





Participação social no contexto do Conselho Gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) pela perspectiva local

Thaiane Oliveira Arruda^{1*}


 <https://orcid.org/0009-0001-2385-4709>

* Contato principal

Marta de Azevedo Irving¹

 <https://orcid.org/0000-0003-2677-818X>

Edilaine Albertino de Moraes²

 <https://orcid.org/0000-0001-7631-5023>

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil. <oliverthai@hotmail.com, martairving@mls.com>.

² Universidade Federal de Juiz de Fora/UFJF, Minas Gerais, Brasil. <edilaine.moraes@ufjf.br>.

Recebido em 16/03/2023 – Aceito em 26/04/2024

Como citar:

Arruda TO, Irving MA, Moraes EA. Participação social no contexto do Conselho Gestor do Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP) pela perspectiva local. *Biodivers. Bras.* [Internet]. 2024; 14(2): 18-36. doi: 10.37002/biodiversidadebrasileira.v14i1.2424

Palavras-chave: Unidade de conservação; gestão; significados; comunicação.

RESUMO – Desde a Constituição Federal de 1988, o discurso sobre participação social vem sendo incorporado, gradativamente, nas narrativas oficiais da gestão pública e, com esse direcionamento, espaços formais vêm sendo estabelecidos, como é o caso dos conselhos de unidades de conservação. Tendo como foco os parques nacionais, o artigo objetiva analisar, preliminarmente, como se efetiva o processo participativo na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina e qual o significado atribuído à participação no âmbito do conselho consultivo dessa área protegida. A pesquisa teve enfoque qualitativo, envolvendo: pesquisa bibliográfica e documental, complementada por observação direta nas reuniões do conselho e pela realização de uma oficina com os atores locais. Os resultados da pesquisa indicam que os canais de comunicação são os principais meios facilitadores de participação na gestão. No entanto, ainda é necessário o aprimoramento desses canais para que seja possível um diálogo efetivo e sistemático entre a gestão do parque e os atores envolvidos e para que se possa avançar no sentido de um processo qualificado de participação social. Ademais, a principal estratégia identificada para estimular o processo participativo foi a apresentação de exemplos tangíveis de iniciativas da gestão do parque com a inclusão das populações locais no processo de tomada de decisão, visando à cogestão com as populações locais e também por meio de parcerias entre o poder público e a sociedade civil. Isso porque, no âmbito do conselho consultivo, participação significa, sobretudo, estar presente e ser paciente para dialogar e contribuir com propostas no processo de gestão.



Social participation in the Management Council of the Serra da Bocaina National Park (RJ/SP) by the local perspective

Keywords: Conservation unit; management; meanings; communication.

ABSTRACT – Since the 1988 Federal Constitution, the discourse on social participation has been gradually incorporated into the official narratives of public management and, with this direction, formal spaces have been established, as is the case of councils of conservation units. Focusing on National Parks, the article aims to preliminarily analyse how the participatory process in the management of the Serra da Bocaina National Park is effective and what is the meaning attributed to participation within the scope of the advisory council of this protected area. The research had a qualitative approach, involving: bibliographical and documentary research, complemented by direct observation at the management council meetings and by carrying out a workshop with local actors. The survey results indicate that communication channels are the main means of facilitating participation in management. However, it is still necessary to improve these channels so that an effective and systematic dialogue between the Park's management and the actors involved is possible and so that progress can be made towards a qualified process of social participation. Furthermore, the main strategy identified to stimulate the participatory process was the presentation of tangible examples of Park management initiatives with the inclusion of local populations in the decision-making process, aiming at co-management with local populations and also through partnerships between public power and civil society. This is because, within the scope of the advisory council, participation means, above all, being present and being patient to dialogue and contribute with proposals in the management process.

Participación social en el contexto del Consejo de Gestión del Parque Nacional Serra da Bocaina (RJ/SP) desde la perspectiva local

Palabras clave: Unidad de conservación; gestión; significados; comunicación

RESUMEN – A partir de la Constitución Federal de 1988, el discurso sobre la participación social ha sido incorporado paulatinamente a las narrativas oficiales de la gestión pública y espacios formales se han establecido, como es el caso de los consejos de unidades de conservación. Centrándose en los Parques Nacionales, el artículo tiene como objetivo analizar, preliminarmente, cómo es efectivo el proceso participativo en la gestión del Parque Nacional Serra da Bocaina y cuál es el significado atribuido a participación en el ámbito del consejo consultivo de esta área protegida. La investigación tuvo un enfoque cualitativo, involucrando: investigación bibliográfica y documental, observación directa en las reuniones del consejo y realización de un taller con actores locales. Los resultados de la encuesta indican que los canales de comunicación son el principal medio para facilitar la participación en la gestión. Pero, aún es necesario mejorar estos canales para que sea posible un diálogo efectivo y sistemático entre la gestión del Parque y los actores involucrados y para avanzar hacia un proceso calificado de participación social. Además, la principal estrategia identificada para estimular el proceso participativo fue la presentación de ejemplos tangibles de iniciativas de gestión del Parque con la inclusión de las poblaciones locales en el proceso de toma de decisiones, buscando la cogestión con esas poblaciones y también a través de alianzas entre el poder público y sociedad civil. En el ámbito del consejo consultivo, participación significa, principalmente, estar presente y tener paciencia para dialogar y aportar propuestas en el proceso de gestión.

Introdução

Desde o início do processo de redemocratização da sociedade brasileira, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o discurso sobre participação social na gestão pública vem sendo, gradativamente, incorporado nas narrativas oficiais de políticas públicas, associado ao compromisso de cidadania e inclusão social. Nesse contexto, espaços institucionalizados de participação social, como conselhos em diversas políticas setoriais, vêm sendo estabelecidos no plano de gestão pública, representando arenas fundamentais para a explicitação de conflitos, para a construção de diálogos, para a negociação com relação aos interesses envolvidos e para assegurar o controle social e os processos de governança na tomada de decisão[1][2].

Mas se, por um lado, esses espaços institucionalizados tendem a proporcionar oportunidades de controle da gestão pública, por outro, também podem limitar a atuação dos sujeitos sociais envolvidos[3]. Isso porque, devido à pluralidade dos atores associados ao processo e às distintas ideologias em jogo, resistências são também recorrentes e usuais na própria dinâmica de negociação, conforme argumenta Luchmann[4].

Todas essas questões contribuem, também, para inspirar a reflexão crítica sobre a própria gestão de unidades de conservação (UCs), que se sustenta no reconhecimento do conselho gestor como canal privilegiado para intermediar a conexão entre sociedade e Estado. No entanto, independente do seu objetivo (de caráter consultivo ou deliberativo), a implantação de um conselho de UC representa um real desafio para as instituições governamentais brasileiras que, historicamente, vêm atuando, no plano de políticas públicas, segundo uma perspectiva centralizadora, conservadora e hierarquizada[5].

