinta e quatro instituições-membro, apresentadas no Quadro 5, considerando apenas o interesse manifestado, pelos atores envolvidos, em fazer parte do processo. No entanto, em 2014 foi identificada a necessidade de uma nova composição, devido à Instrução Normativa nº 09, de 05 de dezembro de 2014, na qual se determina que o conselho deve ser composto por representantes dos setores da sociedade civil¹¹, concordando também com a proposta da Política Nacional de Participação Social¹² instituída nesse mesmo ano.

¹⁰ Iniciado em 2008 visando divulgar o Parque Nacional da Serra da Bocaina e consolidar o uso público em três áreas focais: a Estrada Paraty-Cunha, a região da Trindade e o Caminho de Mambucaba – Trilhas do Ouro.

¹¹ Explicação no *Capítulo 3*, na página 43 e na nota de rodapé da página 47.

¹² Mencionada no *Capítulo 3*, na página 51.

Quadro 5. Composição original do Conselho Consultivo do PNSB em 2010¹³

Instituições-Membro	
• Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;	• Sindicato dos Trabalhadores Rurais de São José do Barreiro;
• Prefeitura Municipal de São José do Barreiro/SP;	• Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Angra dos Reis e Associação dos Pequenos Produtores Rurais do Vale do Mambucaba;
• Prefeitura Municipal de Ubatuba/SP;	• Sindicato Rural de Areias;
• Prefeitura Municipal de Cunha/SP;	• Associação de Moradores do Parque Nacional da Bocaina e do Entorno, e Associação de Moradores do Sertão do Bracuí;
• Prefeitura Municipal de Areias/SP;	• Associação de Moradores e Amigos da Bocaina;
• Prefeitura Municipal de Angra dos Reis/RJ;	• Associação de Moradores do Sertão de Ubatumirim;
• Prefeitura Municipal de Paraty/RJ e Câmara Municipal de Paraty/RJ;	• Conselho Municipal das Associações de Moradores de Paraty e Associação dos Moradores e Artesãos do Areal do Taquari;
• Fundação Florestal do Estado de São Paulo;	• Associação de Moradores de Trindade;
• Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro;	• Associação dos Barqueiros e Pequenos Pescadores da Trindade e Associação de Monitores Ambientais de Paraty;
• Área de Proteção Ambiental do Cairuçu e Estação Ecológica de Tamoios;	• Associação Turística e Comercial de São José do Barreiro e Associação de Guias de Turismo de Paraty;
• Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Rio de Janeiro;	• Fórum de Populações Tradicionais;
• Fundação Nacional do Índio no Estado do Rio de Janeiro;	• Associação Comunitária Indígena Araponga e Associação Comunitária Indígena do Bracuí;
• Superintendência da Eletronuclear no Estado do Rio de Janeiro;	• Associação de Remanescente do Quilombo do Camburi, e Associação de Remanescente do Quilombo de Santa Rita do Bracuí;
• Universidade Federal do Rio de Janeiro e Universidade do Estado do Rio de Janeiro;	• ECONSENSO e Serra Acima – Associação de Cultura e Educação Ambiental;
• Universidade de São Paulo e Instituto Butantan;	• Associação Serra da Bocaina - Bocaina Viva e Associação Pro Bocaina;
• Associação Nacional de Pesquisa em Design e Universidade de Taubaté;	• Associação Cairuçu;
• Universidade Federal do Rio de Janeiro e	• Caxadaço Bocaina Mar e Sociedade

¹³ Todos possuem assentos para um conselheiro titular e um suplente. Nas linhas em que possui mais de uma instituição, a primeira representa o titular e a segunda, o suplente.

Universidade do Estado do Rio de Janeiro;	Angrense de Proteção Ecológica.
---	---------------------------------

Fonte: Elaboração da autora (2018).

O processo de alteração do conselho do PNSB teve início ainda no fim de 2014, por intermédio de um Grupo de Trabalho (GT), e foi finalizado quase um ano depois, após passar por quatro etapas: 1) definição dos setores; 2) publicação da Portaria com a nova composição do Conselho; 3) oficina para definição do número e de quais instituições representariam os setores; e 4) organização da documentação para homologação da representação dos setores pela Coordenação Regional 8 do ICMBio. Na sequência, em agosto de 2015, por meio da Portaria nº 200/2015, foi definida a atual composição do conselho, para garantir a legitimidade das representações e a equidade dos diversos setores. O quantitativo de vagas e a relação das instituições representativas de cada setor foram homologados em novembro do mesmo ano. Atualmente, o conselho conta com vinte e oito instituições-membro e está representado da seguinte forma, conforme o Quadro 6, a seguir:

Quadro 6. Composição do Conselho Consultivo do PNSB organizada por setores em 2015¹⁴

Órgãos Públicos	
Ambientais dos três níveis da Federação	Afins dos três níveis da Federação
• Parque Nacional Serra da Bocaina – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; • Instituto Estadual do Ambiental – Rio de Janeiro; • Secretaria Municipal do Ambiental – Paraty/RJ; • Secretaria Municipal do Ambiental e Desenvolvimento Urbano de Angra dos Reis/RJ; • Diretoria de Meio Ambiente de São José do Barreiro/SP.	• Coordenação Técnica Local de Paraty da Fundação Nacional do Índio; • Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Superintendência Regional do Rio de Janeiro; • Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Paraty/RJ; • Secretaria Municipal de Atividades Econômicas de Angra dos Reis/RJ; • Diretoria de Turismo de São José do Barreiro/SP.
Instituições de Ensino e Pesquisa	
• Sociedade Eco-atlântica; • Projeto Cavalos do Mar; • Instituto de Biologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro; • Instituto Butantan.	
Usuários do Território	
Setor de Turismo	Setor de Moradores do entorno
• Associação dos Proprietários de Hotéis, Pousadas, Restaurantes, Bares, Comércio,	• Associação Comunitária Indígena Araponga, Associação Comunitária Indígena Guarani da

¹⁴ Todos possuem assentos para um conselheiro titular e um suplente, com exceção da Associação Comunitária Indígena Araponga que é titular, e a Associação Comunitária Indígena Guarani da Aldeia Rio Pequeno e Associação Comunitária Indígena do Bracuí, as duas, são suplentes.

Prestadores de Sérico, Ceramistas, Artesãos, Produtores Rurais e Similares de Cunha; • Associação Roteiro Caminhos da Corte; • Ativa Rafting de Aventuras.	Aldeia Rio Pequeno e Associação Comunitária Indígena do Bracuí; • Associação de Moradores de Trindade; • Associação de Defesa do Povo Tradicional de Trindade.
Setor Agrossilvipastoril e Pesca	Setor Infraestrutura
• Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade; • Associação de Produtores Orgânicos de Paraty; • Associação dos Produtores Rurais do Vale Mambucaba.	• Eletrobras Eletronuclear.
Organizações Não Governamentais e Colegiados	
Áreas afins	Entidades de classe
• Associação Serra da Bocaina – Bocaina Viva.	• Coordenação Nacional Caiçara.

Fonte: Elaboração da autora (2018).

No plano organizacional, o conselho consultivo do PNSB está estruturado em Plenária, Presidência, Secretaria Executiva, Grupo de Trabalho e Câmaras Temáticas. De acordo com seu Regimento Interno (2015)¹⁵, art. 4º, o mesmo objetiva:

- I - contribuir para a efetiva implantação do Parque Nacional da Serra da Bocaina;
 - II - atuar pela conservação da biodiversidade;
 - III - assessorar o Parque Nacional da Serra da Bocaina em ações de gestão de alcance regional;
 - IV - identificar os problemas e conflitos e propor formas para sua gestão;
 - V - participar de revisões do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina;
 - VI - manifestar-se acerca de obras ou atividades potencialmente causadora de impacto na Unidade de Conservação e sua zona de amortecimento;
 - VII - manifestar-se acerca de Projetos de Concessão de Serviços;
 - VIII - identificar as potencialidades da Unidade de Conservação e propor iniciativas que as fortaleçam.
- Parágrafo único - Em todas as decisões do Conselho Consultivo deverão ser observadas as normas e leis relacionadas com as Unidades de Conservação; os Parques Nacionais; as políticas de meio ambiente vigentes; àquelas estabelecidas no Plano de Manejo do PARNA Serra da Bocaina, bem como em outras normativas do órgão gestor do PNSB.

As reuniões do conselho são públicas e realizadas, ordinariamente, uma vez por semestre. No entanto, reuniões extraordinárias podem ser realizadas, caso o presidente ou pelo menos um terço dos conselheiros, tenham motivos e justificativas para sua realização.

¹⁵ Disponível em:

<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/Regimento_Interno_Conselho_Consultivo_PNSB_Atualizado_nov2015.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2016

De forma complementar ao funcionamento do conselho, em 2016, durante a reunião para a elaboração do Plano de Ação para o biênio 2016-2017, quatro áreas temáticas foram propostas para a concepção dos grupos de trabalho, sendo estas: 1) Proteção e Pesquisa; 2) Turismo, Parceria e Infraestrutura; 3) Comunicação; e 4) Gestão de Uso Conflitante. Não obstante, somente três áreas apresentaram resultados e se transformaram em grupos de trabalho, os quais são: GT de Turismo - Caminho de Mambucaba; GT de Turismo - SP 221; GT Turismo - Paraty-Cunha e Pedra da Macela; GT de Gestão de Uso Conflitante; e GT de Pesquisa. Mesmo que a criação de GTs seja de caráter temporário, no contexto do PNSB, a temática do turismo passou a ter, desde então, grande expressão nos debates que conduzem o seu processo de gestão.

Quanto às câmaras temáticas, que em geral têm caráter permanente, até o primeiro semestre de 2018, a UC não dispunha dessa instância. No entanto, devido aos avanços obtidos no GT de Gestão de Uso Conflitante, existe a possibilidade de que essa instância de apoio do conselho seja transformada em uma câmara temática. Este GT é formado por representantes de comunidades tradicionais, associações de produtores rurais e instituições governamentais. Além disso, visa fortalecer o processo de gestão participativa com o envolvimento dos conselheiros, sobretudo, no que se refere à aproximação da gestão do Parque com as comunidades locais, a fim de dialogar sobre os conflitos de uso do território.

Nesse sentido, as reuniões periódicas do GT de Gestão de Uso Conflitante já resultaram em um seminário sobre a legislação ambiental para unidades de conservação, na elaboração de uma cartilha didática para esclarecimento de dúvidas dos moradores do interior e do entorno da UC sobre o Parque Nacional da Serra da Bocaina, e no planejamento de encontros para fomentar o diálogo entre a gestão do Parque e as comunidades locais.

Ademais, como já mencionado no Quadro 2 (*Capítulo 3*) sobre os direitos e deveres dos conselheiros de unidades de conservação, compete aos conselheiros do PNSB:

- I - monitorar o desenvolvimento de programas, projetos e atividades ligados ao Parque Nacional da Serra da Bocaina, de forma a harmonizar e a compatibilizar suas ações;
- II - atuar no Parque Nacional da Serra da Bocaina de forma consultiva ampliando a capacidade de deliberação do seu presidente junto ao Órgão Gestor das Unidades de Conservação;
- III - requerer estudos técnicos para embasar a revisão e atualização do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, quando necessário;
- IV - incentivar e acompanhar a revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, garantindo seu caráter participativo e fomentando a integração da unidade com seu entorno;

- V - analisar e manifestar-se, quando pertinente, sobre obras ou atividades passíveis de licenciamento ambiental na unidade e seu entorno, conforme Resolução Conama 237/1997, propondo medidas mitigadoras e compensatórias e convocando Câmaras Temáticas ou Grupos de Trabalho;
 - VI - aprovar e alterar o Regimento Interno do Conselho Consultivo;
 - VII - elaborar, implementar e monitorar o Plano de Ação do Conselho;
 - VIII - encaminhar propostas sobre temas pertinentes a fim de serem analisadas e votadas nas reuniões do Conselho;
 - IX - propor ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno e/ou do interior do PNSB;
 - X - analisar e opinar sobre assuntos encaminhados à sua apreciação;
 - XI - demandar e propor aos órgãos competentes, instituições de pesquisa e de desenvolvimento socioambiental, ações de conservação, pesquisa, educação ambiental, proteção, controle, monitoramento e manejo que promovam a conservação dos recursos naturais do Parque, sua zona de amortecimento ou território de influência;
 - XII - aprovar as memórias das reuniões;
 - XIII - definir a inclusão ou exclusão de instituições que compõem o Conselho Consultivo;
 - XIV - cobrar das câmaras temáticas e grupos de trabalho seus respectivos resultados, relatórios e produtos;
 - XV - manter atualizado seus contatos (endereço, telefone e e-mail) junto à Secretaria Executiva do Conselho.
- (art. 13 do Regimento Interno, 2015)

Nessa perspectiva, mesmo que o conselho seja de caráter consultivo, a organização dos conselheiros para estarem presentes nas reuniões, controlando, cobrando e registrando suas propostas, tende a ser essencial para a consolidação de um processo de gestão efetivamente participativo. Assim como a participação das populações locais, nesse espaço de negociação, pode contribuir, também, para auxiliar na prevenção de impactos socioambientais danosos à área e na busca por soluções para os problemas já enfrentados.

A contextualização sintetizada até aqui, sobre o campo onde se desenvolve esta pesquisa, buscou contribuir para o entendimento das principais questões que envolvem a participação social na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina. O capítulo seguinte objetiva interpretar o significado da participação, no âmbito do conselho consultivo e analisar o processo participativo na gestão da UC, com base nos três métodos de levantamento de dados, conforme explicado no capítulo sobre os processos metodológicos.

CAPÍTULO 6: COMPREENDENDO O PROCESSO PARTICIPATIVO NA GESTÃO DO PNSB

Os resultados da análise do processo de participação na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina e da interpretação do significado sobre participação no âmbito do conselho consultivo estão apresentados e discutidos neste capítulo. A sistematização dos dados discutidos, a seguir, foi realizada a partir de observações diretas nas reuniões do conselho, no período de novembro de 2016 a novembro de 2017, da dinâmica de grupo elaborada como parte da metodologia proposta, da leitura das memórias de reunião e de dados informais obtidos em campo, conforme detalhado no *Capítulo 4*.

Nesse sentido, as análises são iniciadas a partir do olhar da pesquisadora sobre o campo estudado, seguido do exame do material obtido durante a realização da oficina para diagnosticar o processo participativo. Ao final, para se refletir com base nesses resultados precedentes e no referencial teórico da dissertação, é feita a leitura do que os atores sociais envolvidos nesse processo entendem por participar.

6.1. O conselho consultivo do PNSB pelo olhar preliminar da pesquisadora

Com o objetivo de iniciar as análises propostas, esse tópico busca apresentar as percepções e as reações interpretativas da pesquisadora, baseadas em aparências, eventos e comportamentos manifestados no campo estudado. Esses dados foram obtidos por meio da observação direta do conselho deste Parque e, complementarmente, da leitura das memórias de reuniões.

Antes, no entanto, é preciso ressaltar que durante a fase de levantamento de dados de campo ocorreu a substituição da chefia do Parque Nacional da Serra da Bocaina¹. Dessa forma, o chefe da UC que esteve envolvido na maior parte do processo de gestão durante o período da pesquisa está identificado nos relatos apresentados como “antigo chefe do PNSB”, enquanto que o atual está apresentado no texto como “chefe do PNSB”. A chegada do novo chefe ocorreu ao final da realização da pesquisa em campo.

Mas retomando à dinâmica das reuniões ordinárias do conselho consultivo do Parque, essas ocorrem duas vezes por ano, em locais distintos. Devido à significativa extensão

¹ A primeira nomeação para a chefia do Parque Nacional da Serra da Bocaina, sob responsabilidade do ICMBio, ocorreu em maio de 2008. Após nove anos, em julho de 2017, o presidente do ICMBio, Ricardo José Soavinski, designou outro analista ambiental para essa função.

da unidade de conservação e à variedade de representações da sociedade que fazem parte do conselho, as reuniões são realizadas em diferentes localidades, de modo a possibilitar a participação de todos. Ademais, como uma alternativa para aqueles que necessitam de apoio para o deslocamento, a equipe gestora propõe também a “carona solidária” entre conselheiros, para que eles se conheçam, interajam e possam contribuir para a inclusão dos que têm interesse em estar presente.

