

AVALIANDO A CONSOLIDAÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR – NÚCLEO SANTA VIRGÍNIA¹

EVALUATING THE CONSOLIDATION OF THE ADVISORY BOARD OF THE SERRA DO MAR STATE PARK – SANTA VIRGÍNIA NUCLEUS

Juliana Marcondes BUSSOLOTI^{2,5}; Solange Teresinha de LIMA-GUIMARÃES³; Maria de Jesus ROBIM⁴

RESUMO – O Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, Núcleo Santa Virgínia – NSV, abrange a porção norte da Floresta Atlântica do Estado de São Paulo, Brasil, considerado detentor de uma valiosa riqueza biológica e cultural, vem sofrendo ameaças e pressões antrópicas, causadoras de degradação e perda, quer da biodiversidade quer das tradições e identidades culturais. Sob a perspectiva da gestão participativa, instituiu-se, como espaço de diálogo entre Comunidade-Parque, o Conselho Consultivo. O presente trabalho teve por objetivo analisar o desenvolvimento do conselho consultivo no Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, no Núcleo Santa Virgínia. A investigação utilizou-se de metodologias da pesquisa experimental, dos dados obtidos nas fontes bibliográficas e documentais, e entrevistas aos conselheiros. Levantou o histórico dos conselhos nessa Unidade de Conservação, analisou a dinâmica da participação dos conselheiros no Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia, PESM, entre 2007 e 2012 e de sua interpretação em relação ao seu desenvolvimento.

Palavras-chave: Unidade de Conservação; Conselho Consultivo; gestão participativa.

ABSTRACT – The Serra do Mar State Park – PESM, Santa Virgínia Nucleus – NSV, covers the northern portion of the Atlantic Forest in the state of São Paulo, Brazil, considered as having a biological and cultural valuable richness, it has been suffering anthropogenic threats and pressures, which has been causing degradation and losses, either biodiversity or the traditions and cultural identities. From the perspective of participatory management, an Advisory Board was instituted, as a space for dialogue between Community-Park. The work aimed to analyze the development of the advisory board at the PESM – NSV. This research used experimental research methodologies from obtained data in the bibliographic and documentary sources and interviews with counselors. The counselors' background was raised in this Conservation Unit, the dynamics of participation on the Advisory Board of the PESM – NSV was analyzed between 2007-2012 and its interpretation in relation to its own development.

Keywords: Conservation Unit; Advisory Board; participatory management.

¹ Recebido para análise em 06.11.12. Aceito para publicação em 30.06.13.

² Universidade de Taubaté – UNITAU, Campus Ubatuba, EAD, Polo Ubatuba, Av. Castro Alves, 392, Itaguá, 11680-000, Ubatuba, SP, Brasil. julianabussolotti@gmail.com

³ Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Instituto de Geociências e Ciências Exatas de Rio Claro, Departamento de Geografia, Avenida 24 A, 1515, Jardim Bela Vista, 13506-900, Rio Claro, SP, Brasil. hadra@uol.com.br

⁴ Instituto Florestal, Rua do Horto, 931, 02377-000, São Paulo, SP, Brasil. mjesusrobim@gmail.com

⁵ Autor para correspondência: Juliana Marcondes Bussolotti – julianabussolotti@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Parque Estadual da Serra do Mar – PESM constitui-se num corredor ecológico fundamental para a manutenção da Mata Atlântica, devido à sua localização geográfica, integrando, assim, uma área contínua que conecta os remanescentes florestais entre o sul do Rio de Janeiro, São Paulo e norte do Paraná. Também é caracterizado como a unidade de conservação nacional com maior superfície florestal abrangendo o domínio do Bioma Mata Atlântica – Floresta Ombrófila Densa Montana e Alto Montana –, com cerca de 315.390 ha, abrangendo municípios do litoral e Vale do Paraíba, no Estado de São Paulo (SP), estando incluído na Reserva de Biosfera (1991) e na Lista de Patrimônio Natural Mundial (1999) (Fundação Florestal, 1999; São Paulo, 2006; Bussolotti, 2012; Guimarães, 2011).

Desde sua criação, em 1977, desafios complexos frequentemente se apresentaram interferindo na gestão efetiva de seus diferentes Núcleos, considerando-se a falta ou dificuldades de integração do Plano de Manejo com as políticas governamentais e públicas municipais e regionais, a exemplo dos planos diretores e projetos de desenvolvimento regionais.