Contudo, esse não é um caso particular do Brasil. Outros países em desenvolvimento, que ainda buscam consolidar o fortalecimento das suas instituições democráticas, estão também inseridos em um contexto complexo de gestão de áreas protegidas, devido aos inúmeros obstáculos encontrados no processo de descentralização de poder[6][7][8]. Nessa perspectiva, são frequentes as dissonâncias entre os discursos oficiais e as práticas de gestão participativa, no caso de algumas UCs, principalmente porque os canais formais de participação são permeados por recorrentes disputas políticas e ideologias distintas e conflitantes. Além disso, as decisões governamentais

são, por vezes, desconexas das demandas sociais e, assim, a formação de conselhos é compreendida por muitos atores sociais apenas como uma mera formalidade[9][10][11][12].

É importante salientar que, no Brasil, vem ocorrendo, nos últimos anos, uma desmobilização significativa de conselhos e demais instâncias participativas de gestão, em decorrência do cenário de crise política marcada por novas rupturas democráticas[13]. Essa situação tem resultado no enfraquecimento do processo de participação social no âmbito dos espaços públicos formais. Também por essa razão, o Brasil – país megabiodiverso – vem perdendo o seu protagonismo no cenário internacional, conquistado ao longo dos últimos 30 anos. Assim, os resultados obtidos pela presente pesquisa poderão contribuir para ampliar o debate sobre participação social no âmbito da gestão de UCs, um tema estratégico para a valorização da sociobiodiversidade brasileira.

Nessa conjuntura, a categoria de manejo de unidade de conservação parque nacional ocupa um papel de destaque nesse debate, pelo fato de seus conselhos gestores serem de caráter consultivo, em um contexto de imposição de normas e restrições de acesso e uso à sociedade. No plano operacional, na dinâmica desses conselhos são realizadas reuniões sistemáticas nas quais, em geral, são debatidas diversas questões relativas ao cotidiano das UCs, entre as quais aquelas que incidem sobre a realidade local, como os modos de vida em seus limites e entorno. Também por essa razão e considerando a complexidade do processo, diversos autores vêm enfatizando, nos últimos anos, a necessidade de capacitação e qualificação dos próprios gestores das UCs, para o desenvolvimento e aplicação de metodologias participativas, a fim de assegurar o funcionamento e a qualidade da instância de gestão[5][2][14].

Com base nesses antecedentes, este artigo busca analisar como se efetiva o processo participativo do PNSB, gerido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e qual o significado atribuído à participação no âmbito do seu conselho consultivo. A escolha do PNSB como foco da pesquisa se justifica por sua importância no plano de inúmeros conflitos territoriais em sua área de abrangência e por ser essa uma UC emblemática para o desenvolvimento turístico regional. Além disso, esta pesquisa é motivada pela necessidade de se buscar conhecer as práticas de gestão adotadas pelo conselho consultivo do parque, para que se possa interpretar e traçar caminhos para a participação qualificada das

populações locais no processo decisório associado a essa área protegida.

Para tanto, a pesquisa se orientou pelas seguintes inquietações: o que se entende por participação social no contexto do conselho do PNSB? Qual é a compreensão do órgão gestor e dos atores sociais locais (conselheiros ou não) sobre essa temática? Além disso, quais as ações futuras que poderiam contribuir para o fortalecimento da relação entre as partes envolvidas, no sentido de favorecer um processo efetivo de participação social?

Nessa direção, em termos metodológicos, esta pesquisa qualitativa se baseou em um levantamento bibliográfico e documental, e tendo o PNSB como estudo de caso[15], no recorte temporal de novembro de 2016 a janeiro de 2018, envolvendo observação direta nas reuniões do conselho, com registro em diário de campo. Ademais, para a análise de dados obtida, foi utilizada a técnica de associação ou evocação livre das palavras, a partir das vozes dos atores envolvidos no conselho e também realizada uma oficina na subsede da UC, em Paraty/RJ, por meio de dinâmica de grupo para a complementação ou validação dos dados de pesquisa.

Para contextualizar a pesquisa, o artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção detalha o processo metodológico adotado para a elaboração da pesquisa. Na sequência, se busca apresentar o estudo de caso na terceira seção, com ênfase na dinâmica de gestão do PNSB. A quarta seção apresenta, analisa e discute os resultados, abordando: 1) as observações iniciais de campo com relação à dinâmica de gestão e à participação social nesse processo; 2) o significado de participação no contexto do conselho do PNSB, delineando as ações futuras para aprimorar o processo participativo nessa instância de gestão; e 3) a avaliação do processo participativo no âmbito do conselho. Conclui-se, na quinta seção, com a sintetização da pesquisa realizada e com recomendações aos atores envolvidos na gestão.

Metodologia de Pesquisa

As etapas para a realização desta investigação, de caráter qualitativo, envolveram pesquisa bibliográfica e documental sobre a legislação vigente, além do mapeamento das políticas públicas referentes ao tema e do levantamento das memórias de reuniões do conselho do PNSB entre maio de 2015 e janeiro de 2018 – período correspondente à renovação da

composição do conselho consultivo e ao término desta pesquisa.

A pesquisa de campo foi desenvolvida a partir de encontros locais, com participação em reuniões regulares com a equipe gestora do PNSB, com os conselheiros e alguns atores institucionais-chave com atuação na região de entorno da área protegida. A média de participantes das reuniões do conselho foi de 25 pessoas, não se limitando à função de conselheiro e variando conforme os temas da pauta e a localização. Considerando todos os setores que compunham o conselho durante a pesquisa, os atores que buscavam se envolver na gestão eram provenientes, sobretudo, de órgãos públicos ambientais, instituições de pesquisa, comunidades tradicionais e organizações não governamentais.

A observação direta, com registros fotográficos e em diário de campo, representou uma técnica essencial de coleta de dados em todo o período de pesquisa. As observações foram guiadas por um roteiro, um instrumento de coleta previamente elaborado para pontuar os principais quesitos a serem analisados nas reuniões e as principais informações a serem obtidas[16].

Os procedimentos éticos relacionados à pesquisa abrangeram a submissão e a aprovação de seu conteúdo pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da UFRJ (Parecer nº 2.125.240), bem como a aprovação pelo Sistema de Autorização e Informação da Biodiversidade (Sisbio) para a realização de pesquisas científicas em UCs federais (nº 58365-1).

Para a mobilização dos potenciais participantes da pesquisa, foi utilizada a Técnica de Associação ou Evocação Livre das Palavras, a partir do termo indutor “Participar é...”. Assim, foram registradas, na ordem evocada, as cinco expressões ou termos proferidos de imediato, de forma particular. Cabe mencionar que 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 um núcleo central e que os aspectos mais individualizados estão na periferia das associações. Para a finalidade desta pesquisa, foram consideradas, somente, as representações do senso comum, as quais estão associadas à memória coletiva e à história do grupo, sendo estas as mais proferidas pelos componentes do grupo[17].

Além disso, foi realizada uma oficina em novembro de 2017, dirigida aos conselheiros, ao chefe da UC, aos analistas ambientais da UC e a

outros atores locais, com base em dois eixos de debate propostos por Loureiro et al.[18], adaptados aos objetivos desta pesquisa: I) relação da população local com o órgão gestor e o conselho da UC; e II) formulação da visão de futuro e da missão do conselho. A proposta da dinâmica de grupo foi esclarecida durante uma reunião ordinária do conselho do parque, assim como por convite via e-mail. No entanto, a oficina contou, apenas, com quatro representantes de órgãos públicos da esfera ambiental e uma pesquisadora que desenvolvia um projeto de intervenção social em uma das comunidades tradicionais abrangidas pelo parque.