Apesar disso, a presença dos conselheiros nas reuniões varia, ainda, de acordo com a localização e os temas da pauta. A média de participantes é de vinte e cinco pessoas², contabilizando conselheiros, ouvintes³ e equipe do Parque. Alguns membros são mais presentes do que outros, conforme observado em campo e registrado nas memórias das reuniões. É interessante considerar, também, que ouvintes diversos costumam se expressar sobre os assuntos debatidos, mesmo que a sua opinião não tenha o peso equivalente a de um conselheiro, e suas contribuições são, em geral, acolhidas desde que estejam de acordo com a temática em foco.

Na elaboração da pauta, pela equipe gestora, se oferece a oportunidade aos conselheiros de sugerir assuntos para serem tratados ou de se esclarecer dúvidas. A pauta, por sua vez, costuma ser disponibilizada aos conselheiros com, no mínimo, um mês de antecedência, mediante ofício circular de convocação de reunião divulgado no *website* do PNSB e enviado aos mesmos por e-mail. Da mesma forma, intervenções dos conselheiros são permitidas na versão final das memórias das reuniões, com a inserção de aspectos que estes compreendam como importantes a serem destacados.

Quanto à infraestrutura básica disponível para o funcionamento do conselho, esta parece ser a mesma, independente da localidade selecionada. Materiais eletrônicos (computador e projetor) e *flip-chart* são utilizados na condução das discussões para a visualização de todos sobre as etapas da pauta. Além disso, os participantes costumam ser recebidos com um café da manhã e, geralmente, se oferece almoço devido ao longo período de duração das reuniões. Não obstante, em 2017, por razões de rigorosas restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal, o almoço não foi mais disponibilizado pelo ICMBio, o que contribuiu para a redução do tempo de reunião.

No que se refere ao ambiente entre os participantes do conselho, este parece ser respeitoso e pacífico antes e após a realização das reuniões. Contudo, mudanças de

² Cálculo feito a partir da relação de presença que consta nas memórias das reuniões, de novembro de 2015 a novembro de 2017.

³ Em grande maioria são moradores e lideranças locais, mas há também pesquisadores.

comportamento tendem a ocorrer durante os debates, pois a pluralidade desse meio envolve interesses diversos, como argumentado no *Capítulo 1* e conforme pode ser observado no trecho a seguir:

As discussões são muito pessoais. [...] Farinha pouca, meu pirão primeiro.
(conselheiro 1)

No entanto, o turismo parece ser o tema mais consensual para as decisões coletivas no conselho. Em todas as reuniões do biênio 2016-2017, este tema foi reconhecido como potencialidade para os avanços esperados na gestão, no que tange à visibilidade do Parque, ao reconhecimento desta unidade de conservação e à sensibilização da sociedade, em geral, para a proteção da natureza. Além disso, o turismo é uma atividade que gera renda e pode contribuir para a autonomia econômica das comunidades locais, bem como tende a fomentar a valorização dos saberes tradicionais, mas o seu desenvolvimento demanda apoio do ICMBio. Nesse sentido, previamente aos períodos de alta de temporada, costuma-se planejar o processo de ordenamento turístico, segurança e fiscalização nas regiões mais frequentadas. Vale ressaltar que a UC encontra-se em uma área de intensa visitação durante o verão, principalmente por se localizar entre as metrópoles Rio de Janeiro e São Paulo.

Em contrapartida, os principais temas controversos nas discussões das reuniões se referem à delimitação do Parque, à regularização fundiária e ao manejo do território, os quais estão, conseqüentemente, interligados. Nos debates relacionados a essas três questões, as comunidades locais procuram, habitualmente, destacar a sua identidade territorial e o valor de sua cultura e técnicas tradicionais sustentáveis no uso dos recursos naturais, como argumento para estabelecer parcerias com o órgão gestor para a proteção da natureza.

Nessa perspectiva, assuntos relativos à concessão de serviços e à gestão compartilhada são, também, permeados de posicionamentos divergentes quanto aos encaminhamentos dos processos. No entanto, a decisão do antigo chefe desta UC tendia a prevalecer nos debates, conforme a sua própria fala durante as reuniões:

O conselho é consultivo. [...] Eu, como gestor do Parque, tenho que decidir.
(antigo chefe do PNSB)

Esta condição era também questionada por alguns integrantes do conselho que não se sentiam incluídos no processo de gestão, de acordo com o extrato do depoimento, a seguir:

A comunidade tá sendo ouvida, mas não levam as opiniões. (conselheira 2)

Apesar disso, outros conselheiros parecem entender que esta é uma característica comum em conselhos com caráter consultivo, como expresso em uma reunião:

Conselho consultivo. Nós não vamos definir, só colocar a nossa opinião. (conselheiro 3)

Por outro lado, a maneira como cada um se expressa, incluindo manifestações de ideias, acompanhadas de sugestões e propostas, tende a refletir nas possibilidades de articulação e negociação com o órgão gestor para o estabelecimento de diálogos:

Existe uma construção de discussão, mas nem sempre prevalece o que vocês querem. [...] As críticas são bem-vindas, mas precisa vir com propostas para construir o melhor. (analista ambiental do PNSB 1)

Isso não significa, porém, ausência de transparência nas ações desenvolvidas atualmente, nem tentativas de manipulação no âmbito deste conselho. As apresentações feitas nas reuniões sobre iniciativas, parcerias, projetos e resultados de atividades realizadas pelo órgão gestor costumam ser detalhadas nessas ocasiões. Todavia, o emprego de termos técnicos na explicação de determinados processos limita o entendimento por parte de alguns grupos e tende a comprometer a efetividade do diálogo. Isso gera uma demanda de qualificação continuada dos conselheiros para favorecer o apoio à gestão do Parque, conforme ilustrado na citação a seguir:

Saber quais são as regras é importante para poder negociar. (conselheiro 1)

Caso contrário, esse contexto pode resultar em entraves que afetam o andamento das reuniões, como identificado na fala de uma ouvinte do conselho:

Vocês precisam ter ciência de como funciona, senão fica esse embate aqui. (pesquisadora 1)

Apesar de todos os conflitos que permeiam a gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina, o objetivo de proteger a natureza dessa região parece ser consensual, conforme a citação abaixo:

Eu quero unidade de conservação para proteger! (conselheiro 4)

Além disso, a postura do antigo chefe da UC no processo de tomada de decisões, considerando as percepções das comunidades locais, parece ter mudado ao longo de sua gestão:

Como em todo lugar, existe divergência de opinião e posicionamentos, às vezes desentendimentos, mas no geral está bem melhor. (comunitário 1)

Esse contexto tende a resultar no estabelecimento de diálogos, o que favorece, em geral, a construção de uma relação de confiança entre os atores sociais afetados pelo Parque, assim como as ações do conselho. Outrossim, essa perspectiva pode contribuir para a implementação de uma proposta de gestão efetivamente participativa nesta UC, conforme alguns depoimentos obtidos na pesquisa:

Quanto mais vocês nos cobrarem, mais nós vamos fazer por vocês. (antigo chefe do PNSB)

Vocês não são inimigos do Parque e o Parque não é inimigo de vocês. [...] Estamos do mesmo lado: de gerir o território. (chefe do PNSB)

Portanto, o processo de participação social no âmbito do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina parece, preliminarmente, envolver elementos como presença nas reuniões, mobilização nas atividades desenvolvidas, apresentação de propostas, demanda por qualidade de vida e proteção dos recursos naturais, assim como controle social da gestão pública.

Com o intuito de acurar essas percepções, uma oficina em dinâmica de grupo foi desenvolvida, no auditório do ICMBio em Paraty, no dia 27 de novembro de 2017, para diagnosticar como se desenvolve o processo participativo na gestão do PNSB, por meio do conselho. Dessa forma, a próxima seção discute os resultados identificados.

6.2. Diagnóstico sobre o processo participativo na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina

Por meio de uma oficina em dinâmica de grupo, foi realizado um diagnóstico sobre o processo de participação social na gestão da unidade de conservação estudada. As questões abordadas na ocasião envolveram o relacionamento entre as comunidades locais, o ICMBio e o Parque Nacional da Serra da Bocaina; a disponibilidade de canais de comunicação que favoreçam a aproximação da unidade de conservação com os atores sociais; as limitações e as possibilidades de mobilização social no processo de gestão abrangendo as

comunidades locais, o ICMBio e os demais atores estratégicos. Da mesma maneira que foram discutidas as razões por fazer parte do conselho consultivo; qual era o sonho comum para o futuro do Parque e quem seriam os atores fundamentais que contribuiriam para a sua realização.

Esta atividade teve como foco central de debate o processo de participação social na gestão da unidade de conservação, sobretudo no âmbito do conselho. Para tanto, o planejamento da dinâmica buscou identificar os meios disponíveis que possibilitam a participação, assim como criar um espaço para reflexão, trocas de experiências e projeções futuras para o funcionamento do conselho consultivo do Parque, visando o estímulo à participação e à construção coletiva de novas possibilidades nesse sentido.

O propósito da realização da dinâmica de grupo foi esclarecido durante uma reunião ordinária⁴ do conselho do Parque quando estavam presentes alguns dos atores sociais mais relevantes para o desenvolvimento desta pesquisa, assim como por meio de convite via e-mail e presencialmente no caso de alguns conselheiros ausentes na referida reunião. Junto ao convite, foi anexado o *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido*, com todas as informações pertinentes sobre a condução da dissertação, os possíveis riscos, os dados da pesquisadora e a explicitação sobre o importante papel dos convidados enquanto atores sociais no conselho do PNSB. Esta atividade foi aberta a todos os conselheiros, à equipe gestora, às lideranças locais e outros atores sociais envolvidos no processo de gestão do Parque.

No entanto, a oficina contou apenas com representantes de órgãos públicos da esfera ambiental e uma participante que desenvolve um projeto de intervenção social em uma das comunidades locais abrangidas pelo Parque Nacional. Isto se refletiu, posteriormente, na alteração do objetivo desta dissertação que originalmente era dirigido, sobretudo, às instituições-membro representantes de Trindade (Paraty - RJ) junto ao conselho do PNSB⁵. Além disso, é relevante ressaltar que desde o início da ida a campo, em novembro de 2016, em nenhuma reunião foi observada a presença de todos os conselheiros.

⁴ No dia 01 de novembro de 2017, no auditório do ICMBio em Paraty (RJ).

⁵ O foco nesses representantes se justificava, à época, pelo fato de Trindade receber o maior fluxo de visitantes nesta área protegida, com relação às demais localidades do Parque, o que causa grande impacto no modo de vida caiçara, no meio onde vivem e trabalham, e por essa região apresentar maiores desafios à gestão. Dessa forma, os principais atores selecionados para a pesquisa seriam o órgão gestor e as instituições-membro que representam diretamente a comunidade caiçara de Trindade no conselho, por meio da Associação de Moradores de Trindade; Associação de Defesa do Povo Tradicional de Trindade; Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade; e Coordenação Nacional Caiçara, além de outros atores sociais presentes nas reuniões regulares. Tal circunstância esclarece a diferença da contextualização apresentada no *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido* (Apêndice 1) entregue aos atores sociais e o atual objetivo da dissertação.

Com a participação de somente cinco atores sociais, a dinâmica da oficina precisou ser adaptada, de modo que se garantisse a motivação dos envolvidos e a qualidade do debate, sem se desviar do que havia sido proposto. Isto porque se pretendia formar pequenos grupos, envolvendo representantes da comunidade caiçara e do órgão gestor, para articular em conjunto sobre a participação na gestão da UC e, em seguida, discutir em plenária, fomentando, assim, o debate e o desenvolvimento do diagnóstico. Ademais, vale destacar que essa circunstância foi, também, um grande desafio para a pesquisadora – que contava com mais dois integrantes em sua equipe de apoio – em razão da preparação inicial de uma atividade para, no mínimo, oito pessoas.

Devido a essa eventualidade, as questões abordadas foram trabalhadas, primeiramente, de forma individual e, em seguida, levadas à plenária. Toda a atividade teve uma duração de três horas, com interação contínua entre os participantes, mediante expressão livre do ponto de vista de cada um sobre a temática em foco, considerações sobre o atual cenário da unidade de conservação e trocas de experiências pessoais e profissionais. Dessa forma, se constituiu um ambiente descontraído para fomentar o diálogo entre os atores sociais, como também propício para a reflexão sobre as demandas de cada parte envolvida.

Ao final, fichas de avaliação foram distribuídas aos presentes para comentar o que mais os havia agradado no encontro, o que não havia correspondido às suas expectativas e que poderia ser melhorado no futuro, além de sugestões para a elaboração de novas atividades nesse sentido. Os pontos positivos destacados foram a relevância dos objetivos, a maneira como a dinâmica foi conduzida, a possibilidade de se discutir livremente sobre a gestão participativa, a troca de experiências e de ideias entre os participantes, a simplicidade da metodologia e o seu efeito estimulante. Em contrapartida, a ausência de outros atores sociais foi mencionada, por unanimidade, como um ponto negativo da experiência. Como sugestão, os participantes apontaram que seria interessante envolver as diretorias dos órgãos ambientais e as lideranças locais para ampliar esse trabalho, considerado pelos presentes como relevante para o processo de gestão de unidades de conservação.

Como resultado desta iniciativa, as diferenças de opiniões proporcionaram novas observações sobre o processo participativo e *insights* para ações futuras envolvendo o órgão gestor e os demais atores estratégicos. Foi estabelecido com o grupo que não existiam respostas erradas e as inquietações dos participantes provocaram uma reflexão sobre as ações atuais e pretéritas referentes à gestão participativa e a reconstrução de ideais coletivos.

Com base nesta rápida exposição sobre a oficina, a seguir estão descritos os resultados dos principais pontos abordados no diagnóstico sobre o processo participativo, conforme a dinâmica de grupo.

O Parque Nacional da Serra da Bocaina e a dinâmica social dos atores locais

Os cinco participantes da oficina estabeleceram vínculos com esta unidade de conservação a partir de suas atividades profissionais. No entanto, o local de trabalho tornou-se também o de residência e isso se refletiu diretamente em suas vidas pessoais, incluindo as suas rotinas familiares. Em seus depoimentos, *mudança*, *transformação*, *diversidade cultural* e *diversidade natural* foram palavras-chave para descrever a sua relação com o Parque, conforme pode ser observado em trechos obtidos na dinâmica de grupo, sistematizados no Quadro 7, abaixo:

Quadro 7. Sistematização das impressões de como o Parque Nacional da Serra da Bocaina se relaciona à vida dos atores sociais presentes na oficina em dinâmica de grupo.

Parque Nacional da Serra da Bocaina na vida dos atores sociais
“O Parque da Bocaina é o meu local de trabalho. Então, é imprescindível para a minha vida. Né? E... e também por eu trabalhar no Parque e ter que morar em Paraty, ele é fundamental [...] Por conta da floresta, aqui é muito mais, é.. prazeroso viver, sem tanta poluição como se fosse numa cidade totalmente desmatada. [...] ‘ah, o que que tem a ver biodiversidade, né, com seu... é... que afeta na sua vida?’. Aí eu coloquei entre parênteses assim: ‘possibilita experiências maravilhosa’.” (analista ambiental do PNSB 2)
“Hoje o Parque é a minha opção de vida. Eu me mudei de endereço. Eu me mudei de ocupação. Eu mudei tudo da minha família em virtude de um desafio”. (chefe do PNSB)
“Hoje eu moro aqui há 25 anos, eu sou do Grande Rio, mas vim para Paraty, né, por questão de trabalho. [...] Então, eu adotei essa cidade pelas suas belezas, né, de diversidade [...]”. (gestor da REEJ e conselheiro)
“[...] trabalho num lugar tão bonito, preservado e com uma cultura local muito singular e importante para a preservação, a cultura caiçara”. (agente administrativo da REEJ e ouvinte do conselho)
“[...] na minha experiência e na minha escolha de vida, né? Que é trabalhar o fortalecimento comunitário num âmbito tão rico culturalmente como, é.. ambientalmente, né?”. (coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho)

Fonte: Elaboração da autora (2018).