Entre esses desafios, analisando a historicidade de vários aspectos, a ocupação urbana (legal ou não) nas áreas de entorno e as ocupações internas (em processo de regularização da malha fundiária) constituem problemas e conflitos permanentes para a gestão do PESM, tendo em vista que sua maior extensão se localiza na região Sudeste, caracterizada como a de maior densidade demográfica do país, segundo o Censo do IBGE (Brasil, 2010), representando 42,1% da população brasileira. Além desses pontos, o PESM também apresenta problemas específicos referentes à eficácia das estratégias pertinentes à gestão integrada de seus núcleos “com autonomia administrativa sem comando unificado” (São Paulo, 2006, p. 8).

Segundo o Plano de Manejo, o PESM tem como missão “ser o maior corredor biológico da Mata Atlântica, fonte de vida e patrimônio comum da sociedade, onde as pessoas se sentem responsáveis pela conservação dos seus recursos naturais, históricos e culturais” (São Paulo, 2006, p. 310). Desse modo, o processo de planejamento

participativo buscou consolidar o zoneamento do PESM, com o desenvolvimento e ordenação propostos no Plano de Manejo, por meio de suas diretrizes estratégicas, ações e atividades organizadas em Programas de Manejo, como os de Patrimônio Natural, Patrimônio Cultural, Interação Socioambiental, Proteção, Pesquisa, Uso Público e Gestão.

Destaca-se, como fato importante do Plano de Manejo aprovado em 2006, o desenvolvimento das etapas pertinentes ao planejamento participativo, envolvendo toda a comunidade local, na forma de oficinas destinadas aos representantes de prefeituras, organizações, associações diversas, pesquisadores, empresários e população moradora na Unidade de Conservação. Nesse contexto, a partir das primeiras oficinas, desde 1997, foram criados os comitês gestores, denominação dada anteriormente aos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação que compõem o PESM. Um desses novos espaços se dá nos Conselhos Consultivos criados nas Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de São Paulo, como o PESM – Núcleo Santa Virgínia – NSV.

Na atualidade, verifica-se que esses processos de formação e organização de espaços interativos entre as unidades de conservação e as populações residentes no entorno e dentro das unidades de proteção integral se constituem como fóruns institucionalizados para discutir os problemas históricos, socioeconômicos e culturais advindos da implantação destas Unidades.

1.1 Problema

Observa-se que processos de implementação de ações e estratégias, tanto no cenário internacional como nacional (consideradas as escalas regionais e locais), visando aproximações com as comunidades do entorno e interior das unidades de conservação, não são tarefas fáceis. Ao buscarem vencer distintos obstáculos originados por intrincadas situações de distanciamentos geográficos, socioculturais e econômicos esbarram em visões diferentes sobre a paisagem construídas pelos conselheiros, enfrentamentos muito debatidos nos conselhos de cada Unidade de Conservação. Questiona-se: como se deu a construção da participação nos conselhos do Parque Estadual da Serra do Mar e como podemos avaliar os gradientes de participação?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Como objetivo geral pretende-se analisar a consolidação dos conselhos consultivos no Parque Estadual da Serra do Mar, mais especificamente no Núcleo Santa Virgínia.

1.2.2 Objetivos específicos

- Discutir as falas, a participação e envolvimento dos membros desse conselho;
- Categorizar os gradientes de participação desse conselho por meio da matriz criada por Arnstein (2002).

2 MATERIAL E MÉTODOS

Neste item, serão tratados os aspectos da paisagem do Núcleo Santa Virgínia e da metodologia utilizada no trabalho.

2.1 Localização e Aspectos da Paisagem do PESM–Núcleo Santa Virgínia

A paisagem estudada insere-se na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos: UGRHI 2, Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul no Estado de São Paulo, situada na margem Atlântica do Brasil, na macrounidade geomorfológica do Planalto Atlântico Paulista, entre a costa e o Vale do Paraíba, e se apresenta ligada geneticamente ao Litoral Norte do Estado (São Paulo, 2006) (Figura 1).