Todo o material obtido na oficina foi gravado, transcrito e sistematizado, tendo como orientação a técnica de Análise de Conteúdo[19], a partir de duas

categorias de análise: o significado de participação e a projeção desejada sobre participação. Buscou-se não apenas compreender o que estava latente nas narrativas dos participantes, mas também o que estava implícito.

O PNSB: contexto e dinâmica da gestão

Localizado na região da Serra da Bocaina, que abrange a fronteira entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o PNSB foi criado em 4 de fevereiro de 1971 (Decreto nº 68.172/1971)[20]. Com área de aproximadamente 106 mil hectares, envolvendo 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 (Figura 1).

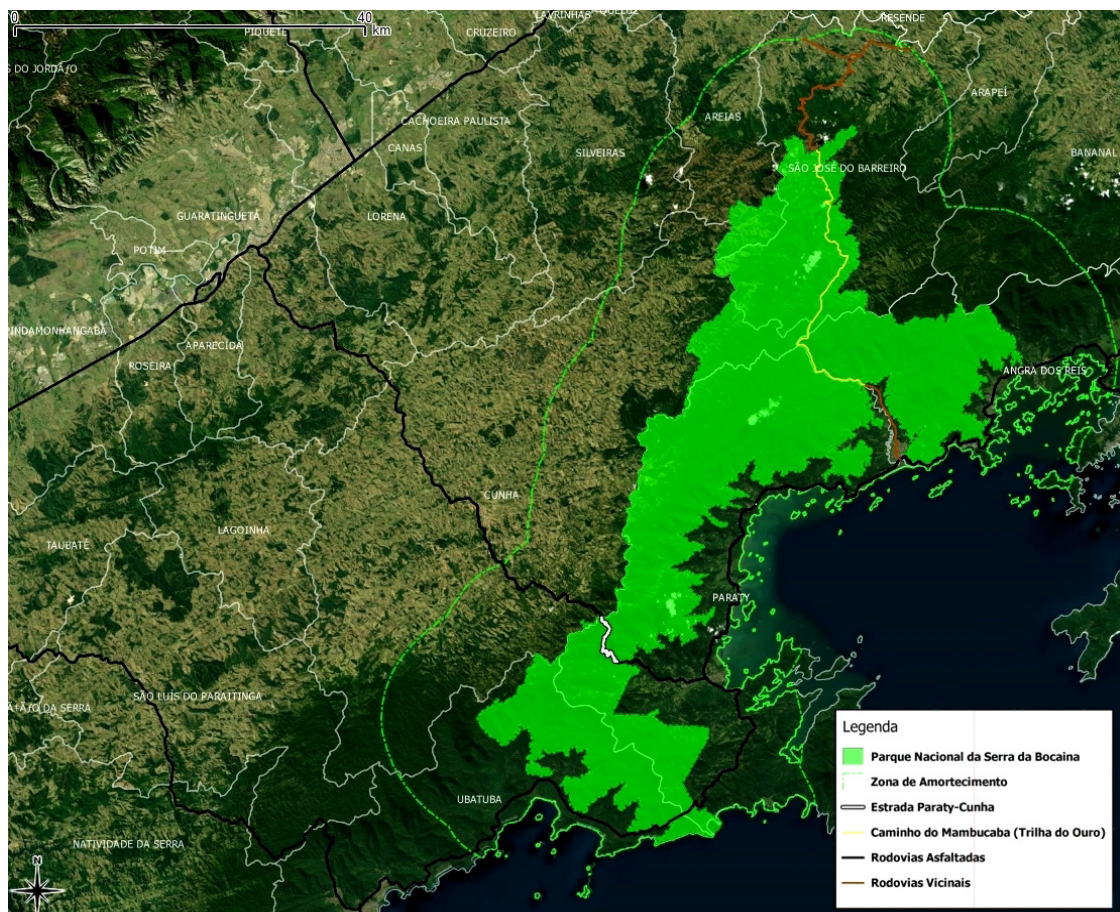


Figura 1 – Localização do PARNA Serra da Bocaina.

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade[21].

A UC envolve paisagens litorâneas e serranas e está inserida na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, considerada *hotspot* em biodiversidade,

essencial para a consolidação do conjunto de unidades de conservação que formam o Mosaico Bocaina[22]. Além disso, o PNSB está sobreposto

à Terra Indígena Guarani-Araponga e inúmeros territórios quilombolas, caipiras e caiçaras[23][24], e a duas unidades de conservação: a Área de Proteção Ambiental do Cairuçu, no Rio de Janeiro, e o Parque Estadual da Serra do Mar, em São Paulo. Por sua importância global em termos de sociobiodiversidade, a região onde a UC estudada está localizada recebeu, em 2019, o título de Patrimônio Mundial Misto da UNESCO, o primeiro dessa categoria no Brasil. Vale destacar que o “Sítio Paraty e Ilha Grande – Cultura e Biodiversidade” foi reconhecido devido à interação entre as culturas dos povos e comunidades tradicionais e a natureza, e a existência de *habitat* essenciais para a conservação *in situ* da biodiversidade.

Devido à beleza cênica em seus limites, com atrativos naturais e de interesse histórico e cultural, o PNSB possui forte apelo turístico. Como resultado, em 2021 o parque foi contemplado com o Prêmio UPIS (Faculdades Integradas União Pioneira de Integração Social) de Turismo, por sua importância para o turismo nacional. No entanto, o controle de visitação turística e as ações de fiscalização com esse objetivo têm sido limitados em decorrência de recursos humanos insuficientes no corpo administrativo da UC, o que tem afetado não só as ações do órgão gestor, mas também a forma de assistência às populações locais, que são impactadas diretamente pelo avanço do turismo de massa no litoral sul do estado do Rio de Janeiro. Ademais, o órgão gestor também vem enfrentando alguns problemas recorrentes como o desenvolvimento de atividades econômicas irregulares nos limites do parque – como extração vegetal, construções civis, caça, pesca e venda de variados produtos por ambulantes –, a abertura de trilhas sem prévia autorização, a canalização e barragem de canais fluviais, a especulação imobiliária, a regularização fundiária, as disputas de terras, entre outros[25].

Esses desafios, por sua vez, são reconhecidos no plano de manejo do PNSB, publicado em 2002. Mas, por envolver questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais complexas esse plano precisa ser continuamente atualizado. Nesse sentido, após quase uma década de sua publicação, foi iniciada a sua atualização parcial centrada em quatro áreas estratégicas: Caminhos do Ouro (Paraty-Cunha), Trindade (Paraty), Pedra da Macela (Paraty-Cunha) e Caminho de Mambucaba (São José do Barreiro-Angra dos Reis) – todas consideradas como relevantes regiões turísticas.

Dessa forma, a primeira área monitorada pela equipe gestora foi Caminhos do Ouro e, na

sequência, a área Pedra da Macela, com publicações do documento aprovadas em 2010 e em 2017, respectivamente. Em tese, as revisões no plano de manejo deveriam ser feitas a cada cinco anos[26], mas a prática mostra que esse procedimento encontra limitações para o cumprimento do prazo, principalmente em UCs de grande extensão e com recursos restritos como o PNSB.