Segundo os depoimentos anteriores, morar no entorno de uma UC parece significar qualidade de vida a esses atores sociais. Neste caso, além de abrigar um conjunto de belezas naturais que estimula o fluxo de visitantes e oferecer experiências singulares, a UC

contribui para a regulação do clima dos municípios abrangidos e para a manutenção das encostas, auxiliando no controle da poluição sonora e do ar, favorecendo a conservação cultural. Ademais, as nascentes dos rios proporcionam o fornecimento de água potável e a biodiversidade gera bem-estar em contato com a natureza e promove serviços ecossistêmicos.

Especialmente na região da Costa Verde – norte do estado de São Paulo e sul do estado do Rio de Janeiro –, foi observado, pelos integrantes da oficina, que a percepção dos segmentos sociais envolvidos sobre a sua elevada diversidade biológica se configura em uma importante condição que tende a contribuir para a proteção dos recursos naturais. A região da Serra da Bocaina, por sua vez, possui recursos naturais muito relevantes, ainda conservados, que proporcionam o desenvolvimento de ações, apoiadas pela legislação vigente, de promoção de benefícios sociais a todos que são abrangidos. Apesar das pressões antrópicas sobre o bioma de Mata Atlântica, sobretudo no Sudeste do país, esta região parece se apresentar, ainda, como uma exceção para esses atores. Isto porque cada parte desse território indica ter uma função singular no processo de proteção da natureza, com ambientes distintos para diversas possibilidades de manejo.

Em contrapartida, no que tange ao fomento de diálogos e ao respeito às diferenças culturais, avanços são necessários para viabilizar os interesses coletivos e não apenas os de um grupo influente. Além disso, a conciliação dos processos burocráticos (tempo institucional) e das necessidades no cotidiano dos moradores locais (tempo comunitário) se apresenta como um grande desafio para a gestão dessa unidade de conservação na tomada de decisões. Isto porque a não resolução de determinadas questões pode afetar, instantaneamente, o modo de vida das comunidades tradicionais, incluindo, principalmente, alimentação e moradia.

[...] como que a gente vai conciliar esses diferentes tempos? Um quer pra hoje, que às vezes quando a gente tá falando no modo de vida das pessoas é: se eu não resolvo aqui, não tem pra comer à noite. Com o tempo burocrático que é “bom, tem esse processo, tem esse rito”, né? Como vocês falam “olha, a gente precisa seguir a legalidade”. A legalidade tem um rito que leva um tempo. (coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho)

Por outro lado, a existência deste Parque Nacional também afeta o próprio desempenho do trabalho profissional. Tendo em vista que as atividades desenvolvidas em unidades de conservação atingem diretamente os moradores do interior e do entorno, inúmeros obstáculos são enfrentados pelos profissionais da área ambiental para que sejam encontradas soluções e consensos para conflitos de interesse entre o poder público, o setor

privado e as comunidades tradicionais, respeitando a legislação vigente e a cultura local. Considerando que questões ambientais, sociais, culturais, econômicas e políticas são envolvidas no processo de gestão, as ações desses profissionais dos órgãos ambientais necessitam ser pensadas de maneira cautelosa, como relata o participante a seguir:

A gente tem uma coisa que é muito complicada no município, essa questão das leis, né? A gente às vezes tem que seguir... seguir aquelas normas. Então, a gente tem que tá arrumando soluções e tal. (gestor da REEJ e conselheiro)

No entanto, assim como o Parque afeta esses atores, o contrário também acontece. Desse modo, a maneira como essa interdependência ocorre pode ser refletida no processo participativo de gestão da unidade de conservação, conforme foi discutido na segunda etapa da oficina.

As ações das comunidades locais e do ICMBio no ambiente da unidade de conservação

Tendo em vista que as maneiras como as comunidades locais e o órgão gestor agem na área protegida são diversas, devido aos inúmeros significados que cada um tem sobre o território, pode-se mencionar que, de modo geral, há dois panoramas bem definidos. O primeiro deles, de acordo com os participantes da oficina, é de que as comunidades locais fazem uso do território baseadas em demandas pessoais, ou seja, conforme as necessidades em seus modos de vida. Por sua vez, no segundo panorama observado, o ICMBio atua na unidade de conservação orientado por políticas públicas e diretrizes legais.

Contudo, ainda neste contexto, existem potencialidades e dificuldades que devem ser consideradas no processo de gestão da UC. Assim como algumas atividades realizadas pelas populações locais – sobretudo as comunidades tradicionais – contribuem para a proteção e a manutenção do ecossistema, outras são constantemente avaliadas como ações que comprometem o ambiente, como é o caso da caça, da especulação imobiliária, da ocupação irregular e, também, do não cumprimento de trâmites burocráticos para o uso do território⁶. Dessa forma, o comportamento das populações das áreas de abrangência do Parque tende a variar de acordo com seus interesses. Nesse relacionamento com a unidade de conservação,

em muitos lugares elas ocupam, eventualmente, de forma justa, eventualmente, de forma ilícita. Elas usam, eventualmente, de forma, é... também, sustentável, eventualmente, de forma degradante. Elas se beneficiam. Isso tanto as que fazem isso legalmente, quanto as que fazem de forma ilegal, né? Se beneficiam, acho que todas elas. Se beneficiam de um

⁶ Por exemplo, reportar e solicitar autorização ao ICMBio para novas construções ou plantações em áreas de propriedades inseridas no interior da unidade de conservação que existiam antes de sua criação.

jeito ou de outro. Lutam [ênfase] às vezes por interesses individuais injustos, às vezes por interesses individuais justos; às vezes por interesses coletivos injustos, às vezes por interesses coletivos justos! Né? É gente! Então, é sempre paradoxal, é sempre complexo nesse aspecto. Reagem [ênfase] às vezes desproporcionalmente, às vezes proporcionalmente; às vezes manipuladas [ênfase], às vezes com muita justiça no seu comportamento. [...]. Vejo que tudo isso acontece no mesmo território. (chefe do PNSB)

A atuação técnica e legal do ICMBio, por sua vez, contribui para regular, fiscalizar e assegurar o processo de gestão de ambientes cultural e ambientalmente diversos. No entanto, essa atuação parece representar um grande desafio nos diálogos e na busca por consenso com os moradores locais. Isto porque, em alguns casos, ocorre a “personificação” do procedimento como algo proveniente da vontade pessoal do gestor da unidade de conservação, ao invés de ser entendido como um cumprimento de uma norma ou lei instituída pelo órgão ambiental, a qual o funcionário público deve atender. Nesse sentido, tal situação tende a gerar conflitos entre os moradores locais e o órgão gestor. Em contrapartida, a não realização de projetos ou a descontinuidade de iniciativas como, por exemplo, de fiscalização e apoio promovidas pelo ICMBio desencadeiam, também, o sentimento de frustração nas comunidades locais que necessitam desse trabalho para o ordenamento do uso público nas áreas onde vivem.

Por isso, a fim de se avançar no processo participativo na gestão da unidade de conservação, a compreensão sobre essas percepções torna-se importante, pois tende a colaborar para a construção de diálogos, conciliando os interesses coletivos e as exigências legais. Dessa forma, a comunicação entre os atores envolvidos se destaca como essencial na mitigação de conflitos, também argumentado anteriormente nos *Capítulos 1 e 3* (BORDENAVE, 2013; JACOBI, 2013; LOUREIRO; CUNHA, 2008; IBAMA, 2007b).

Canais de comunicação e formas de participação social

É interessante destacar que a identificação dos canais de comunicação foi considerada por alguns participantes como a tarefa mais difícil naquele momento da oficina, enquanto para outros esta foi a mais objetiva. No entanto, a dificuldade encontrada se refere ao reconhecimento dos canais reais, efetivos e de conhecimento dos moradores locais, e não somente aos que haviam sido idealizados pelo órgão gestor.

Atualmente, os canais de comunicação do Parque Nacional da Serra da Bocaina existentes e de acesso aos variados segmentos sociais são:

✓ E-mail: <pnsb.rj@icmbio.gov.br>;

- ✓ Página no *Facebook* do PNSB: <<https://facebook.com/parnabocaina/>>;
- ✓ *Website* oficial da unidade de conservação: <<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/>>;
- ✓ Conta do ICMBio no *Instagram*: <<https://www.instagram.com/icmbio/>>;
- ✓ Telefones fixos das sedes do Parque: pelo número (12) 3117-2143 para a sede em São José do Barreiro e (24) 3371-3056 para a subsede em Paraty;
- ✓ Grupos no *WhatsApp*;
- ✓ Reuniões de conselho e outras pontuais, envolvendo diálogos com lideranças e representações locais;
- ✓ Grupos de Trabalho no âmbito do conselho;
- ✓ Encontros presenciais no escritório do Parque;
- ✓ Solicitações em escritórios;
- ✓ Propagação de materiais impressos;
- ✓ Publicações no Diário Oficial da União;
- ✓ Divulgações de notícias em rádios locais.

Todavia, o desempenho e a operação de algumas dessas opções tendem a ser limitados como, por exemplo, os materiais impressos e as publicações no Diário Oficial da União, embora forneçam acesso à informação. A rádio local, por sua vez, apesar de ter sido citada pelos participantes da oficina, não é utilizada de forma contínua pela equipe do PNSB⁷ e a escolha desse meio pela população para obtenção de notícias regionais, parece não ser comum em algumas áreas de abrangência da UC. Contudo, esta ferramenta é importante para difundir o Parque Nacional e ampliar a aproximação da equipe gestora com as populações locais.

Por outro lado, solicitações em escritórios e *Facebook* são, também, canais escolhidos pela população local para se comunicar com o órgão gestor da unidade de conservação. Entretanto, a página do *Facebook* fomenta algumas inquietações como, por exemplo, se os comentários são condizentes com o conteúdo da publicação⁸ ou se estes também são considerados relevantes pela equipe do PNSB. A conta no *Instagram*, por sua vez, não é específica do PNSB e seus conteúdos são, em grande parte, destinados a divulgações de

⁷ A equipe do PNSB fez uso de forma pontual na região de Paraty (RJ) para a divulgação do conselho consultivo e para alguns informes nas rádios de São José do Barreiro (SP).

⁸ Termo usado para se referir à divulgação de conteúdos nas redes sociais.

atrativos turísticos, fauna, flora e belezas naturais de diversas unidades de conservação federais⁹.

Em contrapartida, o e-mail tem sido um dos principais meios utilizados para a comunicação entre a equipe gestora e a sociedade em geral, como também os telefones, especialmente para denúncias de ilegalidades e crimes ambientais. Ademais, os grupos no *WhatsApp* – que são temporários e criados de acordo com a demanda – indicam ser ferramentas potenciais, por apresentarem respostas instantâneas dos integrantes do conselho consultivo de forma eficiente e efetiva.

Além disso, as reuniões de conselho ou outras com grupos focais favorecem o diálogo direto da equipe gestora com lideranças e representações locais. Isto contribui para ampliar os canais de acesso às informações, por meio de uma linguagem acessível, a todas as comunidades locais inseridas no interior e no entorno das áreas do Parque. No entanto, permanece a incerteza de em que medida a representação desses interlocutores é legítima e como essa comunicação ocorre com os seus representados.

A periodicidade das reuniões ordinárias de conselho, por sua vez, é considerada pelo atual chefe da unidade de conservação como insuficiente, ao compreender o conselho como uma importante via de comunicação¹⁰. Apesar disso, o estímulo e o retorno sobre os encaminhamentos das reuniões, por parte dos conselheiros, estão aquém do desejado pela equipe do PNSB. Isto porque, mesmo após o envio de ofícios circulares, é necessário, ainda, persistir em avisos sobre as datas de realização das reuniões, a fim de tentar assegurar o compromisso dos conselheiros nessa instância.

Assim, após a identificação desses diversos canais de comunicação, a participação social tende a ser facilitada, pois os atores sociais podem optar pela maneira que melhor se adéqua à sua realidade, como também argumentado por Bordenave (2013) na discussão do *Capítulo 1*. Nesse sentido, o uso da internet, por exemplo, pode ser viável para alguns, mas pode ser um obstáculo para outros. Tal circunstância pode vir a resultar em uma exclusão, até mesmo involuntária, de um determinado grupo no processo de gestão participativa, sobretudo em uma área de grande extensão como é a do PNSB.

⁹ Durante a fase de análises de dados foi observado pela pesquisadora a existência de uma conta do PNSB, com três publicações no ano de 2016. O que evidencia a falta de uso e, conseqüentemente, o desconhecimento desta por parte desses atores presentes na oficina.

¹⁰ As reuniões do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina ocorrem duas vezes ao ano. A quantidade foi determinada em uma votação durante a reunião do ato de posse dos atuais conselheiros, em novembro de 2015. Na ocasião, as opções eram uma, duas ou quatro reuniões ordinárias por ano, cujos resultados foram nove votos, dez votos e zero voto, respectivamente. A decisão foi inserida no regimento interno da UC, no capítulo VII sobre o funcionamento do conselho.

Nessa perspectiva, os níveis de participação se diferenciam, também, de acordo com o canal utilizado. Vale destacar que as principais formas de participar, atualmente, na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina, segundo os atores presentes na oficina, ocorrem por meio de reuniões do conselho consultivo, diálogos usuais com lideranças e representações locais, grupos no *WhatsApp* e inserção em Grupos de Trabalho específicos. Isto enfatiza a importância dos canais presenciais no âmbito da gestão do PNSB.

A qualidade dos mecanismos e canais de comunicação, por outro lado, é essencial para que os atores sociais se sintam parte do processo de gestão e acreditem que a sua participação pode contribuir para a construção de um trabalho coletivo, o que tende a refletir na dinâmica de uso de tais instrumentos. No entanto, o processo participativo na gestão do PNSB tem sido afetado pela descrença por parte das comunidades locais. Isto porque estas, por vezes, foram envolvidas em projetos, idealizados pelo órgão gestor, que não alcançaram os resultados esperados.

Dessa forma, a principal solução para o incentivo à participação social, segundo os participantes da oficina, parece ser a apresentação de um exemplo tangível de inclusão das populações locais no processo de gestão, envolvendo inúmeros atores presentes na UC nas tomadas de decisões, a fim de atingir resultados sólidos, conforme explicado no depoimento a seguir:

É inaugurar alguma coisa de construção coletiva no Parque da Bocaina. Pra tentar resgatar essa melhora qualitativa dos instrumentos. Que, pra mim, é falta de fé, falta de acreditar. Né? Que vai falar “ah, esse negócio não vai pra frente” e não tem audácia de tentar entender o porquê disso, ainda, pelo menos. Mas, fato, acho que as pessoas não acreditam, então temos que ter um exemplo. (chefe do PNSB)

Outra maneira sugerida pelos participantes da oficina para fomentar a motivação das populações locais a participar dos processos de gestão da UC poderia ser a implementação de acordos temporários para as questões referentes ao manejo do território e à regularização fundiária. Estes acordos, por sua vez, se configurariam como uma alternativa para a conciliação dos procedimentos e das necessidades que envolvem a burocracia e a vida cotidiana. Nesse sentido, se buscaria, mesmo que por um período pré-estabelecido, resoluções para determinadas questões, a partir das considerações de todas as partes afetadas. Desse

modo, possibilitaria a equipe gestora local¹¹ atender com maior brevidade os atores que se encontram em situações de instabilidade e, por conseguinte, de mitigar potenciais conflitos.

A fim de aprimorar a participação social na gestão da UC, os integrantes da oficina propuseram também algumas iniciativas com este objetivo. O estabelecimento de um escritório itinerante¹² foi apontado como um meio de o órgão ambiental se aproximar dos moradores locais com uma abordagem inclusiva, não apenas para fiscalizar, mas principalmente para dialogar e sanar dúvidas sobre a unidade de conservação. Por essa ótica, a equipe gestora se deslocaria por diversas áreas do Parque, buscando um contato direto com os moradores do interior e do entorno e demais atores interessados. A ideia desse projeto, por sua vez, remete a uma iniciativa proposta pelo GT de Gestão de Uso Conflitante de realizar reuniões dirigidas a diversas comunidades locais, a fim de apresentar o Parque, explicar a legislação vigente, conhecer a realidade local e as culturas envolvidas, ouvir as demandas locais e buscar construir uma boa relação com estes atores.