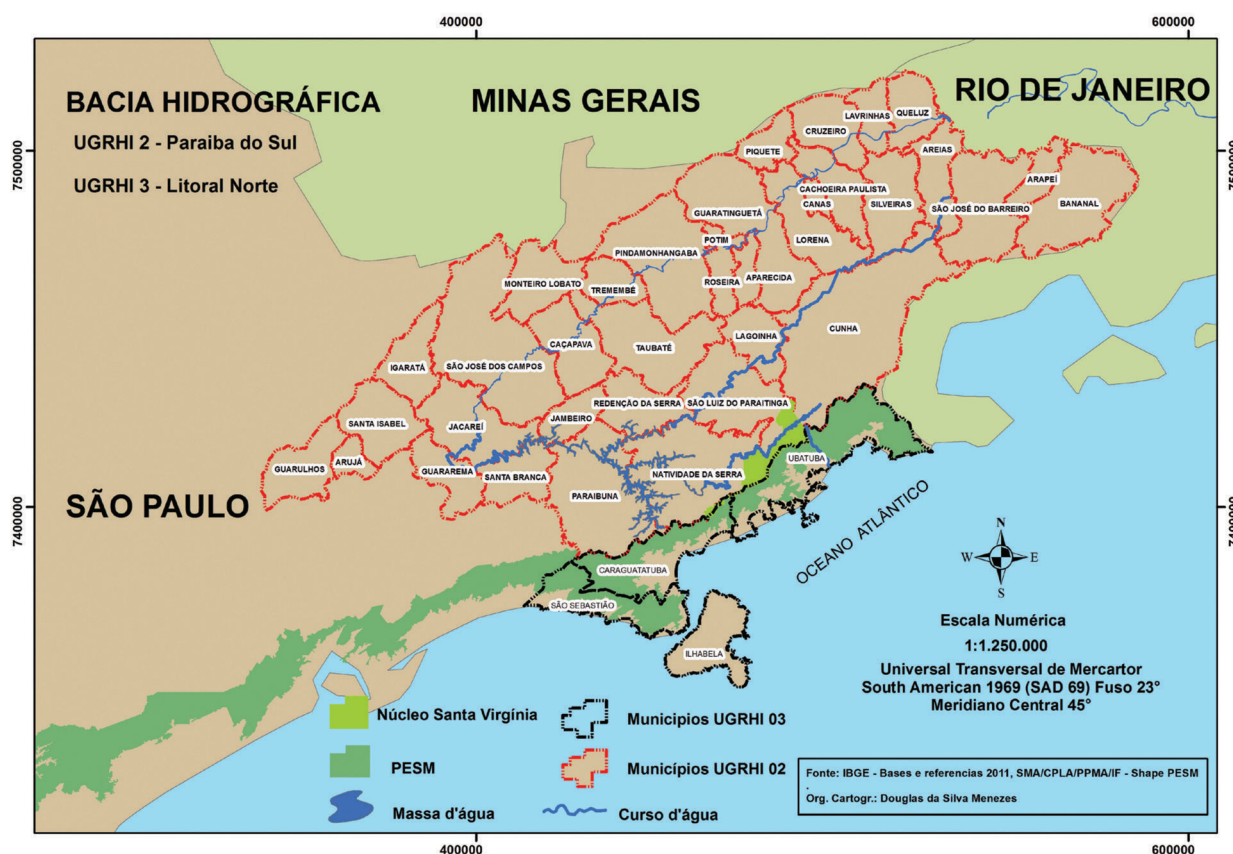


Figura 1. Localização do Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Santa Virgínia, destacando-se as UGRHIs 2 e 3. Fonte: IBGE, bases e referências 2011 – Bases layers PPMA/IF/SMA 2007. Organizado por Douglas Meneses. (Bussolotti, 2012).

Figure 1. Location of Serra do Mar State Park – Santa Virgínia Nucleus, highlighting the UGRHIs 2 and 3. Source: IBGE, bases and references 2011 – Bases layers PPMA/IF/SMA 2007. Edited by Douglas Meneses. (Bussolotti, 2012).

A bacia do rio Paraíba do Sul, porção do Estado de São Paulo, constitui-se como grande produtor dos serviços ambientais para os três estados – São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – regidos pelo Comitê Interestadual; o rio Paraíba nasce dentro do município de Cunha, com vários afluentes nos Núcleos Cunha e Santa Virgínia; o rio Paraitinga, também nasce em uma área protegida, com a maioria de seus afluentes na Área de Preservação Ambiental Silveiras,

em São Paulo; ambos abastecem a bacia que drena estes estados caracterizados pela intensa produção industrial e populacional (São Paulo, 2011b).

O Núcleo Santa Virgínia está localizado na região geográfica do Vale do Paraíba (SP), entre as coordenadas geográficas de 23°17' a 23°24' de latitude Sul e 45°03' a 45°11' de longitude Oeste (Bussolotti, 2012; Guimarães, 2011) (Figura 2).