Além disso, a equipe da UC vem ampliando o estabelecimento de parcerias para o aprimoramento do processo de gestão. Por exemplo, o controle de uso público na região de Trindade, principal destino litorâneo na área do parque, vem sendo apoiado, desde 2006, pela empresa Econsenso, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Ademais, visando à captação de recursos financeiros para ações dirigidas, especialmente, ao funcionamento do conselho do parque e ao Programa de Voluntariado, em 2017, foi assinado um convênio com a Fundação SOS Mata Atlântica. Por outro lado, a compra e a manutenção de equipamentos em apoio à infraestrutura em Trindade e Pedra da Macela, localidades de referência para a visitação da Região Turística da Costa Verde, têm sido defendidas como prioridade para o uso dos recursos provenientes do Termo de Ajuste de Conduta (TAC), assinado em 2018, com a multinacional Chevron – referente à compensação ambiental pelo derramamento de petróleo no Campo do Frade (Bacia de Campos, Rio de Janeiro), em 2011.

O Programa de Voluntariado, cujo termo de adesão proposto pelo ICMBio foi assinado em 2012, constitui também outra iniciativa em curso de apoio à gestão do parque, que vem contribuindo para sensibilizar as populações locais para a importância da proteção da natureza, além de estimular a participação social nesse processo. No âmbito desse programa, as principais atividades realizadas são destinadas ao ordenamento do uso público, à pesquisa e monitoramento, e à comunicação. Ademais, suas ações são divulgadas por meio de editais públicos, nos quais algumas vagas são reservadas aos moradores do interior ou do entorno da UC, para estimular o engajamento local.

Quanto ao conselho consultivo do PNSB, é importante mencionar que, antes mesmo da sua formalização em 2010, este já estava previsto como o principal canal formal de participação dos atores locais na gestão[22]. Atualmente, sua composição envolve 43 instituições, com representações dos órgãos públicos, das instituições de ensino e pesquisa, dos usuários do território do parque, de organizações

não governamentais e colegiados de políticas públicas. No entanto, é importante mencionar que, durante a realização da pesquisa, havia 28 instituições representativas compondo o conselho

(Tabela 1), totalizando 53 conselheiros entre titulares e suplentes. Em sua dinâmica de funcionamento, as reuniões ordinárias do conselho são públicas e ocorrem semestralmente.

Tabela 1 – Composição do Conselho Consultivo do PNSB organizada por setores, em 2015.

Órgãos Públicos	
Ambientais dos três níveis da Federação	Afins dos três níveis da Federação
<ul style="list-style-type: none"> Parque Nacional Serra da Bocaina – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto Estadual do Ambiente – Rio de Janeiro; Secretaria Municipal do Ambiente – Paraty/RJ; Secretaria Municipal do Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Angra dos Reis/RJ; Diretoria de Meio Ambiente de São José do Barreiro/SP. 	<ul style="list-style-type: none"> 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	
<ul style="list-style-type: none"> Sociedade Eco-Atlântica; Projeto Cavalos do Mar; Instituto de Biologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Instituto Butantan. 	
Usuários do Território	
Sector de Turismo	Sector de Moradores do entorno
<ul style="list-style-type: none"> Associação dos Proprietários de Hotéis, Pousadas, Restaurantes, Bares, Comércio, Prestadores de Serviço, Ceramistas, Artesãos, Produtores Rurais e Similares de Cunha; Associação Roteiro Caminhos da Corte; Ativa Rafting de Aventuras. 	<ul style="list-style-type: none"> Associação Comunitária Indígena Araponga, Associação Comunitária Indígena Guarani da Aldeia Rio Pequeno e Associação Comunitária Indígena do Bracuí; Associação de Moradores de Trindade; Associação de Defesa do Povo Tradicional de Trindade.
Sector Agrossilvipastoril e Pesca	Sector Infraestrutura
<ul style="list-style-type: none"> Associação de Barqueiros e Pequenos Pescadores de Trindade; Associação de Produtores Orgânicos de Paraty; Associação dos Produtores Rurais do Vale Mambucaba. 	<ul style="list-style-type: none"> Eletronuclear.
Organizações Não Governamentais e Colegiados	
Áreas afins	Entidades de classe
<ul style="list-style-type: none"> Associação Serra da Bocaina – Bocaina Viva. 	<ul style="list-style-type: none"> Coordenação Nacional Caiçara.

Fonte: Arruda[27].

Dessa forma, a questão da participação social na gestão do PNSB vem se tornando cada vez mais

central na dinâmica do conselho, como será analisada e discutida na próxima seção.

Resultados e Discussão

Os bastidores do processo participativo no conselho do PNSB

Como discutido por Gohn[2], ao analisar a dinâmica dos conselhos é preciso considerar questões essenciais como a organização desses espaços formais, a paridade entre membros do poder público e da sociedade civil, a representação qualitativa de diversos segmentos sociais e territoriais, a capacitação dos conselheiros, o acesso à informação, a fiscalização e o controle das ações dos próprios conselheiros e o processo de tomada de decisão. Essa estrutura, geralmente, tende a refletir na condução dos debates e na qualidade do processo participativo.

No contexto do PNSB pôde ser observada uma infraestrutura adequada para o funcionamento do conselho em termos de espaços para as reuniões e para viabilizar o diálogo livre e franco entre os membros do conselho. Com uma pluralidade de atores representados, com interesses diversos, as reuniões eram abertas à sociedade e o público ouvinte também era convidado a emitir as suas opiniões nos debates. No entanto, a pauta e a localização para a realização das reuniões do conselho influenciavam na quantidade de pessoas (conselheiros ou não) presentes.

O tema mais recorrente nas reuniões do conselho no período analisado foi o turismo, sendo identificado como uma real potencialidade para que fosse possível estimular a sensibilização da sociedade para a relevância da proteção da natureza regional e o reconhecimento da importância da UC. Ademais, a expectativa de geração de renda por meio do turismo foi entendida como via possível para a autonomia das populações locais, bem como para fomentar a valorização dos saberes tradicionais. Nessa perspectiva, a equipe do PNSB vem desempenhando um papel importante em apoio às populações locais no ordenamento do fluxo turístico nos atrativos naturais e culturais da região, sobretudo durante a alta temporada e feriados prolongados.

Por outro lado, temas como a delimitação do parque, a regularização fundiária, o manejo do território, a concessão de serviços e a gestão compartilhada envolveram importantes controvérsias durante as discussões realizadas nas reuniões do conselho. Mas em situações polêmicas, as decisões do chefe da UC na gestão 2008-2017 prevaleceram, sendo, no entanto, questionadas pelos conselheiros que não se sentiam incluídos no processo de gestão.

Entretanto, outros conselheiros reconheciam que, no contexto de um conselho consultivo, a decisão final é de competência do chefe da UC.