Ademais, atividades qualificadas de educação ambiental foram, também, mencionadas como importantes no processo participativo, sobretudo para a aproximação do órgão gestor com os moradores locais. Nesse contexto, os acordos temporários entre as partes envolvidas poderiam ser facilitados, a partir de uma convivência mais amistosa, buscando salvaguardar os modos de vida dos moradores locais e o trabalho da equipe gestora. Além disso, ações de educação ambiental podem não apenas proporcionar o desenvolvimento de práticas em prol da proteção da natureza, mas também estimular o exercício de controle social da gestão ambiental mediante participação individual e coletiva, constituindo-se, inclusive, em uma referência para as demais ações junto às localidades do entorno do PNSB.

Ademais, a revisão e avaliação do Plano de Ação do Conselho do Parque, estabelecido em abril de 2016, são reconhecidas como necessárias devido às condições em que este foi formulado e os limitados resultados obtidos à época, conforme relatado:

[...] esse plano de ação, ele foi construído assim: numa manhã, numa reunião de conselho que a gente não tinha apoio de infraestrutura, de alimentação, hospedagem, então tinha que ser uma coisa rápida. E foi muito corrido lá em São José do Barreiro. E aí, minha esperança agora, né – de ampliar a participação, das pessoas se comprometerem realmente – é construir um plano de ação do conselho, né, através de uma oficina, trazendo um

¹¹ Em alguns casos, há um equívoco sobre os responsáveis por determinadas decisões. Pelo fato de o gestor da unidade de conservação estar mais próximo das populações locais, muitas vezes a deliberação proveniente de cargos superiores da instituição é interpretada como uma ação local e não como um procedimento padrão.

¹² Iniciativa inserida no plano de ação da Reserva Ecológica Estadual da Juatinga (RJ) para ser implementado no ano de 2018.

especialista pra fazer a moderação da oficina, né? (analista ambiental do PNSB 2)

Nessa perspectiva, a criação de um cadastro para o acompanhamento das atividades planejadas poderia ser, também, uma alternativa para formalizar a responsabilidade de cada integrante do conselho. Isto porque o retorno dos conselheiros sobre os encaminhamentos das reuniões do conselho tem se mostrado aquém do esperado pela equipe do Parque. De acordo com a memória de reunião do dia 01 de abril de 2016 – quando o referido Plano (2016-2017) foi construído – havia, por exemplo, a intenção em se desenvolver um GT de Comunicação. O objetivo desse GT seria de elaborar e planejar campanhas educativas de divulgação, integração e sensibilização sobre o PNSB direcionadas às comunidades locais e às escolas da região, assim como elaborar um calendário de eventos e atividades para promover a UC. Tal ação se apresentava, à época, como uma iniciativa potencial para estimular o uso público e a participação social, porém, não foi consolidada.

Outro ponto também discutido pelos integrantes durante a oficina foi a necessidade de priorização e a efetiva implementação do processo de gestão participativa. Esta, por sua vez, se expressa como uma iniciativa de fundamental relevância para resgatar o engajamento dos atores sociais no processo. Por essa ótica, participação não seria interpretada apenas como consulta pública, mas sim como um trabalho conjunto, baseado em consenso no processo de tomadas de decisão e de ampliação do diálogo coletivo, também debatido nos capítulos anteriores (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992; BORRINI-FEYERABEND, 1997; LUCHMANN, 2006; BRASIL, 2007a; BRASIL, 2012b; BORDENAVE, 2013; BIXLER et al., 2015; BRASIL, 2014; COZZOLINO, 2014).

Dessa forma, ao que parece, a qualidade dos canais de comunicação disponíveis e as iniciativas do órgão gestor tendem a influenciar o processo participativo no ambiente do conselho. Nessa direção, é, também, interessante investigar por que motivo alguns atores locais fazem parte, como ouvintes ou como conselheiros, dessa instância participativa.

Razões para fazer parte do conselho

Há diferentes significados para a participação em um determinado conselho. Nessa instância participativa, cada grupo possui interesses próprios e causas particulares que transcendem o interesse pela unidade de conservação em si. Tal circunstância pode ser percebida por meio da interpretação dos argumentos de cada membro nas reuniões. As razões

são inúmeras: pesquisa, controle da gestão pública, cumprimento de uma obrigação do gestor, intenção em desenvolver atividades econômicas na UC ou no entorno, ação cultural, entre outros interesses por parte dos conselheiros. Contudo, os participantes da oficina e que também estão presentes nas reuniões do conselho, almejam deixar um legado de construção coletiva para o desenvolvimento local. Isto é, de proteger a natureza, promover o desenvolvimento social das populações locais, e estimular a economia regional e a captação de recursos financeiros para a UC, mediante visita ao Parque.

Vale destacar que em dois depoimentos a questão do coletivo foi ressaltada quando os participantes da oficina fizeram, individualmente, registros de citações semelhantes para retratar o motivo de estar no conselho. Em um primeiro momento foi aludida a frase de Yoko Ono – “Um sonho sonhado sozinho é apenas um sonho, um sonho sonhado junto é a realidade” –, também proferida por John Lennon em uma entrevista. Essa citação, por sua vez, inspirou a música *Prelúdio*¹³ de Raul Seixas, a qual foi, curiosamente, cantada por outra integrante da oficina – “Sonho que se sonha só, é só um sonho que se sonha só, mas sonho que se sonha junto é realidade”.

Dessa forma, essas reflexões levaram ao questionamento sobre aonde se quer chegar com a participação no conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Com base em toda a discussão sobre gestão de áreas protegidas e participação social, esses atores presentes na oficina aspiram que a UC seja implementada, respeitada e reconhecida por alcançar seus objetivos. Estes objetivos incluem a proteção da natureza, mas a partir de políticas públicas mais justas e inclusivas que promovam qualidade de vida para as populações locais e as futuras gerações e a valorização do trabalho de todos os envolvidos. Mais do que isso, esse grupo deseja que o Parque seja defendido coletivamente, conforme ilustra o participante a seguir:

[...] ninguém defende o que não conhece, ninguém defende o que não gosta, o que não entende, ninguém defende o que não aceita [...] todos os parques que eu vi que são melhores no sentido de atingir seus objetivos, são aqueles que as populações reconhecem e [ênfase] respeitam e [ênfase] defendem. [...] Você não defende o que não é seu! Que não é pra você! Que você não conhece! Que você não acha bom! (chefe do PNSB)

No entanto, por um momento houve a dificuldade de se acreditar na possibilidade de um ideal comum, devido às diferentes necessidades e subjetividades envolvidas nesse

¹³ Composição de Raul Seixas, lançada no álbum *Gita* em 1974.

processo e aos atuais conflitos referentes à delimitação territorial, ao manejo e à posse de terras, apenas para citar os mais evidentes:

Eu não sei se a gente consegue ter um... um sonho, um objetivo em comum porque cada um tá representando um papel, mas eu acho que a gente consegue ter um norte [ênfase] em comum. Talvez alguns elementos. [...] Porque a gente tá aqui no conselho, eu acho que a gente representa diferentes papéis. O importante é a gente conseguir encontrar esse norte, esse caminho, pra a gente avançar. [...] Mas cada um dentro do seu papel, ter o seu sonho. (coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho)

Mas essa oposição leva a outra questão sobre o desejo de um sonho coletivo, como anteriormente mencionado. Mas seria este concebível? O depoimento a seguir parece exprimir esse questionamento:

É ruim a gente pensar que a gente não pode ter um parque dos sonhos em comum. (chefe do PNSB)

Em contrapartida, pode-se observar que há um ponto em comum no âmbito do conselho, quando se considera que os segmentos sociais envolvidos pelo Parque não propõem, por exemplo, a extinção total da área protegida ou a supressão de políticas de proteção da sociobiodiversidade, apesar de todos os conflitos existentes e da diversidade das demandas das populações locais. Esta percepção parece inspirar a sugestão destacada a seguir:

Será que o caso é, então, a gente pensar um sonho intermediário, né, não aquele final? (analista ambiental do PNSB 2)

Nesse contexto, o verbo “defender” foi pronunciado de forma veemente, em diversas ocasiões, na elaboração desse sonho, como ilustrado no depoimento de uma participante da oficina:

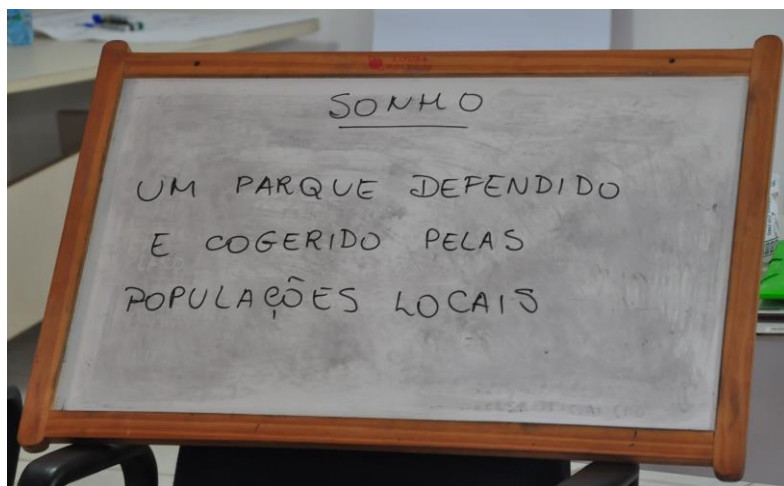
Quando chega a defender é porque já tá tudo definido. Tá todo mundo concordando. (analista ambiental do PNSB 2)

Ademais, durante o debate para se chegar a um sonho comum tendo o Parque como elemento central, as comunidades tradicionais receberam importante atenção, dos integrantes da oficina, sendo entendidas como parceiras na proteção da natureza e beneficiárias de ações nesse sentido. Apesar disso, o termo “populações” foi empregado na construção desse ideal, como expresso a seguir:

Não comunidades, populações locais! Porque não podemos excluir o [] do turismo, não podemos excluir a cidade, não podemos excluir... Né? Ninguém. O Parque é de todos! (chefe do PNSB)

Assim, o sonho que esse grupo tem para o Parque Nacional da Serra da Bocaina é que este seja defendido e cogerido pelas populações locais (Figura 6). Isto reforça a importância do tema discutido nessa dissertação sobre gestão participativa, especialmente no *Capítulo 2* que abordou a participação social no âmbito das políticas de proteção da natureza e identificou importantes documentos oficiais e eventos de impacto nacional e internacional, que destacam a importância da parceria entre o órgão público e a sociedade civil como um meio para se promover uma gestão ambiental consistente no Brasil.

Figura 6. Registro fotográfico do sonho idealizado durante a oficina de diagnóstico participativo.



Fonte: Arquivo da autora.

Cabe ressaltar, ainda, que o significado de defender, para os participantes da oficina, abrange o sentimento de pertencimento, de identidade com a unidade de conservação e de confiança entre os atores sociais envolvidos.

O que se espera do conselho

A partir de um sonho comum no processo de gestão participativa do Parque Nacional da Serra da Bocaina, alguns objetivos foram identificados como necessários para torná-lo realidade. Para tanto a expectativa desses integrantes da oficina envolve os seguintes pontos:

- ✓ as normas propostas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade devem ser cumpridas e defendidas;

- ✓ deve haver colaboração e administração conjuntas entre a sociedade civil e o poder público;
- ✓ o território deve ser valorizado e os órgãos ambientais devem ser fortalecidos;
- ✓ a qualidade de vida das populações locais deve ser assegurada;
- ✓ a natureza precisa ser preservada e conservada;
- ✓ o turismo de base comunitária deve ser fomentado;
- ✓ o diálogo local precisa ser aprimorado;
- ✓ acordos temporários devem ser elaborados, pactuados e implementados;
- ✓ pontos de convergência devem ser identificados entre as partes para que projetos coletivos possam ser construídos;
- ✓ a educação ambiental deve ser promovida de forma eficiente;
- ✓ o conselho consultivo deve ser atuante.

Para que se possa alcançar tais metas na gestão do Parque, diversos atores são reconhecidos como importantes para o desenvolvimento e efetivação dessas ações. Na discussão ocorrida durante a oficina, os principais atores identificados para fortalecer o processo foram: organizações não governamentais, instituições públicas, população local, Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União, ICMBio, representações e lideranças locais, associações de apoio¹⁴, comunidades tradicionais, conselheiros, instituições que atuam com educação ambiental, Fórum de Comunidades Tradicionais¹⁵, Associação Cairuçu¹⁶, Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina¹⁷ e Defensoria Pública. A função delegada a cada um, mediante debates na oficina, está sistematicamente organizada no Quadro 8, a seguir.

¹⁴ Termo utilizado pelo grupo para abranger universidades, instituições de pesquisa, fóruns, associações comunitárias e parcerias no geral.

¹⁵ Localizado na região da Bocaina, este fórum foi criado em 2007 para fortalecer as lutas pelo território e valorizar a cultura tradicional de caiçaras, indígenas e quilombolas de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba.

¹⁶ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) fundada em 2002 com o objetivo de promover educação para o desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental do município de Paraty, baseado na valorização e respeito à natureza e ao ser humano.

¹⁷ Espaço tecnopolítico para o desenvolvimento de soluções territorializadas baseadas na ecologia de saberes, originário da parceria formalizada em 2013 entre Fiocruz, Funasa e Fórum de Comunidades Tradicionais.

Quadro 8. Sistematização dos principais atores identificados e suas funções para a realização do sonho comum para o Parque Nacional da Serra da Bocaina¹⁸.

Funções	Principais atores envolvidos
Cumprir e defender as normas da instituição	ICMBio; Populações locais; Ministério Público Federal; Defensoria Pública; Advocacia Geral da União;
Colaborar e administrar juntamente com o poder público	Populações locais; Organizações não governamentais;
Valorizar o território e fortalecer órgãos ambientais	Organizações não governamentais; Instituições públicas; Populações locais;
Melhorar o diálogo local	ICMBio; Populações locais; Associações de apoio; Representações e lideranças locais; Ministério Público Federal; Defensoria Pública; Advocacia Geral da União;
Elaborar, assinar e implementar acordos temporários	ICMBio; Comunidades tradicionais; Associações de apoio; Representações e lideranças locais; Ministério Público Federal; Defensoria Pública; Advocacia Geral da União;
Encontrar pontos de convergências e construir projetos coletivamente	ICMBio; Populações locais; Associações de apoio; Representações e lideranças locais; Ministério Público Federal; Defensoria Pública; Advocacia Geral da União;
Educação ambiental eficiente	ICMBio; Instituições com especialização na área; Populações locais; Associação Cairuçu; Fórum de Comunidades Tradicionais; Organizações não governamentais; Representações e lideranças locais; Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina;
Conselho consultivo atuante	ICMBio; Conselheiros;

Fonte: Elaboração da autora (2018)

Não obstante, para se avançar nesse processo, é importante verificar como a participação é interpretada no âmbito do conselho do Parque Nacional da Serra da Bocaina,

¹⁸ Mais três funções foram mencionados (assegurar qualidade de vida às populações locais; preservar e conservar a natureza; e fomentar o turismo de base comunitária), no entanto, devido à saída de um participante, não houve a discussão em grupo sobre quem seriam os principais atores envolvidos para o desenvolvimento dessas ações.

para que os atores envolvidos tenham condições de atingir a gestão participativa pretendida; tema do próximo bloco de análise.

6.3. Interpretação do significado sobre o processo participativo no âmbito do conselho consultivo

Com o intuito de interpretar o significado de participação no âmbito do conselho foi utilizada a técnica de associação ou evocação livre das palavras dirigida à equipe gestora da unidade de conservação, integrantes da oficina e aos demais interessados presentes na última reunião de conselho de 2017, previamente à realização da dinâmica de grupo. Esta atividade envolveu sete atores locais que registraram, por escrito, o que entendiam por participação, a partir do termo indutor “Participar é...”. Com base nessa técnica foi possível, preliminarmente, identificar alguns desejos e compreensões comuns do grupo, no que tange à prática de participar na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Tais resultados revelam um significado que poderá orientar ações futuras desses atores sociais, no âmbito do conselho.