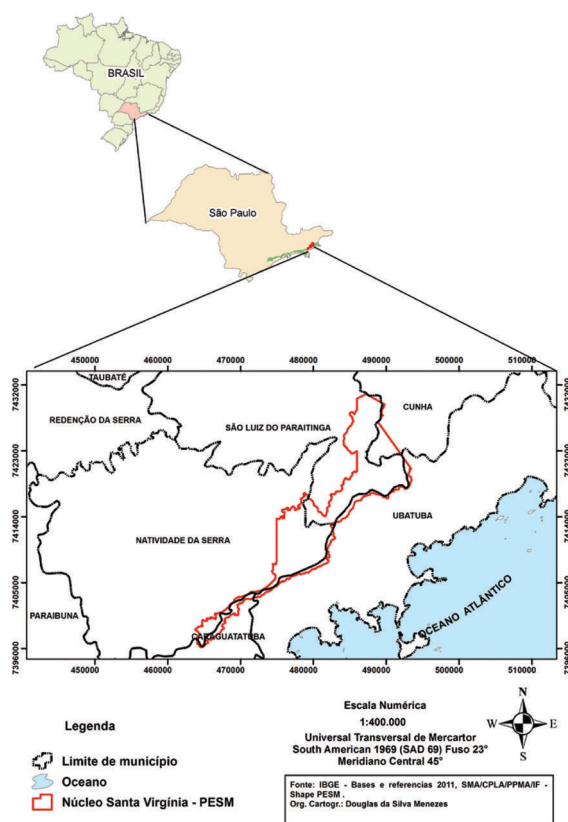


Figura 2. Localização do Núcleo Santa Virgínia, Parque Estadual da Serra do Mar.

Fonte: IBGE, bases e referências 2011 – Bases de dados SMA/CPLA/PPMA, 2001. Organizado por Douglas Menezes.

Figure 2. Location of Serra do Mar State Park – Santa Virgínia Nucleus.

Source: IBGE, bases and references 2011 – Basis of SMA/CPLA/PPMA 2001 data. Edited by Douglas Menezes.

Situa-se no reverso da Serra do Mar no Planalto Atlântico Paulista, com relevo escarpado e altas declividades em vertentes retilíneas e vales em “V” bem marcados. A altitude varia de 960 a 1.160 metros com pico culminante a 1.585 metros, em um gradiente topográfico entre 60 e 500 metros. Tem colúviação intensa, com alúvios mais expressivos nas partes mais baixas, próximos aos rios. Os desníveis tectônicos,

com mudança acentuada na relação talvegue e recuo das vertentes, são frequentes em toda a paisagem do Núcleo. Soleiras Rochosas, que funcionam como diques, represam sedimentos à montante e controlam a presença de rápidos e cachoeiras à jusante. O clima tropical úmido e subúmido tem temperatura média de 21° Celsius e precipitação média anual de 2.200 milímetros ao ano (Villani et al., 1998).

A vegetação classificada dentro do domínio da Floresta Ombrófila Densa Montana e Alto-Montana (Kronka et al., 2005) apresenta-se sob a forma de mosaico, onde 60% das áreas são compostas por florestas primitivas ou pouco antropizadas, sendo o restante formado por campo limpo, campo sujo, capoeira, capoeirão, floresta secundária e reflorestamento de *Eucalyptus saligna* (Tabarelli et al., 1994).

Os principais dados sobre a fauna da região encontram-se na unidade administrativa que compõe o Núcleo Santa Virgínia (São Paulo, 2006) e indicam, por exemplo, 373 espécies de aves identificadas no PESM, sendo 185 delas encontradas na porção norte do Parque – núcleos Santa Virgínia e Cunha, na área do Planalto Paulista.

O processo de implantação do Núcleo Santa Virgínia iniciou-se em 2 de maio de 1989. O Instituto Florestal recebeu, da Fazenda do Estado, as Fazendas Ponte Alta e Santa Virgínia que deram origem a esse Núcleo, tendo atualmente uma área de 19.731,47 hectares. Abrange os municípios de Natividade da Serra com 40% da área do Núcleo; São Luís do Paraitinga totalizando 45%; Cunha 12% e Ubatuba 3%.

A paisagem cultural do Núcleo Santa Virgínia foi construída historicamente como toda a região do Vale do Paraíba, hoje, com propriedades rurais de diversos tipos – fazendas, sítios entre outros –, tanto na zona de ocupação temporária como em seu entorno. Embora tenha havido manejo de quase 60% de sua área, atestados por floresta em estágios sucessionais recobertas por manacás (*Tibouchina mutabilis*), apresenta intenso processo de recuperação florestal.

Antes de 1977, a área do Núcleo Santa Virgínia vivia o ciclo da pecuária, a floresta foi cortada de São Luiz do Paraitinga até o Núcleo, de onde retiravam madeira para serrarias, carvoarias e para a semeadura de pastagens, sendo que estes processos interferiram efetivamente na paisagem natural e cultural do Parque e de seu entorno. O ciclo do café, antecessor ao da pecuária, pouco interferiu na área do Parque, ocorrendo efetivamente de Catuçaba em direção ao Vale do Paraíba (São Paulo, 2006).