É importante mencionar que durante a pesquisa de campo houve a substituição da chefia do PNSB e, por essa razão, o processo foi coordenado por dois gestores sucessivos no período da pesquisa, tendo estes posturas diferentes de condução da gestão e das reuniões de conselho. Apesar disso, nesse espaço formal de debate, as ideias, as sugestões ou as propostas dos conselheiros podiam influenciar na articulação e negociação com o órgão gestor, tanto com o chefe da gestão 2008-2017 quanto com o chefe da gestão 2017-2022.

Quanto ao compromisso de transparência no processo de gestão, a equipe do parque tinha por hábito apresentar ao conselho as suas iniciativas em curso, tais como o estabelecimento de parcerias, a elaboração de projetos e os resultados detalhados das atividades realizadas. Nessa dinâmica, termos técnicos eram frequentemente utilizados, o que parecia prejudicar o entendimento de alguns participantes e comprometia, em algumas situações, a efetividade do diálogo. Por essa razão, a qualificação dos conselheiros representa uma demanda fundamental para aprofundar os debates democráticos nesses ambientes e para favorecer o apoio à gestão, conforme reforça Gohn[2].

Apesar desses contrastes de ideias, o objetivo de proteção da natureza da região parecia ser consensual. É importante destacar que, ao longo da gestão do ICMBio no período 2008-2017, a postura do chefe do parque no processo de tomada de decisão também mudou, este se tornando progressivamente mais flexível às negociações dentro do conselho, segundo a visão dos conselheiros ou demais participantes nas reuniões – representações da população local. Essas mudanças fazem parte do cenário democrático e são relevantes para o estabelecimento de diálogos qualificados no processo de tomada de decisão, o que contribui não apenas para a construção de uma relação de confiança entre os atores sociais afetados pela UC, mas também para a definição de ações conjuntas a serem planejadas no âmbito do conselho. Da mesma forma, esse contexto poderá favorecer a implementação de uma proposta de gestão efetivamente participativa, conforme destacado por Luchmann[4], Gohn[2] e Diaz Bordenave [28].

A partir desse panorama, se busca apresentar a seguir o significado de participação pela perspectiva dos atores sociais e os resultados da

avaliação sobre o processo participativo na gestão da UC. Considerando que a noção de participação é polissêmica e fluida, e a forma como é apropriada interfere no processo participativo[28], é preciso compreender como essa noção é interpretada por esse grupo no âmbito do conselho para que se possa avançar na projeção desejada de participação.

Os significados de participação no âmbito do conselho consultivo

A noção de participação foi associada aos verbos *contribuir*, *construir*, *dialogar* e *opinar*. Vale destacar que essas palavras e expressões próximas

em nível semântico foram pronunciadas, muitas vezes, nas reuniões do conselho, em conversas informais e durante a oficina.

De acordo com os depoimentos, o sentido de “contribuir” nesse contexto parecia estar relacionado a uma iniciativa individual em prol do coletivo, que neste caso seria de apoio à gestão do PNSB e de melhorias na relação entre a população e a UC (Tabela 2).

“Construir”, por sua vez, representava uma atividade conjunta que gerasse benefícios a todos, reconhecendo o envolvimento dos atores e a necessidade de planejamento conjunto das atividades previstas (Tabela 3).

Tabela 2 – Matriz-síntese dos depoimentos relacionados à palavra-chave “contribuir”, resultante da técnica de associação ou evocação livre das palavras.

Contribuir (colaborar, ajudar, auxiliar, assistir, cooperar, etc.)	“Segundo o regimento interno, é uma [reunião] no primeiro semestre e uma no segundo. Ordinária. Mas sempre que há necessidade a gente faz a 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: Arruda[27].

Tabela 3 – 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: Arruda[27].

O sentido de “dialogar” representava um exercício constante de aprendizado, que envolvia a escuta, a transparência, a flexibilidade para concen-

sões, o interesse no tema e a cautela para se expressar. Além disso, dialogar era entendido, nesse âmbito, como essencial no processo de gestão (Tabela 4).

Tabela 4 – Matriz-síntese dos depoimentos relacionados à palavra-chave “dialogar” resultante da técnica de associação ou evocação livre das palavras.

<p>Dialogar (conversar, interagir, conciliar, debater, discutir, acordar, expor, etc.)</p>	<p>“[...] começou a mudar a postura dele, está escutando mais a gente. [...] Antes ele era mais autoritário [...] hoje a gente já conversa”. (conselheiro 5)</p>
	<p>“É importante a transparência para se construir um diálogo”. (coordenadora de projeto comunitário e ouvinte do conselho)</p>
	<p>“A concessão pode ser boa ou ruim, mas tem que ser conversada”. (comunitária 3)</p>
	<p>“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)</p>
	<p>“Tem que saber falar”. (comunitário 1)</p>
	<p>“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)</p>
	<p>“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)</p>
	<p>“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)</p>
	<p>“Eles não sabem que eles podem chegar e conversar contigo”. (agente administrativo da REEJ e ouvinte do conselho)</p>
	<p>“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)</p>
	<p>“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)</p>
	<p>“Uma forma de conciliar os tempos são os acordos temporários. Que já estão hoje muitos mais pacificados do que antes”. (chefe do PNSB)</p>
<p>“[...] tem que tá de acordo tanto quem vai assinar, né, quanto instituição responsável”. (analista ambiental do PNSB 2)</p>	
<p>“O diálogo do Parque com a comunidade tem que ser mais aberto”. (conselheiro 6)</p>	
<p>“Chegar junto à comunidade e expor, realmente, o que pode e o que não pode”. (gestor da REEJ e conselheiro)</p>	

Fonte: Arruda[27].

Contudo, a percepção sobre “opinar” para alguns atores era de ser apenas uma formalidade, enquanto que, para outros, a sua legitimidade parecia imprecisa. Ainda assim, a opinião também poderia ser um caminho para contribuir para o desenvolvimento

do trabalho realizado pela equipe gestora (Tabela 5). Vale salientar que, para esse grupo, opinar constituía a expressão de um pensamento a respeito de algo, e dialogar envolvia a troca de reflexões.

Tabela 5 – 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: Arruda[27].

Essas expressões, que emergiram com o uso da técnica de associação ou evocação livre das palavras, foram ainda identificadas na análise dos registros

das memórias de reunião do conselho, com relação às ações dos atores sociais envolvidos nesse âmbito (Tabela 6).

Tabela 6 – 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 1º 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 9 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 dado continuidade à **implementação** do PIC.

Memória de reunião do dia 1º 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: Arruda[27].

Para além das orientações da técnica aplicada, cabe destacar outras duas expressões que não seriam incluídas na análise por não estarem no *ranking* das evocações, mas que foram muito pronunciadas ao longo da pesquisa de campo: *estar presente e ser paciente*. A presença, nesse contexto, constituía um elemento de comum acordo para o que se imaginava como característica de um processo participativo. A paciência, por sua vez, parecia ser fundamental para construir uma relação de confiança entre as populações locais e o órgão gestor. Por isso, da mesma forma que o diálogo e o acesso à informação eram essenciais, pode-se acreditar que a paciência era outro elemento subjetivo relevante para o processo participativo em unidades de conservação.