É interessante notar que as palavras que mais se repetiram neste exercício foram mencionadas, em grande maioria, como respostas primárias na ordem de evocação. De acordo com as premissas da técnica adotada, isso fortalece a análise do significado, indicando as palavras que compõem o núcleo central. Desse modo, estas palavras-chave se configuram em elementos consensuais que caracterizam a memória coletiva. Além disso, é curioso perceber que são palavras que fazem parte de todas as discussões sobre a temática em foco ao longo desta dissertação.

A interpretação sobre o sentido de participação foi vinculada aos verbos **contribuir, construir, dialogar e opinar**.

Essas palavras, seus sinônimos e outras expressões próximas em nível semântico, por sua vez, foram, também, proferidos ao longo da inserção da pesquisadora em campo, incluindo a participação nas reuniões do conselho consultivo do Parque, as conversas informais e a realização da oficina, como se pode observar em alguns trechos de falas registradas, destacadas em negrito, nos Quadros 9, 10, 11 e 12, a seguir:

Quadro 9. Matriz-síntese dos depoimentos relacionados à palavra-chave “contribuir”, resultante da técnica de associação ou evocação livre das palavras.

Contribuir	“Segundo o regimento interno, é uma [reunião] no primeiro semestre e uma no segundo. Ordinária. Mas sempre que há necessidade a gente faz a
-------------------	---

(colaborar, ajudar, auxiliar, assistir, cooperar, etc.)	extraordinária pra discutir alguma coisa importante que dá pro conselho contribuir , assim”. (analista ambiental do PNSB 2)
	“ Colaborar junto com a administração, que é importante, né?”. (gestor da REEJ e conselheiro)
	“Eu tô, hoje, imerso completamente na... no desafio de tentar ajudar a gerir com equilíbrio, com participação [...]”. (chefe do PNSB)
	“[...] entender esse território, né, deles: ocupação com a preservação. É... isso mexe com o meu psicológico. Às vezes eu quero ajudar as comunidades em, em.. soluções que possa ter harmonia com a.., né, com o território”. (gestor da REEJ e conselheiro)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O sentido de “contribuir” para esses atores sociais, segundo os depoimentos obtidos, parece estar associado a uma iniciativa individual em prol do coletivo. Isto é, ações pessoais que visam atender às demandas locais e que têm como consequência, não só o apoio à gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina, mas também benefícios à população em termos de melhorias na relação entre os atores sociais locais e a unidade de conservação.

Na sequência, o Quadro 10, a seguir, sintetiza os depoimentos relacionados ao verbo “construir”.

Quadro 10. Matriz-síntese dos depoimentos relacionados à palavra-chave “construir” resultante da técnica de associação ou evocação livre das palavras.

Construir (elaborar, desenvolver, planejar, implantar, implementar, etc.)	“Porque a nossa abertura é: construa , vamos construir juntos um projeto de base comunitária pra implementar o turismo aqui, incluindo a área do Parque”. (chefe do PNSB)
	“Chamar pra construir junto com a gente um programa de educação ambiental. [...] educação ambiental eficiente. Pra ela ser eficiente, ela tem que ser bem planejada ”. (analista ambiental do PNSB 2)
	“É um desafio grande implementar acordos temporários”. (chefe do PNSB)
	“[...] elaborar projetos, né, voltados, aí, pra participação, né? Principalmente, implementação de educação ambiental, né?”. (gestor da REEJ e conselheiro)
	“[...] essa aproximação é muito necessária para estabelecer uma relação de confiança”. (comunitária 2)
	“Só que eu entendo que, é... a palavra ‘ desenvolvimento ’ não só no aspecto econômico. Então, como bem-estar social de maneira geral”. (coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho)

	“A gente tem que tá junto, a gente tem que gerir junto ”. (conselheiro 4)
	“De construção coletiva e não de construção pra viabilizar o interesse ‘umbigal’.” (chefe do PNSB)
	“Eu acho que é a construção do plano de ação do conselho, através de uma oficina bem planejada ”. (analista ambiental do PNSB 2)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Construir, no âmbito desta unidade de conservação, representa uma ação derivada do coletivo, uma atividade conjunta. Os relatos destacados apontam também para o reconhecimento do envolvimento de diversos atores nesse processo e da necessidade do planejamento conjunto das ações previstas, de modo que os resultados possam gerar, efetivamente, benefícios a todos.

O Quadro 11, busca sintetizar os depoimentos obtidos relacionados ao verbo “dialogar”.

Quadro 11. Matriz-síntese dos depoimentos relacionados à palavra-chave “dialogar” resultante da técnica de associação ou evocação livre das palavras.

Dialogar (conversar, interagir, conciliar, debater, discutir, acordar, expor, etc.)	“[...] começou a mudar a postura dele, está escutando mais a gente. [...] Antes ele era mais autoritário [...] hoje a gente já conversa ”. (conselheiro 5)
	“É importante a transparência para se construir um diálogo ”. (coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho)
	“A concessão pode ser boa ou ruim, mas tem que ser conversada ”. (comunitária 3)
	“Eu acho que o Instituto Chico Mendes tem... tem muito o que melhorar nos diálogos locais, mas eu acho que isso é em geral”. (chefe do PNSB)
	“Tem que saber falar ”. (comunitário 1)
	“E acho que é legal colocar esse diálogo , essa questão do diálogo direto com lideranças e representações, né? Isso eu acho que é um canal de diálogo que tem que ser muito valorizado”. (chefe do PNSB)
	“Então, um dos grandes gargalos, que eu acho que existe, é conciliar esse tempo institucional com o tempo comunitário”. (coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho)
	“Acho que os próprios técnicos estão debatendo essas situações porque eles sabem que existe um outro tempo que não vai ser rápido”. (agente administrativo da REEJ e ouvinte do conselho)
	“Eles não sabem que eles podem chegar e conversar contigo”. (agente administrativo da REEJ e ouvinte do conselho)
	“Minha esperança antes era, ah, criando grupos de trabalho por regiões as pessoas vão participar, que a gente vai discutir coisas específicas de cada

	região”. (analista ambiental do PNSB 2)
	“Vai ser uma discussão que vai fugir, certamente, do escritório local do Instituto Chico Mendes – que é gestor de um parque nacional num local. Mas isso não significa que a gente tem que ter uma situação de conflito pra cada momento [...]”. (chefe do PNSB)
	“Uma forma de conciliar os tempos são os acordos temporários. Que já estão hoje muitos mais pacificados do que antes”. (chefe do PNSB)
	“[...] tem que tá de acordo tanto quem vai assinar, né, quanto instituição responsável”. (analista ambiental do PNSB 2)
	“O diálogo do Parque com a comunidade tem que ser mais aberto”. (conselheiro 6)
	“Chegar junto à comunidade e expor , realmente, o que pode e o que não pode”. (gestor da REEJ e conselheiro)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O diálogo entre as partes envolvidas é compreendido como fundamental no processo de gestão, como já foi discutido ao longo desta dissertação. No entanto, os depoimentos obtidos na pesquisa reafirmam o desafio que é entender o outro e estabelecer consensos. Dialogar representa um exercício constante de aprendizado, pois para que este seja produtivo, a escuta, a transparência, a flexibilidade para concessões, o interesse no tema e a cautela para se expressar constituem importantes pontos de partida.

No Quadro 12 estão sistematizados os depoimentos obtidos relacionados ao verbo “opinar”.

Quadro 12. Matriz-síntese dos depoimentos relacionados à palavra-chave “opinar” resultante da técnica de associação ou evocação livre das palavras.

Opinar (votar, deliberar, sugerir, criticar, etc.)	“Muita audiência pública é feita só pra constar ”. (comunitário 4)
	“E até que ponto o órgão gestor vai ficar, é... Não, não é cortar o diálogo, mas vai aceitar aquela opinião como se fosse a opinião de toda a comunidade”. (agente administrativo da REEJ e ouvinte do conselho)
	“[...] tanto o <i>site</i> quanto o e-mail, tem pessoas que é interessada e dá sugestão , que manda, envia [...]”. (analista ambiental do PNSB 2)
	“Poxa, outro dia a gente recebeu o.. ‘ah, no <i>site</i> de vocês isso daqui não tá legal, não-sei-o-que’. A gente foi lá e ajustou por conta de uma pessoa que foi lá e achou melhor dar uma sugestão pra facilitar o acesso”. (analista ambiental do PNSB 2)

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Segundo o quadro anterior, a palavra-chave “opinar” parece expressar diferentes interpretações, de acordo com o interesse de cada ator envolvido. Isto porque, em alguns

casos, o que se exprime nem sempre é considerado pelo órgão gestor, se constituindo apenas como formalidade, conforme aponta o relato do interlocutor comunitário 4. Da mesma forma, por vezes, o ponto de vista expresso em nome do coletivo, também gera hesitações sobre a sua legitimidade, como mencionado pelo agente administrativo da REEJ. Por outro lado, apenas a possibilidade de exprimir a opinião nesse exercício pode contribuir para o aprimoramento dos processos e meios de comunicação na unidade de conservação e, também, para o desenvolvimento do trabalho realizado pela equipe gestora. É importante destacar, ainda, que opinar difere de dialogar, uma vez que no primeiro caso ocorre a expressão de um pensamento a respeito de algo, enquanto que no segundo ocorre um intercâmbio de reflexões.

Diante dessas análises das palavras-chave, após a conclusão da técnica de associação ou evocação livre das palavras, também se observou outra expressão bastante recorrente nos extratos, mas que não estava no *ranking* das evocações, que é **estar presente**. Esta merece ser salientada, pois a presença sinaliza ser um elemento, de comum acordo, para o que se imagina caracterizar um processo participativo.

As representações do senso comum do grupo pesquisado sobre a noção de participação, contudo, parecem expressar uma projeção de como gostariam que esta ocorresse de fato. Apesar disso, vale ressaltar que as expressões destacadas com o uso da técnica de associação ou evocação livre das palavras constam, também, nos registros das memórias de reunião do conselho como ações que são desenvolvidas por parte dos atores sociais envolvidos, o que parece apontar para a prática de participação tal como essa noção é interpretada neste âmbito, de acordo com alguns trechos sistematizados no Quadro 13, a seguir:

Quadro 13. Sistematização de trechos obtidos de memórias de reuniões do conselho do PNSB em 2015, 2016 e 2017, com relação ao tema de participação.

Memória de reunião do dia 16 de novembro de 2015
Foi discutida a possibilidade de realizar reuniões extraordinárias específicas por região sem exigir/cobrar presença de conselheiros de outras regiões, porém, não foi aprovada essa sugestão [...]. Somente o item referente à quantidade de reuniões ordinárias por ano é que teve votação dos conselheiros [...] foram sugeridas três propostas: 1 reunião ordinária por ano; 2 reuniões ordinárias por ano; e, 4 reuniões ordinárias por ano [...].
Ao final da discussão foi solicitado aos presentes que se manifestassem caso alguém não estivesse de acordo com as alterações do regimento interno, porém, não houve manifestação.
Memória de reunião do dia 01 de abril de 2016
[...] os presentes sugeriram não discutir os dois grupos restantes (Pesquisa e Turismo), se responsabilizando em fazer as contribuições quando receberem a memória da reunião com o resultado do Plano de Ação.

Ao retornarem do almoço, os conselheiros foram diretamente para seus respectivos grupos e iniciaram a discussão para a construção da planilha do Plano de Ação [...].
Em seguida foi apresentado o resultado do grupo de Conflito de Uso que sugeriu a alteração do nome da área temática para “Gestão de Uso”, porém, o chefe do Parque não concordou com a alteração justificando que esse nome não deixa explícito que há conflitos e que estes têm que ser discutidos , sugerindo a substituição do nome da área temática para “Gestão de Uso Conflitante”, após discussão os componentes do grupo concordaram com a sugestão do chefe explicando que a palavra gestão fica melhor porque mostra a intenção de trabalhar o tema e que como estava anteriormente, somente Conflito de Uso, dava a impressão que as atividades não seriam desenvolvidas .
Memória de reunião do dia 24 de junho de 2016
Um dos conselheiros solicitou uma melhor explicação sobre a necessidade de um estacionamento na área do pico da Macela. Após explicação do chefe do Parque e da concordância dos conselheiros que têm interface com esta AEI [Área Estratégica Interna] sobre a importância do estacionamento no local, a secretária do conselho deu prosseguimento à votação do documento apresentado.
Memória de reunião do dia 17 de novembro 2016
Após a apresentação do presidente do conselho, foi aberto o debate para comentários, perguntas e sugestões dos presentes, não especificamente só conselheiros [...].
Foi colocado que o presente projeto básico e os estudos de viabilidade econômica que comporão o edital ainda se encontram em fase de refinamento e pactuação interna no ICMBio e que há tempo hábil para a apresentação de críticas e sugestões com o fim de aperfeiçoar o processo.
A Associação de Defesa do Povo Tradicional de Trindade criticou a realização da concessão sem antes finalizar a questão dos limites do Parque.
Memória de reunião do dia 09 junho de 2017
Foi sugerido dois modelos de placas para ser instalada em frente à sede do Parque para o funcionamento do PIC [Ponto de Informação e Controle] nos períodos de maior visitação à cidade, mas não foi definido o layout da placa e não foi dada continuidade a implementação do PIC.
Memória de reunião do dia 01 de novembro de 2017
[...] vai fazer o máximo para conciliar a aproximação de posicionamento entre moradores locais e Parque Nacional. É fundamental que cada um com sua função, obrigação e responsabilidade contribua com a gestão do território.
[...] o Conselho Consultivo é uma ferramenta importante para participar na construção do que se vai fazer no Parque Nacional.
[...] qualquer mudança de gestão deverá ser conversada com os atores sociais envolvidos.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Ademais, vale ressaltar o foco em uma palavra, também, de suma importância no processo participativo e que foi pronunciada em eventos distintos – no conselho e na oficina: **paciência**; como se pode observar nos extratos a seguir:

Vai precisar de muita **paciência**, tanto tua quanto nossa. (comunitário 4)

Antes das coisas estar definida [sic] – o que pode, o que que não pode –, isso vai garantir uma **paciência** [ênfase] do outro lado e uma **paciência** nossa.

[...] resumindo, assim, é o que eu vejo. Tem que ter **paciência!** (gestor da REEJ e conselheiro)

A partir desses depoimentos, pode-se entender que no processo de gestão de unidades de conservação é preciso ter cautela para se construir um relacionamento de confiança entre as populações locais e os órgãos ambientais. Esse ambiente tende a estar permeado de subjetividades, com sentidos, histórias, hábitos e comportamentos plurais que tornam todo o processo complexo e controverso, conforme discutido nos estudos de Nasciutti (1996) e Afonso (2010) sobre intervenções psicossociais. Da mesma forma como argumentam Irving et al. (2009) sobre os desafios da participação social no processo de tomada de decisão compartilhada, em um contexto histórico de política centralizadora e de ausência de metodologias de avaliação.

Por essa razão, o vocábulo “paciência” parece ser outro elemento relevante para o processo participativo assim como diálogo e acesso à informação, tão debatidos ao longo desta dissertação. Em contrapartida, esta é uma condição muito complexa de ser fomentada quando se está inserido em um ambiente de conflitos culturais e políticos. Nesse sentido, as relações de poder tendem a interferir diretamente na capacidade de se ter ou não paciência durante um processo de gestão que envolve, sobretudo, manejo dos recursos naturais em um contexto de desigualdades sociais. Por isso, esse exercício é ainda mais desafiador em um meio tão plural, como é o caso da região da Serra da Bocaina.

Todas as expressões identificadas anteriormente – contribuir, construir, dialogar, opinar, estar presente e ser paciente – parecem se constituir como condições essenciais para se avançar na gestão da UC de forma efetivamente participativa, conforme foi projetado nas representações deste grupo envolvido no conselho do PNSB. Ademais, estas ações se articulam, também, com os objetivos contidos no *Regimento Interno*¹⁹ dessa instância e com a análise preliminar da pesquisadora, a partir das observações diretas²⁰.

Como base nessa discussão, vale mencionar que atualmente a gestão do Parque vem passando por uma mudança na chefia. Isto tem se caracterizado em um contexto que se expressa como um misto de incertezas e também de esperanças por parte dos atores locais na reinvenção de significados e produção de sentidos para o processo participativo na gestão desta UC, tão relevante no panorama da sociobiodiversidade fluminense.