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)

Esses resultados corroboram, então, as primeiras observações descritas neste artigo. A presença dos atores locais nas reuniões do conselho se configurava em *estar presente, ser paciente e dialogar*; a mobilização nas atividades desenvolvidas abrangia *construir e estar presente*; a apresentação de propostas implicava *contribuir e opinar*; a demanda por qualidade de vida e proteção da natureza envolvia o *diálogo e*, conseqüentemente, a *paciência*; e o controle social da gestão pública incluía *presença, paciência, diálogo e contribuição* de todos os interessados. Dessa forma, todas as seis expressões emergentes pareceram representar condições básicas para se avançar na gestão do PNSB de maneira efetivamente participativa.

Avaliação do processo participativo na gestão do PNSB

Para aprofundar o processo investigativo e alcançar os objetivos da pesquisa, foi necessário, ainda, realizar uma oficina em forma de dinâmica de grupo, no dia 27 de novembro de 2017, tendo como participantes o gestor do ICMBio e os conselheiros do

PNSB, além de outros atores locais interessados no debate e que atuam na região. Durante essa etapa, trocas de experiências e exercícios de projeções de cenários futuros para o funcionamento do conselho do parque foram realizados, sendo também identificados os meios disponíveis que possibilitavam a participação no processo, objetivando estimular a construção coletiva de novas alternativas nesse sentido, conforme os tópicos a seguir.

O parque e a dinâmica social dos atores locais

Foi possível perceber que os vínculos que os participantes da oficina haviam estabelecido com o ambiente do PNSB tiveram início a partir de suas próprias atividades profissionais. No entanto, com o passar do tempo essa dinâmica de trabalho passou a se refletir diretamente em suas rotinas pessoais e na percepção do contexto regional. Ao descreverem a sua relação com o parque, alguns termos emergiram, recorrentemente, em seus depoimentos durante a oficina como *mudança*, *transformação*, *diversidade cultural* e *diversidade natural*. O contato com a UC resultava também em qualidade de vida.

A percepção dos grupos sociais envolvidos, sobre a elevada biodiversidade da região, parecia contribuir para a proteção da natureza, mesmo considerando as pressões antrópicas que a Mata Atlântica tem sofrido. Mas foi identificado que, com relação ao estímulo ao diálogo e ao respeito às diferenças culturais, seria fundamental buscar considerar a conciliação dos tempos referentes aos procedimentos burocráticos e às necessidades dos próprios moradores locais. Nesse sentido, havia um movimento por parte do órgão gestor para buscar, constantemente, soluções e consenso para os conflitos de interesse entre o poder público, o setor privado e as comunidades tradicionais, respeitando a legislação vigente e a cultura local.

As ações das populações locais e do ICMBio no ambiente da UC

Assim como a gestão do parque interferia no cotidiano dos atores sociais, o inverso era também verdadeiro. As ações das comunidades tradicionais na região de inserção da UC se refletiam, principalmente, no manejo dos recursos naturais baseado em demandas pessoais, conforme as necessidades dos seus modos de vida e de trabalho no local. Por outro lado, a atuação do ICMBio era orientada por diretrizes

e instrumentos legais e políticas públicas. Essa é a contradição permanente do processo de gestão.

No entanto, havia potencialidades e dificuldades nessas ações sobre o parque que deveriam ser consideradas no processo de gestão. Da mesma maneira que o ICMBio contribuía para fiscalizar essa área, parecia falhar quando não dava continuidade a esse processo, por diversas razões, e que tendia a desencadear em sentimento de frustração nas populações locais, que demandavam o ordenamento do uso público na região onde viviam. Por outro lado, da mesma forma que alguns estavam comprometidos com a proteção da natureza, outros participavam de caça ilegal de animais silvestres (seja comercial, recreativa ou esportiva). Por isso, compreender as nuances dessa relação é importante para que se possa avançar na análise efetiva do processo participativo e na construção de pontes de diálogos. Para tanto, a comunicação sistemática entre os atores sociais envolvidos e a equipe de gestão do PNSB é fundamental.

Canais de comunicação e mecanismos de participação social

Os canais de comunicação entre as populações locais e o ICMBio para tratar de questões relacionadas ao parque eram: os telefones das sedes; os grupos no WhatsApp; a página do PNSB no Facebook; o website oficial da unidade de conservação; o e-mail da equipe gestora; as reuniões do conselho e outras extraordinárias envolvendo grupos focais com representantes e lideranças locais; a conta do Instagram, apesar de ser um canal geral do ICMBio e não específico do PNSB; as rádios locais de Paraty e São José do Barreiro, com uso pontual para divulgações; as solicitações em escritórios; as publicações no Diário Oficial da União; os materiais impressos, como cartilhas; os grupos de trabalho no âmbito do conselho; e os encontros presenciais no escritório do parque.

Essa variedade contribui para facilitar a participação social na gestão, haja vista que o diálogo e o acesso à informação são elementos-chave nesse sentido. Portanto, quanto mais opções as pessoas tiverem acesso, mais poderão escolher o canal que melhor atende à sua realidade. Dentre esses canais listados, os mais utilizados na comunicação entre o órgão gestor e as populações locais eram: o e-mail, as reuniões do conselho, os diálogos diretos com representantes e lideranças locais, a inserção nos

grupos de trabalho específicos, os grupos no WhatsApp e o uso do telefone, principalmente, para denúncias de ilegalidades e crimes ambientais. O WhatsApp, porém, vinha sendo o meio de comunicação mais democrático e facilitador na relação dialógica entre eles.

Em contrapartida, o desempenho e a operação dos outros meios de comunicação levantados pareciam ser limitados. Por isso, a qualidade dessas ferramentas é fundamental para que os atores sociais se sintam parte e procurem colaborar no processo de gestão. Isto porque o que se tinha percebido era uma descrença por parte das populações locais, por já terem sido envolvidas em projetos, idealizados pelo órgão gestor, que não alcançaram os resultados esperados. Tal circunstância tende a afetar o processo participativo na gestão do PNSB.

Dessa forma, os participantes da oficina concluíram que a principal estratégia para incentivar a participação social parecia ser a apresentação de um exemplo tangível de iniciativas do parque que incluíssem as populações locais no processo de gestão e nas tomadas de decisões. Outra alternativa cogitada foi a implementação de acordos temporários para as questões referentes ao manejo do território e à regularização fundiária, a fim de mitigar potenciais conflitos, até que se encontrasse uma solução. Além disso, o estabelecimento de um escritório itinerante do ICMBio para se aproximar dos moradores locais e o desenvolvimento de atividades de educação ambiental foram propostas pensadas também durante a oficina.

A revisão e avaliação do plano de ação do conselho do parque também foram reconhecidas como necessárias, assim como a priorização e a efetiva implementação do processo de gestão participativa. De modo que a participação não fosse interpretada como consulta pública, mas como um trabalho conjunto, baseado em consenso no processo de tomadas de decisão e de ampliação do diálogo coletivo [29][11].

Razões para fazer parte do conselho

O conselho constitui uma arena de negociações e, mesmo com todos os outros canais de comunicação, é importante investigar o motivo de participar, como ouvinte ou conselheiro, dessa instância formal de debate. As razões listadas pelos

presentes na oficina para fazer parte do conselho eram, principalmente, pesquisa, controle da gestão pública, cumprimento de uma obrigação, intenção em desenvolver atividades econômicas na UC ou no entorno e ação cultural. Porém, particularmente, eles participavam do conselho para deixar um legado de construção coletiva para o desenvolvimento local. Por isso, almejavam que esta UC fosse defendida e cogerida pelas populações locais. Isto é, que o parque fosse implementado, respeitado e reconhecido por alcançar os seus objetivos de proteger a natureza por meio de políticas públicas mais justas e inclusivas, promovendo qualidade de vida para as populações locais e as futuras gerações, e valorizando o trabalho de todos os atores envolvidos.

Expectativas em relação ao conselho

Para atingir a aspiração de um parque cogerido e com um conselho consultivo ativo, algumas metas precisariam ser alcançadas. Nessa direção, os participantes da oficina apontaram que: as normas propostas pelo ICMBio deveriam ser cumpridas e defendidas; deveria haver colaboração e administração conjuntas entre a sociedade civil e o poder público; o território deveria ser valorizado e os órgãos ambientais deveriam ser fortalecidos; a qualidade de vida das populações locais deveria ser assegurada; a natureza precisaria ser preservada e conservada; iniciativas de turismo de base comunitária deveriam ser fomentadas; o diálogo local precisaria ser aprimorado; acordos temporários deveriam ser elaborados, pactuados e implementados; pontos de convergência deveriam ser identificados entre as partes para que projetos coletivos pudessem ser construídos; a educação ambiental deveria ser promovida de forma eficiente; e o conselho consultivo deveria ser atuante.

Para tanto, os principais atores reconhecidos como importantes para o desenvolvimento e efetivação dessas ações estão listados a seguir (Tabela 7), com suas possíveis funções, debatidas durante a oficina. Cabe mencionar que outras funções foram propostas (assegurar qualidade de vida às populações locais; preservar e conservar a natureza; e fomentar o turismo de base comunitária), mas, devido à necessidade de saída de um dos participantes, não foi possível a discussão em grupo sobre quem seriam os principais atores para o desenvolvimento dessas ações.

Tabela 7 – Sistematização dos principais atores identificados e suas funções para a realização do sonho comum para o PARNA Serra da Bocaina.

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: Arruda[27].

Esse resultado destaca que, para que haja uma gestão eficiente, é essencial uma construção coletiva, fundamentada em bases democráticas, envolvendo diversos atores, com diferentes atribuições no processo de atingir os objetivos pelos quais a UC foi criada.

Considerações Finais e Recomendações

A participação no âmbito do conselho do PNSB foi associada a diferentes significados, incluindo 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. O processo de participação social, nesse âmbito, é facilitado pelos canais de comunicação, mas apesar da variedade existente, estes ainda precisam ser qualificados para aprimorar tal propósito.

Por isso, considerando os resultados obtidos ao longo dessa pesquisa, destacam-se o limitado conhecimento sobre as normas para a gestão e implementação da UC por parte das populações locais e o sentimento de insegurança e desconfiança que estas vivenciam. Para melhorar essas condições, recomenda-se à equipe gestora a organização de encontros regulares com as populações locais para esclarecimentos sobre as questões referentes à UC, à legislação vigente e ao ICMBio, além de incentivar e intensificar o diálogo entre eles, assim como ações de educação ambiental emancipatória. Nesse caso, o estímulo e a apatia são sentimentos que podem ser desencadeados, dependendo de como essas trocas ocorrem entre os atores envolvidos.

Propõem-se, ainda, iniciativas de capacitação continuada para os conselheiros e a equipe gestora, com cursos que abordem ferramentas de facilitação de diálogos para diversos públicos envolvidos com a UC e de metodologias adequadas para orientar o processo de gestão participativa. Bem como uma mobilização para a retomada do plano de construção do grupo de trabalho de comunicação, tendo em vista a premissa que só se participa daquilo que se conhece, acredita e que desperta interesse.

Comunicação não se resume à fala, envolve a escuta, a visão, o gesto, a maneira de interpretar a

mensagem que é passada. Por isso, o uso de canais variados favorece o processo de participação. Mas é importante que as populações locais fiscalizem a qualidade dos instrumentos existentes e se mobilizem para utilizá-los. Participar é uma ação de responsabilidade, representa uma afirmação de direitos, mas também de deveres.

Quanto à academia, a esta se recomenda a continuidade de pesquisas sobre essa temática, pois participação social em espaços públicos está em constante transformação. No caso dos conselhos, recomenda-se a investigação, também, sobre a atuação dos conselheiros, envolvendo a sua representatividade e legitimidade nessa instância participativa.

Desse modo, é possível afirmar, com base nessas análises, 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 de compromissos coletivos são essenciais para uma atuação, de forma democrática, nessa direção e para estimular o interesse em participar dos processos de gestão pública. Por isso, deve-se refletir em que medida se reconhece a importância da participação para o fomento, o desenvolvimento e o controle de iniciativas que contribuam para a transformação social da realidade.

Nesse contexto, cabe destacar que o gestor do PNSB, que havia sido empossado no segundo semestre de 2017, tornou-se responsável, em 2020, não apenas pelo parque, mas também por mais duas unidades de conservação presentes em Paraty: a Área de Proteção Ambiental do Cairuçu e a Estação Ecológica dos Tamaios, devido à criação do Núcleo de Gestão Integrada – estrutura adotada pelo ICMBio, em que uma única equipe é responsável pela administração de um grupo de unidades de conservação situadas na mesma região[30]. Essa unificação tende a ser um desafio à gestão que terá de conciliar as diferentes normas das unidades de conservação de proteção integral (parque e estação ecológica) e de uso sustentável (área de proteção ambiental), e os seus respectivos planos de manejo e conselhos gestores. Ademais, em 2021, o PNSB foi qualificado no Programa de Parceria e Investimento e incluído no Programa Nacional de Desestatização[31], visando à concessão de serviços

públicos de apoio à visitação. Em um processo democrático e participativo, a complexidade de uma concessão e seus reflexos na dinâmica das populações locais – especulação imobiliária, custo de vida local, superfluxo em feriados e férias escolares, cobranças de ingressos para usufruto da área pública, entre outros – exigirá um diálogo ainda mais profundo com todos os atores sociais envolvidos nesta instância participativa da unidade de conservação.

É importante salientar que os órgãos ambientais como o ICMBio e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) vêm sofrendo, historicamente, com a redução dos recursos humanos, a precarização das condições de trabalho dos analistas ambientais e o sucateamento dos equipamentos técnicos necessários à fiscalização. Nessa perspectiva, vale sublinhar também que, em meio à crise sanitária reforçada pela pandemia da Covid-19, ficou ainda mais evidente a necessidade de se manter os ambientes naturais equilibrados e de se repensar os comportamentos individuais e coletivos. Além disso, os efeitos da pandemia têm contribuído para o aprofundamento das desigualdades sociais e da vulnerabilidade de povos e comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas, caiçaras, entre outros moradores no interior ou no entorno de UCs.