¹⁹ Os objetivos podem ser revistos no *Capítulo 5*.

²⁰ Discussão iniciada na página 83.

Diante dessa nova perspectiva, a manifestação de opiniões de cada ator social com relação às atividades da equipe gestora pode influenciar no desenvolvimento de iniciativas coletivas, no estabelecimento de diálogos e na mobilização para se estar presente nas instâncias participativas. Isto pode contribuir para fomentar atores sociais críticos, articulados, cientes de suas responsabilidades como cidadãos e com o intuito de transformar a sua realidade, como defendido por Freire (1967), Pateman (1992), Demo (2009), Bordenave (2013), entre outros autores.

Apesar do verbo “opinar” ter se destacado nas associações das palavras, este não se posicionou como o primeiro termo no *ranking* da lista de evocações, de maneira geral. Contudo, a expressão da opinião dos atores sociais envolvidos parece representar o primeiro passo para o aproveitamento dos canais de comunicação. Do mesmo modo, esta ação indica representar apoio à ampliação da capacidade de deliberação da presidência do conselho junto ao ICMBio, conforme descrito no Artigo 13 do *Regimento Interno* do PNSB²¹. Ademais, a forma através da qual a opinião dos conselheiros e demais interessados na gestão é assimilada pelo órgão gestor pode se refletir na continuidade ou na abstenção do engajamento social, com relação ao processo de tomada de decisão.

Nessa perspectiva, tanto estímulo quanto apatia são sensações que podem ser desencadeadas a partir da exposição de ideias, pensamentos, sugestões, críticas e votos, tendo em vista como essas ações serão percebidas, absorvidas, examinadas e representadas no processo de gestão, como acreditam, também, Baquero (2003), Jacobi (2003), MMA (2004), Luchmann (2006), Gohn (2011) e Avritzer (2012). Dessa forma, preliminarmente, duas possibilidades podem ser cogitadas como supostos resultados da manifestação dos interlocutores e da resposta obtida pelo órgão gestor: ou o enfraquecimento no processo participativo em ações do Parque, devido ao histórico e à descrença nas iniciativas propostas, ou o fomento à mobilização e ao comprometimento por parte dos atores sociais na construção coletiva de um novo cenário, fundamentado na legislação vigente, como também discutido nos capítulos anteriores.

Por isso, entender o significado de participação no contexto do conselho PNSB parece ser essencial para se promover a gestão participativa, de modo que os atores sociais envolvidos nesse território se sintam incluídos, acreditem no trabalho da equipe gestora e estabeleçam uma relação de confiança.

²¹ Este Artigo se refere às competências dos conselheiros, apresentado no *Capítulo 5*.

CAPÍTULO 7: CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES AINDA EM CONSTRUÇÃO

O compromisso de participação social, desde a redemocratização do país, vem sendo associado, principalmente, ao exercício de cidadania, ao controle da gestão pública e ao compartilhamento de responsabilidades em busca de mudanças na realidade. Apesar disso, as diferentes maneiras de apropriação da noção de participação, pelos diversos segmentos sociais que refletem as ideologias em jogo, têm representado um desafio para a consolidação dos processos participativos e para a construção de diálogos entre os órgãos públicos e a sociedade nos espaços institucionalizados disponíveis para tal exercício. Nesse caso, os conselhos gestores têm sido foco de inúmeras discussões com esta intencionalidade.

Tendo em vista o contexto brevemente apresentado, o principal objetivo desta dissertação foi analisar o processo de participação social no âmbito do conselho consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina (PNSB) e interpretar o significado de participação para os integrantes dessa instância. Para apoiar esse objetivo desafiador, a trajetória teórico-metodológica escolhida teve como base alguns alinhamentos apoiados na noção de participação social que, na presente dissertação, está associada ao sentido de democracia e de autonomia. Complementarmente, este eixo teórico foi articulado à dinâmica dos conselhos em unidades de conservação no plano de gestão pública.

De acordo com a análise dos resultados obtidos, por meio dos instrumentos metodológicos adotados, foi possível perceber quais os relevantes mecanismos e canais de comunicação disponíveis para a promoção do diálogo entre os gestores e os demais interlocutores envolvidos no processo, assim como foi possível identificar os principais desafios e potencialidades para a consolidação da gestão participativa dessa UC. De forma complementar à motivação central que inspirou esta dissertação e partindo da dinâmica de gestão do PNSB, foi também ampliada a compreensão sobre o significado da noção de participação para os conselheiros, a equipe gestora e para os demais atores institucionais envolvidos.

Em relação à dinâmica de gestão do PNSB, a participação dos conselheiros é estimulada a partir da realização de reuniões ordinárias semestrais, de diálogos cotidianos com lideranças e representações locais, e de formação de Grupos de Trabalho específicos em apoio à gestão. Além dessas reuniões, alguns outros canais de comunicação (grupos no *WhatsApp*, *Facebook*, *website* oficial e Diário Oficial da União) contribuem para o diálogo e,

pelo menos em tese, para o processo participativo da UC. No entanto, estes canais precisam, ainda, ser aprimorados para tal objetivo.

Entendendo o conselho como um espaço público de debate que tende a possibilitar as distintas manifestações dos atores sociais locais sobre a gestão da unidade de conservação, se observa que parte dos temas abordados nas pautas das reuniões costumam fomentar conflitos de interesses, uma vez que estas abrangem públicos diversos com distintas formas de interpretação com relação ao significado da natureza, representada pela área protegida. Foi possível também perceber a divergência quanto aos interesses individuais para com esta “natureza”. Isto porque, dependendo do tema em questão, haverá sempre um grupo ou indivíduos que contestarão as decisões tomadas, segundo os seus interesses. A regulamentação fundiária e o manejo do território são alguns destes temas que podem intensificar o conflito entre membros do conselho e a gestão do Parque.

Na observação das dinâmicas de gestão, se percebe ainda algumas questões de debate que podem trazer algumas pistas para se refletir sobre a temática em discussão. Primeiramente, o nível de conhecimento sobre as normas para a gestão e implementação das unidades de conservação é ainda limitado, por parte dos atores sociais locais. Em segundo lugar, é perceptível o sentimento de incerteza sobre em que medida a legislação vigente pode afetá-los. Essa questão, em particular, parece estar na base de um embate sistemático entre a equipe gestora do Parque e os moradores locais, o que acaba gerando o distanciamento entre esses dois segmentos na dinâmica de gestão. Como consequência, esse tipo de tensão vem prejudicando a busca por consenso no grupo que compõe o conselho e, por sua vez, vem afetando o processo participativo na gestão de uma área protegida inserida em uma região tão diversificada cultural e ambientalmente, como é o caso da Serra da Bocaina.

Ademais, o conselho desta UC tem se mostrado ainda pouco eficaz no que concerne às ações de mobilização social e ao cumprimento dos compromissos pactuados no Plano de Ação, o que pode ser resultado, também, do histórico da gestão, de limitado engajamento da equipe gestora junto às populações locais e de dificuldades de deslocamento dos atores locais para reuniões frequentes, devido à extensa área territorial do PNSB. Nesse sentido, esforços já vêm sendo investidos na renovação do conselho e na avaliação do Plano de Ação (2016-2017), com reuniões contínuas – iniciadas em abril de 2018 – para que se possa, então, elaborar um novo plano para o biênio 2018-2019, condizente com a realidade local. Entretanto, é importante ressaltar que outras formas de participação, para além do espaço representado pelo conselho e instâncias formais, também devem ser consideradas no processo de gestão, como por exemplo, as ações dos movimentos sociais da região em

projetos relacionados à proteção da natureza e da cultura local, no controle da visitação turística e na fiscalização de práticas ilegais nas áreas de abrangência do Parque.

Quanto à interpretação sobre o significado de participação, no contexto do conselho consultivo do PNSB, esta é entendida como uma ação coletiva e de construção de diálogo no processo de tomada de decisão compartilhada, com o intuito de alcançar os objetivos da UC, o reconhecimento do trabalho desenvolvido e a proteção da sociobiodiversidade desse território.

Diante das questões observadas e sinteticamente abordadas neste exercício acadêmico, cabe destacar alguns pontos de reflexão que poderão contribuir para o avanço do debate sobre a gestão participativa em unidades de conservação, tendo em vista a relevância desse tema no contexto brasileiro. Nesse sentido, algumas recomendações são dirigidas à equipe gestora do PNSB. Por exemplo, parece ser fundamental a organização de encontros regulares, dinâmicos e pedagógicos, com os moradores do interior e do entorno da UC para que se possa incentivar e intensificar o diálogo sobre o papel do ICMBio e suas principais atribuições, além de propiciar o debate sobre o significado de unidades de conservação e quais as normas de gestão vigentes para as categorias de manejo de Proteção Integral, como é o caso dos Parques Nacionais. Tais ações da gestão pública tendem a colaborar para que parcerias possam ser construídas com as populações locais, principalmente as comunidades tradicionais, que necessitam desse ambiente para a sua reprodução cultural.

Dessa forma, ações qualificadas de educação ambiental parecem, também, ser uma alternativa em potencial para apoiar a comunicação e contribuir para ampliar o entendimento dos atores envolvidos sobre a complexidade que envolve a gestão dos recursos naturais. Por outro lado, o intercâmbio de informações e as oportunidades de diálogo tendem a favorecer a aproximação de grupos sociais que ainda se sentem alijados do processo de gestão. Ao mesmo tempo, tais iniciativas podem motivá-los a problematizar, conjuntamente, a dinâmica da realidade socioambiental local.

Atividades de educação ambiental parecem representar um ponto de partida para o fortalecimento de vínculos entre a gestão da UC e as comunidades locais. Com esse propósito se recomenda que sejam promovidas reuniões, nos moldes das que já foram organizadas pelo GT de Gestão de Uso Conflitante, por exemplo. Nessa perspectiva, o desenvolvimento de algumas iniciativas de voluntariado pode contribuir para o recrutamento de educadores com formação nesta temática para trabalhar, temporariamente, no Parque e na região do entorno (em diferentes espaços como, por exemplo, nas escolas, nas igrejas, nas associações, entre outros). Por outro lado, quanto aos conselheiros e à equipe gestora do Parque se sugere que

esses segmentos busquem se beneficiar de iniciativas de capacitação continuada, a partir de cursos e práticas que abordem ferramentas para a facilitação do diálogo, não apenas entre os membros do conselho, mas também entre todos os públicos envolvidos. Da mesma forma, se recomenda um maior engajamento na elaboração e no cumprimento do Plano de Ação, uma vez que este documento pode ser uma oportunidade de exemplo tangível e norteador de construção coletiva.

Em contrapartida, como a comunicação representa a base para qualquer avanço no sentido de gestão participativa, se propõe aos conselheiros a mobilização para a retomada do plano de criação do GT de Comunicação. Nesse caso, é interessante mencionar a proposta da equipe do Parque de elaboração de um *Informativo Eletrônico trimestral* do conselho, em 2016, para manter os conselheiros atualizados sobre os processos de gestão da UC. Todavia, esse canal de comunicação foi suspenso, após três edições, devido ao limitado comprometimento por parte dos integrantes do conselho para que novas publicações fossem produzidas com informações referentes às suas instituições-membro.

Nesse contexto, vale ressaltar que o melhor aproveitamento dos canais de comunicação que o PNSB dispõe pode se refletir na ampliação, na intensidade e na qualidade de participação no âmbito do conselho, não somente dos conselheiros, mas também dos demais atores locais. No entanto, cabe também à população local fiscalizar a qualidade dos instrumentos existentes e se mobilizar para utilizá-los, a fim de contribuir para o aprimoramento do trabalho realizado na unidade de conservação e, conseqüentemente, de se beneficiar de iniciativas nas áreas do entorno.

No que se refere especificamente à academia, se recomenda a continuidade de pesquisas sobre essa temática, tendo em vista as diversas controvérsias e tensões que envolvem a discussão em foco e o relevante papel social da universidade neste campo. Além disso, a formação de moderadores externos, com capacitação e experiência técnica e métodos apropriados para facilitar o diálogo entre os atores sociais envolvidos, tem sido apontada como essencial em apoio à construção de um processo participativo de qualidade na gestão pública. Por essa ótica, cabe ressaltar, ainda, que o processo de participação social em espaços públicos deve ser considerado segundo o contexto temporal, socioambiental e político local.

Como parte das reflexões que emergem desta investigação, se propõe como potenciais desdobramentos para pesquisas acadêmicas futuras, a ampliação das discussões sobre os principais desafios e obstáculos comuns na atuação dos conselheiros de unidades de conservação, considerando que esses atores podem contribuir para impulsionar a participação social na região onde estão inseridos, assim como para mobilizar outros segmentos e buscar a

construção de acordos sobre os processos de gestão dos recursos naturais e do território. Não se pode perder de vista nesta discussão que, embora tenham ocorrido alguns avanços na democratização desses espaços, a formação dos conselhos se efetiva, ainda, com base em modelos hierarquizados e propensos à cooptação ou à dependência.

Ainda considerando algumas questões centrais para o desdobramento de futuras pesquisas, propõe-se investigar também como os demais segmentos sociais interpretam a gestão das UCs e o papel dos conselheiros, considerando a representatividade e a legitimidade destes atores no que diz respeito aos grupos sociais que representam. Nesse sentido, em que medida a representação desses atores e a relação com seus segmentos sociais podem contribuir para o desenvolvimento de iniciativas ou parcerias com outros atores estratégicos, ampliando os benefícios promovidos durante o processo? Vale ressaltar que, por se constituir em uma ação que envolve subjetividades, a gestão participativa de áreas protegidas representa um processo que demanda o aprofundamento das discussões levantadas pelo conselho e estudos específicos com relação às dinâmicas socioeconômicas locais.

Com base nas análises desta pesquisa, é possível afirmar ainda que a criação de um conselho e a definição de um regulamento para o seu funcionamento não são suficientes para que se possa promover, efetivamente, a gestão participativa. A construção e a consolidação das relações sociais e a pactuação de compromissos coletivos são essenciais para se avançar, de forma democrática, nesta direção e para estimular o interesse em participar. No entanto, há de se considerar, nessa conjuntura, o tempo necessário para o estabelecimento de laços de confiança entre os atores sociais envolvidos nessa nova gestão e as possíveis mudanças do cotidiano na realidade local.

Uma vez que se constitua uma relação fortalecida entre conselheiros e a presidência do conselho, o empoderamento desse grupo como um todo pode, também, contribuir para o aprimoramento do processo de gestão de unidades de conservação. Dessa forma, os atores incluídos nesse processo podem vivenciar o sentimento de pertencimento à área protegida, de modo que não somente “façam parte”, mas que “sejam parte” da gestão no presente. Isto porque o perfil do grupo tende a variar no tempo e no espaço, sobretudo quando ocorre a mudança de gestor, o que evidencia, ainda mais, a incerteza com relação ao compromisso de participação social. Mas é importante destacar, também, que essa relação entre os atores sociais envolvidos no processo de gestão está sempre em constante transição e que, por pressuposto, se renova – entre avanços e retrocessos – a cada alteração na equipe gestora, na composição do conselho ou em questões políticas e socioambientais regionais que influenciam a dinâmica de gestão da unidade de conservação.

Por todas essas razões discutidas, não se pode deixar de enfatizar que a participação social constitui um tema que vem se tornando cada vez mais relevante no âmbito da gestão pública quando se considera os recentes retrocessos que a democracia brasileira vem sofrendo, no que se refere à inclusão dos cidadãos nos processos de gestão de UCs. Nesse contexto, de acordo com a concepção teórica adotada, esta dissertação pretendeu estimular a reflexão sobre o processo participativo na gestão pública, especialmente no conselho do Parque Nacional da Serra da Bocaina, bem como a reflexão sobre em que medida os sujeitos sociais reconhecem a importância da participação para o fomento, o desenvolvimento e o controle de iniciativas que colaboram para a transformação da sua realidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C.; BEZERRA, G. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2009. 160 p.

AFONSO, M. (Org.). **Oficinas em dinâmicas de grupo**: um método de intervenção psicossocial. 3ª ed. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2010. 171 p.

ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, p. 68-92, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000100005>. Acesso em 27 de janeiro de 2017

ANGELO, C.; MAGALHÃES, J. Maioria dos Parques tem área irregular. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 de março de 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1303201101.htm>>. Acesso em 08 de setembro de 2017.

AVRITZER, L. **Conferências Nacionais**: Ampliando e Redefinindo os Padrões de Participação Social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. 28 p. (Textos para Discussão 1739). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1739.pdf>. Acesso em 13 de julho de 2017

AYRES, H. **Conselhos de Gestão de Parques**: grupos sociais em movimento?. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. 165 f. Disponível em: <<http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/heloisaayres.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016

BANDERIA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Texto para discussão nº 630. Brasília: IPEA, 1999. (Texto elaborado para o projeto “Novas Formas de Atuação no Desenvolvimento Regional”, financiado pelo convênio IPEA/BNDES/ANPEC). Disponível em: <http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/texto_pedro_bandeira_n.630.pdf>. Acesso em 01 de novembro de 2016

BAQUERO, M. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10376.pdf>>. Acesso em 02 de maio de 2017

_____. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a07n21.pdf>>. Acesso em 02 de maio de 2017

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Neto e Augusto Pinheiro. 3ª reimp. da 1ª ed. de 2016. São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p. Título original: L'analyse de contenu.

BIXLER, R; DELL'ANGELO, J.; MFUNE, O.; ROBA, H. The Political Ecology of Participatory Conservation. **Journal of Political Ecology**, v. 22, p. 165-182, 2015. Disponível em: <http://jpe.library.arizona.edu/volume_22/Bixler2.pdf>. Acesso em 16 de maio de 2016

BLONDIAUX, L.; FOURNIAU, J.-M. (2011). Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ?. **Participations**, v. 1, n. 1, p. 8-35, 2011. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-8.htm>>. Acesso em 01 de novembro de 2016

BRASIL. Decreto Federal nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Aprova o Código Florestal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 de fevereiro de 1934. Seção 1, p. 2882.

_____. Decreto Federal nº 68.172, de 04 de fevereiro de 1971. Cria o Parque Nacional da Serra da Bocaina e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de fevereiro de 1971. Seção 1, p. 962.

_____. Decreto Federal nº 70.694, de 08 de junho de 1972. Altera artigo 1º, do Decreto nº 68.172, de 04 de fevereiro de 1971, que cria o Parque Nacional da Serra da Bocaina, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 de junho de 1972. Seção 1, p. 5089.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 02 de setembro de 1981. Seção 1, p. 16509.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997. Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 de janeiro de 1997. Seção 1, p. 470.

_____. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Política Nacional de Educação Ambiental. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 de abril de 1999. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. **Diário Oficial da União**. Brasília, 19 de julho de 2000. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto Federal nº 3.942, de 27 de setembro de 2001. Dá nova redação aos artigos 4º, 5º, 6º, 7º, 10 e 11 do Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 de setembro de 2001.

_____. Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de agosto de 2002a. Seção 1, p. 9.

_____. Decreto Federal nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Política Nacional da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de agosto de 2002b. Seção 1, p. 2.

_____. Decreto Federal nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 13 de abril de 2006. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**. Brasília, 08 de fevereiro de 2007a. Seção 1, p. 316.

_____. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 de agosto de 2007b. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**. Brasília, 09 de dezembro de 2011. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Código Florestal (2012). **Diário Oficial da União**. Brasília, 28 de maio de 2012a. Seção 1, p. 1.

_____. Decreto Federal nº 7.747, de 05 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 06 de junho de 2012b. Seção 1, p. 9.

_____. Decreto Federal nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de maio de 2014. Seção 1, p. 6.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento) p. 65-78. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2017

BORDENAVE, J. **O que é participação**. 6ª reimp. da 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. 85 p. (Coleção Primeiros Passos; 95)

BORRINI-FEYERABEND, G. **Gestion participative des aires protégées: l'adaptation au contexte**. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni, 1997. vi + 80 p.

BORRINI-FEYERABEND, G.; KOTHARI, A.; OVIEDO, G. **Indigenous and Local Communities and Protected Areas: Towards Equity and Enhanced Conservation**. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2004. xviii + 111 p.

BOTELHO, E. **Conflitos na gestão de parques: o caso do Conselho do Parque Estadual dos Três Picos (RJ)**. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e

Ecologia Social), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. 204 f. Disponível em: <<http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/eloisebotelho.pdf>>. Acesso em 08 de julho de 2016

BOTELHO, E.; RODRIGUES, C. Inserção das iniciativas de base comunitária no desenvolvimento do turismo em parques nacionais. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 16, n. 2, p. 280-295, ago. 2016. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/viewFile/1202/491>>. Acesso em 08 de março de 2018

BUVINICH, D. O mapeamento da institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 55-82, jan./fev. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000100003>. Acesso em 27 de janeiro de 2017

CAMPBELL, S.; KARTAWIJAYA, T.; YULIANTO, I.; PRASETIA, R.; CLIFTON, J. Co-management approaches and incentives improve management effectiveness in the Karimunjawa National Park, Indonesia. **Marine Policy**, v. 41, p. 72-79, set. 2013. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com.ez29.capes.proxy.ufrj.br/science/article/pii/S0308597X12002631>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016

CEPÊDA, V. **TV USP Especiais: O papel dos conselhos e conselheiros municipais**. 2013. Vídeo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=jYtf7afbH3M>>. Acesso em 10 de setembro de 2017

CHIUSANO, G. La cogestion: processus inclusif pour une gestion durable des aires protégées ? Les cas du Parc National des Forêt Classée et Réserve Partielle de Faço. **ISDA 2010**, Montpellier, France. Cirad/Inra/SupAgro, 11 p., jun. 2010. Disponível em: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00525065/document>>. Acesso em 06 de outubro de 2016

COHEN, M.; SILVA, J. Implantação da gestão participativa em unidades de conservação do tipo Parque na Cidade do Rio de Janeiro: do conflito à colaboração. **Contextus - Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 7, n. 1, p. 81-92, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://spell.org.br/documentos/ver/2821/implantacao-da-gestao-participativa-em-unidades-de-conservacao-do-tipo-parque-na-cidade-do-rio-de-janeiro--do-conflito-a-colaboracao>>. Acesso em 29 de junho de 2016

COHN, A. **Participação social e conselhos de políticas públicas**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29). 25 p. Disponível em: <http://www.cepal.org/brasil/publicaciones/sinsigla/xml/3/43433/CEPAL_29.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2017

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. 1992. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Agenda_21_Global_Integra.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2016

CONTI, B.; FONTANA, A.; CARVALHO, F.; IRVING, M. Parque Nacional Serra da Bocaina: entre a montanha e o mar. In: IRVING, M.; CORRÊA, F.; ZARATTINI, A. (Orgs.). **Parques Nacionais Do Rio de Janeiro: desafios para uma gestão social da biodiversidade**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2013. p. 195-226.

COSTA, A. **Mosaicos de áreas protegidas e unidades de conservação**. Dificuldades e desafios num arranjo de governança híbrida: o caso do Mosaico Bocaina. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. 237 f.

COZZOLINO, L. **Governança na gestão de Unidades de Conservação: Democratização na esfera pública ou legitimação de poder?**. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. 272 f. Disponível em: <<http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/LuizFelipeCozzolinoD2014.pdf>>. Acesso em 07 de julho de 2016

COZZOLINO, L.; IRVING, M.; SOARES, D. Gestão de áreas protegidas: análise dos marcos legais à luz dos princípios de governança democrática. **Sociedade e Território**, v. 27, n. 1, p. 138-156, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio/article/download/4950/5661>>. Acesso em 25 de julho de 2016

CUNDILL, G.; THONDHLANA, G.; SISITKA, L.; SHACKLETON, S.; BLORE, M. Land claims and the pursuit of co-management on four protected areas in South Africa. **Land Use Policy**, v. 35, p. 171-178, nov. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.05.016>>. Acesso em 09 de julho de 2016

DEMO, P. Planejamento e participação – arranjo preliminar. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 3, p. 31-54, jul./set. 1991. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8924>>. Acesso em 06 de outubro de 2016

_____. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2009. 176 p.

DIAS, T.; DRUMMOND, J. Gestão Participativa na Reserva Biológica do Lago Pirituba (Amapá). **OLAM - Ciência & Tecnologia**, v. 8, n. 1, p. 239-267, jan./jun. 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7392/1/ARTIGO_Gest%C3%A3oParticipativaReserva.pdf>. Acesso em 12 de novembro de 2016

DICK, E.; DANIELI, M.; ZANINI, A. (Orgs.). **Gestão Participativa em Unidades de Conservação**: uma experiência na Mata Atlântica. Rio do Sul: APREMAVI, 2012. 72 p.

DIEGUES, A. **O mito moderno da natureza intocada**. 3ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2001. 161 p.

DILASCIO, K.; PRAGER, K.; IRVINE, K.; SINISGALLI, P. The dynamics of co-management and social capital in protected area management: the Cardoso Island State Park in Brazil. **World Development**, v. 67, p. 475-489, mar. 2015. Disponível em: <<http://www->

sciencedirect-com.ez29.capes.proxy.ufrj.br/science/article/pii/S0305750X14003532>. Acesso em 12 de dezembro de 2016

DUDLEY, N. **Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées**. Gland, Suisse: UICN, 2008. x + 96 p.

FERNANDES-PINTO, E.; IRVING, M. Sítios naturais sagrados: valores ancestrais e novos desafios para as políticas de proteção da natureza. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 40, p. 275-296, abr. 2017. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/47843>>. Acesso em 25 de janeiro de 2018

FONSECA, C. **Consolidação territorial de unidades de conservação federais: o desafio da execução orçamentária**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério da Fazenda, Brasília, 2016. 81 f. Disponível em: <<http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/carlos-roberto-fonseca.pdf>>. Acesso em 05 de setembro de 2017

FONSECA, J. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. 127 p. Apostilado.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967. 149 p.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em 07 de julho de 2017

GOHN, M. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 9-31, 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9257/6867>>. Acesso em 06 de setembro de 2016

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/sausoc/article/view/7113/8586>>. Acesso em 06 de setembro de 2016

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. 128 p. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 32).

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. 107 p.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200004>. Acesso em 27 de janeiro de 2017

HAGUETTE, T. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 12ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010. 223 p.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina**. Brasília: Autor, 2002. 665 p.

_____. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação**: guia do conselheiro. Rio de Janeiro: IBAMA/NEA, 2007a. 22 p.

_____. **Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil**. Brasília: IBAMA, WWF-Brasil, 2007b. 96 p.

IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação**. Educação Ambiental na Gestão Participativa: fortalecimento do conselho consultivo do Parque Nacional da Tijuca – Projeto Água em Unidade de Conservação, projeto-piloto para a Mata Atlântica: Parque Nacional da Tijuca. (Linha de Ação 4.2). Rio de Janeiro: Autor, 2006. 28 p.

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa nº 02, de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 2007. Seção 1, p. 102, 103 e 104.

_____. Instrução Normativa nº 03, de 02 de setembro de 2009. Estabelece diretrizes, normas e procedimentos para implementação do Programa de Voluntariado no âmbito do ICMBio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de setembro de 2009. Seção 1, p. 95 a 98.

_____. **Parque Nacional Serra da Bocaina, Relatório de Monitoria – Etapa I Área Estratégica Interna Caminhos do Ouro (Estrada Paraty-Cunha)**. Brasília: Autor, 2010. 884 p.

_____. Portaria nº 103 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Criar o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina/RJ. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 de setembro de 2010. Seção 1, p. 103.

_____. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais**: um guia para gestores e conselheiros. Brasília: Autor, 2014a. 76 p.

_____. Instrução Normativa nº 09, de 05 de dezembro de 2014. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de dezembro de 2014b. Seção 1, p. 124 e 125.

_____. Portaria nº 200 de 12 de agosto de 2015 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Modifica a composição do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina, nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 de setembro de 2015a. Seção 1, p. 93.

_____. Homologação do quantitativo de vagas e a relação das instituições representativas de cada setor que compõem o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra da Bocaina. **Coordenação Regional 8, Ministério do Meio Ambiente**, 06 de novembro de 2015b.

Disponível em:
<http://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/images/stories/Homologa%C3%A7%C3%A3o_Conselho_Consultivo_PNSB_Nov2015.pdf> Acesso em 10 de julho de 2016

_____. Instrução Normativa nº 03, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre o Programa de Voluntariado no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 de maio de 2016. Seção 1, p. 132, 133 e 134.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA**. Relatório 1: O Conama na visão dos seus conselheiros. Brasília: Autor, 2011. 88 p.

_____. **Conselhos Nacionais**: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de pesquisa. Brasília: Autor: 2013. 76 p.

IRVING, M.; MATOS, K. Gestão de parques nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. **Floresta e Ambiente**, v. 13, n. 2, p. 89-96, 2006. Disponível em: <<http://www.floram.org/files/v13n2/v13n2a8.pdf>>. Acesso em 09 de outubro de 2016

IRVING, M.; COZZOLINO, F.; FRAGELLI, C.; SANCHO, A. Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil. In: FONTAINE, G.; VAN VLIET, G.; PASQUIS, R. (coord.). **Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina**. FLACSO Ecuador; IDDRI; CIRAD. p. 79-106. 2009.

IRVING, M. Áreas protegidas e inclusão social: uma equação possível em políticas de proteção da natureza no Brasil?. **Sinais Sociais**, v. 4, n. 12, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/wps/wcm/connect/96bad48b-d1a4-48bc-96f8-6ab018b358fc/12.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=96bad48b-d1a4-48bc-96f8-6ab018b358fc>>. Acesso em 10 de setembro de 2016

_____. Parcs nationaux au Brésil: une interprétation du contexte de la gestion et des défis en politiques publiques. **Revue d'ethnoécologie**, v. 1, p. 1-11, 2012. Disponível em: <<https://ethnoecologie.revues.org/820>>. Acesso em 19 de dezembro de 2016

IRVING, M.; CORRÊA, F.; ZARATTINI, A.; CONTI, B. Parques Nacionais do Rio de Janeiro: paradoxos, contexto e desafios para a gestão social da biodiversidade. In: IRVING, M.; CORRÊA, F.; ZARATTINI, A. (Orgs.). **Parques Nacionais Do Rio de Janeiro: desafios para uma gestão social da biodiversidade**. Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem. p. 19-78. 2013.

IUCN – International Union for Conservation of Nature. **Bénéfices par-delà les frontières**. Procès-verbaux du Ve Congrès mondial des parcs de l’UICN. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni, 2005. x + 326 pp.

JACOBI, P. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & saúde coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13024.pdf>>. Acesso em 02 de maio de 2017

_____. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1/2, p. 315-338, jan./dez. 2003

_____. (Coord.). **Aprendizagem Social e Unidades de Conservação**: aprender juntos para cuidar dos recursos naturais. São Paulo: IEE/PROCAM, 2013. 94 p.

KIMDUNG, N.; BUSH, S.; MOL, A. Administrative Co-management: The Case of Special-Use Forest Conservation in Vietnam. **Environmental Management**, n. 3, v. 51, p. 616-630, mar. 2013. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s00267-012-0012-6>>. Acesso em 10 de dezembro de 2016

LAVALLE, A. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento) p. 33-42. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2017

LEWIN, K. Action research and minority problems. In: LEWIN, K.; LEWIN, G. (Ed.) **Resolving Social Conflicts**: Selected papers on group dynamics. New York: Harper & Row. p. 34-46. 1948.

LOPOUKHINE, N.; CRAWHALL, N.; DUDLEY, N.; FIGGIS, P.; KARIBUHOYE, C.; LAFFOLEY, D.; MIRANDA LONDOÑO, J.; MACKINNON, K.; SANDWITH, T. Protected areas: providing natural solutions to 21st Century challenges. **S.A.P.I.E.N.S**, v. 5, n. 2, p. 116-131, 2012. Disponível em: <<https://sapiens.revues.org/1254>>. Acesso em 10 de julho de 2016

LOUREIRO, C.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. (Orgs.). **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Ibase, Ibama, 2003. 44 p.