Assim, as ações humanas impactam positiva e negativamente a dinâmica dos ecossistemas, sendo as questões sociais e ambientais indissociáveis. Por essa razão, os espaços de debates dos conselhos são fundamentais para se buscar caminhos que ampliem os benefícios oferecidos pela natureza e para encontrar novas alternativas para usufruir de forma consciente, visando conter os danos causados pelo uso inadequado dos seus recursos. Da mesma forma que o sentido de pertencimento a essas áreas, como os parques, é essencial para unir os atores sociais e incentivá-los a participar de iniciativas de proteção da natureza.

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento (Processo 132754/2016-9) durante o período do mestrado. Importante para a execução da pesquisa e, principalmente, para a realização das viagens de campo.

À equipe do Parque Nacional da Serra da Bocaina, por toda a atenção e contribuições.

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

Referências

1. 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* [Internet]. Brasília: IPEA; 2005. p. 373-407. [citado em 2022 dez. 7]. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf
2. Gohn MG. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4 ed. São Paulo: Cortez; 2011.
3. 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* [Internet]. Brasília: IPEA. v. 7 (Diálogos para o desenvolvimento); 2011. p. 65-78. [citado em 2020 jun. 10]. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf
4. Luchmann L. Participação, oportunidades e interesses. *Civitas – Revista de Ciências Sociais Cidadania, Regulação e Participação*. 2006; 6(1): 119-130. doi: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2006.1.25>
5. Irving MA, 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 (coords.). *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina*. FLACSO Ecuador; IDDRI; CIRAD; 2009. p. 79-106.
6. Bown N, Gray T, Stead S. Co-management and adaptive co-management: Two modes of governance in a Honduran marine protected area. *Marine Policy*. 2013; 39: 128-134. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.marpol.2012.09.005>
7. KimDung N, Bush S, Mol APJ. Administrative co-management: the case of special-use forest conservation in Vietnam. *Environmental Management*. 2013; 51: 616-630. doi: <https://doi.org/10.1007/s00267-012-0012-6>
8. De Pourcq K, Thomas E, Arts B, Vranckx A, Léon-Sicard T, Van Damme P. Conflict in protected areas: who says co-management does not work? *PLOS ONE*. 2015; 10(12): 1-15. doi: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0144943>

9. Chiusano G. La cogestion: processus inclusif pour une gestion durable des aires protégées ? Les cas du Parc National des Oiseaux du Djoudj au Senegal et de la Forêt Classée et Réserve Partielle de Faunes de la Comoe Leraba au Burkina Faso. *Anais do ISDA 2010*; 28-30 juin 2010; Montpellier, France. Montpellier: Cirad/Inra/SupAgro; 2010. p. 1-11. [acesso em 2022 jun. 10]. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00525065/document>.
10. Antunes DC, Conti BR. Dilemas de uma nova agenda de desenvolvimento: um olhar sobre a política ambiental brasileira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. 2012; 25: 73-86. doi: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v25i0>
11. Cozzolino LFF. Governança na gestão de unidades de conservação: democratização na esfera pública ou legitimação de poder? [Tese] Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; 2014. 272f.
12. Bilar ABC, Pimentel RMM. Participação da comunidade na gestão e em ações de proteção da biodiversidade vegetal em áreas protegidas. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. 2020; 53: 151-166. doi: [10.5380/dma.v53i0.67119](https://doi.org/10.5380/dma.v53i0.67119)
13. Rodrigues LS. Instituições participativas em crise: análise da democracia brasileira pós a vigência do Decreto N° 9.759/2019. *Anais do 1 Seminário Discente de Ciência Política da Universidade do Paraná*; 20-21 ago. 2020; Curitiba. Curitiba: PPGCP/UFPR; p. 1-7. doi: [10.5380/SDCP1.2020.gt4_art36](https://doi.org/10.5380/SDCP1.2020.gt4_art36)
14. Pretto DJ, Marimon MPC. Desafios à gestão participativa na perspectiva dos gestores e conselheiros da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo, Santa Catarina. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. 2017; 42: 328-344. doi: [10.5380/dma.v42i0.53916](https://doi.org/10.5380/dma.v42i0.53916)
15. Yin RK. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman; 2011.
16. Creswell JW. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3 ed. Porto Alegre: Artmed; 2010.
17. Sá C. Núcleo central das representações sociais. 2 ed. Petrópolis: Vozes; 2002.
18. Loureiro C, Azaziel M, Franca N. (orgs.). Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação. Rio de Janeiro: Ibase, Ibama; 2003.
19. Bardin L. Análise de conteúdo. 1 ed. São Paulo: Edições 70; 2016.
20. Decreto Federal n° 68.172, de 4 de fevereiro de 1971 (Brasil). Cria o Parque Nacional da Serra da Bocaina e dá outras providências. [Internet]. Diário Oficial da União. 1971 fev. 5. [citado em 2021 mar. 12]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68172.htm
21. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Parque Nacional da Serra da Bocaina [homepage na internet]. Localização; 2017. [citado em 2023 fev. 15]. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/quem-somos/localizacao.html>
22. Conti BR, Fontana A, Carvalho FFL, Irving MA. Parque Nacional Serra da Bocaina: entre a montanha e o mar. In: Irving MA, Corrêa FV, Zarattini AC (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.
23. Zuquim ML. Os caminhos da Bocaina: uma questão agrária ambiental [Tese]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 2002. 372f.
24. Abirached CFA. Ordenamento territorial e áreas protegidas: conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty [Dissertação]. Brasília: Universidade de Brasília; 2011. 178f.
25. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Brasília: IBAMA; 2002. [acesso em 2022 nov. 11]. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/parnaserradabocaina/extras/62-plano-de-manejo-e-monitorias.html>
26. Presidência da República (Brasil). Lei Federal n° 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. [Internet] Diário Oficial da União. 2000 jul. 19. [citado em 2021 mar. 10]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm
27. Arruda TO. Participação social na gestão do Parque Nacional da Serra da Bocaina: uma construção coletiva [Dissertação]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro; 2018. 135f.
28. Diaz Bordenave JE. O que é participação. 8 ed. São Paulo: Brasiliense; 2013.
29. Borrini-Feyerabend G. Gestion participative des aires protégées: l'adaptation au contexte. Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni: UICN; 1997.
30. Portaria ICMBio N° 431, de 11 de maio de 2020 (Brasil). Institui o Núcleo de Gestão Integrada - ICMBio Paraty, um arranjo organizacional para gestão territorial integrada de Unidades de Conservação federais, no âmbito do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (processo SEI n° 02070.002813/2020-98). [Internet]. Diário Oficial da União. 2020 maio 13. [citado em 2021 maio 10]. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portarias-2022/portaria431.pdf>

31. Decreto Federal nº 10.673, de 13 de abril de 2021 (Brasil). Dispõe sobre a qualificação de unidades de conservação no Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização. [Internet] Diário Oficial da União. 2021 abr. 14. [citado em 2023 fev. 10]. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/04/2021&jornal=515&pagina=5&totalArquivos=215>

Biodiversidade Brasileira – BioBrasil.

Fluxo Contínuo

n.2, 2024

<http://www.icmbio.gov.br/revistaelectronica/index.php/BioBR>

Biodiversidade Brasileira é uma publicação eletrônica científica do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) que tem como objetivo fomentar a discussão e a disseminação de experiências em conservação e manejo, com foco em unidades de conservação e espécies ameaçadas.

ISSN: 2236-2886