LOUREIRO, C.; CUNHA, C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & sociedade**, v. 11, n. 2, p. 237-253, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a03.pdf>>. Acesso em 09 de maio de 2016

LUCHMANN, L. Participação, oportunidades e interesses. **Civitas – Revista de Ciências Sociais** Cidadania, Regulação e Participação, v. 6, n. 1, p. 119- 130, 2006. Disponível em: <<http://npms.cfh.ufsc.br/files/2017/04/25-7969-2-PB.pdf>>. Acesso em 31 de julho de 2017

MACHADO, C.; COSTA, D.; VILANI, R. A análise do princípio da participação social na organização federal dos conselhos gestores de unidades de conservação e mosaicos: realidade e desafios. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, n. 3, p. 50-75, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/782/300>>. Acesso em 09 de setembro de 2017

MAGALHÃES, H; BONONI, V; MERCANTE, M. Participação da sociedade civil na gestão de unidades de conservação e seus efeitos na melhora da qualidade ambiental da região Sudeste do Estado do Mato Grosso do Sul. **Acta Scientiarum Human and Social Sciences**, v. 32, n. 2, p. 183-192, jul. 2010. Disponível em:

<<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/6761>>. Acesso em 27 de dezembro de 2016

MANZOOR RASHID, A.; CRAIG, D.; MUKUL, S.; KHAN, N. A journey towards shared governance: status and prospects for collaborative management in the protected areas of Bangladesh. **Journal of Forestry Research**, v. 24, n. 3, p. 599-605, set. 2003. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007/s11676-013-0391-4#page-1>>. Acesso em 09 de julho de 2016

MARETTI, C. **Áreas protegidas, reservas indígenas e outros instrumentos legais - uma análise comparada**. Brasília, 2017. Palestra concedida durante o Colóquio Judicial sobre Constituição, Ambiente e Direitos Humanos, transmitida na TV Senado em 23 de maio de 2017.

MARTES, A.; ARAUJO, T. Participação social no Brasil: os pressupostos intangíveis e as boas práticas possíveis. In: FARIA, C.; ROCHA, C.; FILGUEIRAS, C.; SOUKI, L. (Orgs.) **Políticas Públicas na América Latina: novas territorialidades e processos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV. p. 262-292. 2016.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 9, n. 1. p. 41-64, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em 18 de dezembro de 2016

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. Áreas protegidas no Brasil: interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social. In: IRVING, M. (Org.) **Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados**. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius. p. 15-40. 2006.

MELO, G. **A leitura de gestão dos parques nacionais sob a ótica das populações locais: o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e Cabo Orange**. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. 200f. Disponível em: <<http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/gustavomelo.pdf>>. Acesso em 06 de outubro de 2016

MINAYO, M. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: _____. (Org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 09-32

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Gestão participativa do SNUC**. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas. Programa Áreas Protegidas da Amazônia. Brasília: Autor, 2004. 205 p. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao16122010100253.pdf>. Acesso em 28 de junho de 2016

_____. Módulo 2: Políticas Públicas e Espaços Participativos. In: _____. **Curso Participação Social e Cidadania Ambiental: fortalecer a democracia para promover a sustentabilidade**. Brasília: Autor, 2017. 46 p. Apostilado.

MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política & Sociedade**, v. 2, n. 3, p. 11-26, 2003. Disponível em

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2015>>. Acesso em 10 de junho de 2018

MUSSI, S. **O processo de Gestão Participativa e Educação Ambiental em conselhos de Unidades de Conservação: O caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Teresópolis, RJ.** Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. 199 f.

NASCIUTTI, J. Reflexões sobre o espaço da Psicossociologia. **Revista Documenta**, n. 7, p. 51-58, 1996.

NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18ª ed. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 51-66

OLIVEIRA, E. **Fórum Nacional de Áreas Protegidas: A Galáxia da Internet como alternativa para a difusão de informação e articulação social?**. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social), Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. 157 f. Disponível em: <<http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/elizabetholiveira.pdf>>. Acesso em 16 de outubro de 2016

_____. **Esta pauta é verde?** Uma análise da cobertura jornalística sobre as políticas públicas de conservação da biodiversidade no Brasil. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. 385 f.

OLIVEIRA, N. Participação social é consenso em seminário sobre meio ambiente. **Senado Notícias**. Brasília, 24 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/23/participacao-social-e-consenso-em-seminario-sobre-meio-ambiente>>. Acesso em 29 de maio de 2017.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 157 p. Título original: Participation and Democratic Theory.

PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. 372 p. Volume 7 (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2017

PRATES, A.; IRVING, M. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3014/2569>>. Acesso em 09 de outubro de 2016

RODRIGUES, C.; GODOY, L. Atuação pública e privada na gestão de Unidades de Conservação: aspectos socioeconômicos da prestação de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 28, p. 75-88, jul./dez. 2013.

Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/31280/21658>>. Acesso em 16 de fevereiro de 2018

SÁ, C. **Núcleo central das representações sociais**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 189 p.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82

SANTOS, E.; ARAÚJO, F.; ESTEVES, L.; SILVA, T. Gestão participativa em unidades de conservação: uma breve análise no Amapá. **Enciclopédia Biosfera**, n. 17, v. 9, p. 3527-3547, 2013. Disponível em: <http://www.conhecer.org.br/enciclop/2013b/MULTIDISCIPLINAR/gestao_participativa.pdf>. Acesso em 06 de outubro de 2016

SILVA, F.; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.) **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-407. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf>. Acesso em 07 de novembro de 2016

SMITH, J. Protected areas: origins, criticisms and contemporary issues for outdoor recreation. **Birmingham City University**, n. 15, p. 1-20, 2013. (Centre for Environment & Society Research Working Paper Series). Disponível em: <<https://www.bcu.ac.uk/Download/Asset/d7c4def4-829e-45eb-b0db-1013c1585fbf>>. Acesso em 10 de julho de 2016

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 26 de abril de 2017

SOUZA, R.; MACIEL, T. O aparato legal brasileiro e a temática da participação em áreas protegidas. In: Turismo, recreação e educação: caminhos que se cruzam nos parques. **Anais do II Encontro Fluminense de Uso Público em Unidades de Conservação**. Niterói: UFF, 2015, p. 79-88. Disponível em: <http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2015/art8_2015.pdf>. Acesso em 06 de outubro de 2016

VASCONCELOS, E. **Complexidade e Pesquisa Interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa**. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 2013. 343 p.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2011. 200 p.

ZUQUIM, M. **Os Caminhos da Bocaina: uma Questão Agrária Ambiental**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. 372 f. Disponível em: <http://www.mlzuquim.fau.usp.br/arquivos/mzuquim_tese.pdf>. Acesso em 04 de outubro de 2016

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa que busca compreender, no ano de 2017, o modo de participação da comunidade caiçara de Trindade na gestão do Parque Nacional Serra da Bocaina, por meio do conselho consultivo. A escolha dessa comunidade se justifica pelo fato de Trindade receber o maior fluxo de visitantes nesta área de proteção, com relação às demais localidades do Parque.

Esta pesquisa é desenvolvida por Thaiane Oliveira Arruda, mestranda em Psicossociologia de Comunidade e Ecologia Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob orientação da Professora Dra. Marta de Azevedo Irving.

O objetivo deste estudo é analisar como acontece o processo de participação na gestão do Parque, em debates associados à temática socioambiental (turismo, regularização fundiária, educação ambiental, fiscalização e proteção da natureza, construção da identidade territorial, e valorização da cultura e técnicas tradicionais sustentáveis de uso dos recursos naturais) e interpretar o significado sobre participação no âmbito do conselho gestor.

O convite à sua participação se deve à sua representação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (chefe e equipe) ou das instituições da comunidade caiçara de Trindade (Associação de Moradores de Trindade; Associação de Defesa do Povo Tradicional de Trindade; Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade; e Coordenação Nacional Caiçara) no conselho consultivo ou por você ser considerado pela comunidade como uma liderança local que influencia uma dessas instituições-membro no conselho. Como parte do estudo, sua contribuição será em completar o termo “Participar é...” com cinco expressões ou palavras pensadas de imediato, registradas por escrito, para a análise de como a noção de participação está situada na realidade do conselho do PNSB. O encontro será individual, com duração média de uma hora e em um local que não gere despesas financeiras como, por exemplo, com deslocamento.

O funcionamento do conselho também será observado para entender como se compõe esse ambiente da gestão, com o intuito de examinar a participação dos conselheiros e da equipe do Parque no que se refere à temática socioambiental. Essas observações serão registradas em um diário de campo e com fotos, de acesso apenas da pesquisadora e para fins da pesquisa. Além disso, propõe-se uma dinâmica de grupos para diagnosticar o processo participativo, em conjunto com os demais conselheiros, baseando-se em duas etapas:

- 1) O envolvimento da comunidade local com o ICMBio no conselho consultivo; as formas de participação para o enfrentamento dos problemas ou aproveitamento do potencial ambiental da Unidade de Conservação, bem como as limitações e as possibilidades dos canais de participação disponíveis na comunidade/ICMBio; e sugestões para a soluções dos problemas socioambientais.
- 2) A reflexão sobre quem são e por qual motivo estão no conselho; a formulação da visão de futuro e da missão do conselho para atingir as metas desejadas.

A dinâmica será fotografada para registro e auxílio ao desenvolvimento da pesquisa. O tempo estimado de duração é de uma manhã (4h aproximadamente) para completar a atividade. Todos os dados serão guardados em arquivos digitais e só terão acesso a esses dados o grupo de pesquisadores e a orientadora da pesquisa.

Os possíveis riscos em participar dessa pesquisa são de origem psicológica como constrangimento e cansaço ao responder às perguntas, pela inconveniência de tomar seu tempo; de origem social como quebra de sigilo (involuntário e não intencional, por exemplo, roubo de computador) e desconforto durante a dinâmica de grupo; ou de origem moral como alterações de opiniões e de comportamentos em função de reflexões sobre o tema. No entanto, sua participação é voluntária e você terá liberdade para desistir no início ou durante o processo da pesquisa, ou recusar a responder qualquer pergunta específica sem que haja qualquer penalidade por isso. A sua identificação será omitida, se assim desejar, na publicação da pesquisa, por meio da dissertação, de artigos ou de palestras. Não haverá benefícios diretos a você, mas considerando o seu papel importante enquanto ator social no conselho do PNSB, a sua colaboração é fundamental para a análise da pesquisa e para a identificação de elementos que possam contribuir para a relação entre os envolvidos na proteção da sociobiodiversidade local, de forma efetivamente participativa.

No momento em que a pesquisa for concluída, você terá acesso aos resultados. Se houver qualquer dúvida com relação à pesquisa, você poderá entrar em contato por meio do seguinte endereço:

Thaiane Oliveira Arruda

Universidade Federal do Rio de Janeiro – Programa EICOS, Instituto de Psicologia, Campus Praia Vermelha. Av. Pasteur, 250, fundos. Urca, Rio de Janeiro. CEP: 22.290-902.

Telefones: (21) 3938-5349 / (21) 98261-7976

Email: oliverthai@hotmail.com

Os processos éticos desta pesquisa foram analisados pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) da UFRJ e o projeto foi aprovado em 19 de junho de 2017. Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética do CFCH, pelo telefone (21) 3938-5167 ou pelo email cep.cfch@gmail.com, no horário de atendimento das 10h às 16h.

Este Termo está redigido em duas vias, sendo uma para você e outra para a pesquisadora. Todas as páginas deverão ser rubricadas por ambos. Caso tenha entendido sobre a pesquisa, concorde em participar e permita o registro do conteúdo em meio audiovisual e escrito, por favor, assine no espaço correspondente abaixo.

Local: _____ Data: ____/____/____

Assinatura: _____

APÊNDICE 2 – QUESITOS ORIENTADORES DA OBSERVAÇÃO DIRETA

Reunião do conselho consultivo do Parque Nacional Serra da Bocaina		
Local:	Data:	Duração:
Pauta:		

- ✓ Presença nas reuniões:
- ✓ Transparência nas informações:
- ✓ Liberdade de expressão:
- ✓ Respeito às opiniões divergentes:
- ✓ Processo de articulação e negociação:
- ✓ Apresentação de propostas:
- ✓ Construção de acordos:
- ✓ Relação de confiança:
- ✓ Sentimento de pertencimento ao grupo que constitui o conselho:
- ✓ Ações direcionadas para o interesse coletivo (nós, nosso):
- ✓ Engajamento nos debates:
- ✓ Controle sobre as decisões:
- ✓ Valorização dos conhecimentos e competências das instituições-membro do conselho:
- ✓ Tentativas de manipulação:
- ✓ Conflitos agudos:

APÊNDICE 3 – PASSOS PARA A EXECUÇÃO DA OFICINA EM DINÂMICA DE GRUPO

a) Envolvimento comunidade/ ICMBio / Conselho Consultivo; Mobilização/participação – potencialidades/dificuldades internas e externas; e Sugestões.

- Como a UC afeta a minha vida?
- Como a comunidade local interfere no ambiente da UC?
- O que tem dado certo? Quais os canais já existentes que dão certo?
- O que tem dado errado? Quais os canais já existentes que não dão certo?
- O que pode ser feito para melhorar a participação na busca de soluções dos problemas socioambientais que afetam a UC e seu entorno?

Passo 1) A pergunta central “Como a UC afeta a minha vida?” discutida em grupos compostos por quatro pessoas com a tarefa de traduzir em histórias as melhores respostas a ela. Um mesmo grupo se divide em duas duplas, que entre elas constroem uma história. Em seguida, as duas duplas se juntam e elegem qual história melhor expressa o sentido da pergunta formulada. As histórias são contadas para todos, registradas por escrito e gravadas; com abertura para comentários.

Passo 2) O mesmo procedimento é realizado com a pergunta “Como a comunidade local interfere no ambiente da UC?” e “Como o ICMBio interfere no ambiente da UC?” para evidenciar a relação de troca entre a comunidade, o órgão gestor e a UC. Histórias são contadas, registradas, gravadas e comentadas.

Passo 3) Individualmente ou em dupla, os atores fazem um roteiro identificando os canais de comunicação disponíveis no âmbito do conselho no enfrentamento dos problemas ou no aproveitamento do potencial ambiental da UC, bem como as limitações e as possibilidades de participação. Ao preencher o roteiro, este é lido e os resultados são sistematizados em um painel para mapear os principais problemas referentes à capacidade de mobilização da comunidade/ICMBio e seus atores estratégicos. Além disso, o roteiro facilita a identificação dos canais de participação existentes, se dão certo ou não, e do papel desempenhado pelo órgão gestor na definição do padrão de participação.

Passo 4) Individualmente ou em dupla, os atores sugerem: O que pode ser feito para melhorar a participação na busca de soluções dos problemas socioambientais que afetam a UC e seu entorno? As ideias são registradas em um painel e problematizadas com os

participantes, constituindo um acervo de sugestões que oriente os novos rumos do processo participativo no conselho.

b) Formulação da visão de futuro e da missão do conselho.

- Quem nós somos e por que estamos no conselho?
- Aonde queremos chegar?
- O que se espera do conselho nos próximos dois anos?
- O que é preciso ser feito para que isso aconteça?
- Quem deve fazer?

Passo 1) Resolução da questão “Quem nós somos e por que estamos no conselho?” feita em novos grupos compostos por quatro pessoas. As repostas podem ser dadas como preferir: tópicos, textos corridos, citações, etc.

Passo 2) Registra em uma folha tudo que vier em mente para a pergunta “Aonde queremos chegar?”. A ideia é sobre qual é o “sonho” para a UC. Ao fim, se destaca qual é o sonho comum do grupo para a UC.

Passo 3) A partir do sonho comum do grupo, responder à pergunta “O que se espera do conselho nos próximos dois anos?” com três objetivos. As respostas são registradas em três pedaços de papel.

Passo 4) Os registros de cada grupo tornam-se visíveis a todos os participantes. Juntos discutem e compatibilizam os objetivos apresentados.

Passo 5) O mais importante: “Quem deve fazer?”. Todos juntos montam um quadro, identificando as pessoas ou instituições responsáveis pelas ações e aquelas que precisam ser envolvidas, durante o seu desenvolvimento, para que as ações aconteçam. Além de identificar estratégias de envolvimento necessárias ao engajamento das pessoas ou instituições e acrescentar novas ideias que surjam.