A área que compreende o Núcleo era terra de sesmarias doadas em 1781 por Manoel Luiz Landim e João Alves Pereira, situadas no caminho entre as vilas de São Luiz do Paraitinga e Ubatuba, e os rios Paraíba e Ipiranga.

Em 1826, as terras de Landim começaram a ser vendidas após sua morte. Em 1895, o comendador José Pereira da Rocha Paranhos e sua esposa adquiriram mais de 5.000 alqueires, constituindo a Fazenda Nossa Senhora da Ponte Alta. Em 1943, a Fazenda do Estado de São Paulo adquiriu as terras na região montanhosa da Serra do Mar, nos municípios de Natividade da Serra e São Luiz do Paraitinga, com exceção dos imóveis, Ponte Alta e Rio Prata. Já no início da década de 1970, o grupo Alcântara Machado adquiriu 5.000 ha do comendador Paranhos. Em 1989, a Fazenda do Estado adquiriu as fazendas Ponte Alta e Santa Virgínia (Villani et al., 1998).

Essa região se caracteriza pela ocupação rural voltada para as atividades agropecuárias, embora muitos imóveis no entorno do Núcleo vêm, paulatinamente, se transformando em sítios de lazer de moradores de São Paulo e cidades do Vale do Paraíba. As atividades agrícolas são relacionadas a cultivos de subsistência, como horta, milho, mandioca, pomar, pastagem, cana, feijão e banana. Como criação, constata-se que as atividades pecuárias são relacionadas à criação de bovinos, porcos e aves. Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, de 2010, os municípios que têm áreas nessa Unidade de Conservação ainda possuem um grande número de moradores nas áreas rurais. Natividade da Serra tem 6.678 habitantes, cuja população residente, Urbana, é de 41% (2.788 habitantes), e a população residente, Rural, de 58% (3.890 habitantes). São Luís do Paraitinga tem 10.397 habitantes, com população residente, Urbana, de 59% (6.180 habitantes), e a população residente, Rural, de 40% (4.217 habitantes) (Brasil, 2010).

2.2 Procedimentos Metodológicos

A investigação descrita neste trabalho utilizou-se de metodologias concernentes à pesquisa experimental, dos dados obtidos nas fontes bibliográficas e documentais, observação participante de reuniões, aplicação de questionário e entrevistas junto ao Conselho Consultivo do PESM–NSV, analisando a dinâmica da participação dos conselheiros e de sua interpretação da paisagem.

Para a seleção dos participantes da pesquisa utilizou-se o conceito de “universo pesquisado, que não são os sujeitos em si, mas suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes”; em vez de se definir a “amostra de sujeitos” usou-se o termo “sujeitos incluídos na pesquisa”, grupo da investigação, conforme Minayo et al. (2011, p. 48). Participaram da pesquisa 17 conselheiros titulares das 19 cadeiras disponíveis e 14 conselheiros suplentes das 18 cadeiras disponíveis.

A pesquisa “documental”, entendida como aquela que utiliza material produzido pela instituição pesquisada (Lakatos e Marconi, 1992), referiu-se a:

- análise do Plano de Gestão Ambiental do Núcleo Santa Virgínia (Villani et al., 1998);
- análise do Plano de Manejo do PESM (São Paulo, 2006);
- análise das Atas das Reuniões do Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia da gestão entre 2007 a 2010;
- avaliação do Questionário aplicado pela consultoria solicitada pela Fundação Florestal (Steinmetz, 2010).

Esses documentos colaboraram para o entendimento da visão da gestão sobre o Conselho e sobre o Núcleo Santa Virgínia – NSV, proporcionando uma compreensão de como se propõe a vivência do cotidiano dentro da Unidade de Conservação, como são estabelecidos os diálogos com as comunidades do entorno; como ocorrem os ritmos e o entendimento da apreensão dos papéis sociais de cada um e de cada instituição na relação com o Conselho Consultivo.

No total, foram analisadas 19 Atas entre os anos de 2007-2010, levando-se em conta para a análise a participação e observação de oito reuniões entre 2009 a 2011.

Considerou-se, para a avaliação dos questionários, a visão da gestão sobre estes, apresentada na reunião ordinária do Conselho Consultivo em fevereiro de 2011, sendo também realizada a avaliação do questionário aplicado pela consultoria solicitada pela Fundação Florestal a 14 titulares dos 30 conselheiros, entre titulares e suplentes do Núcleo Santa Virgínia, da gestão 2007-2010.

As entrevistas com os membros do Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia abrangeram 32 pessoas, no período de novembro de 2010 a junho de 2011, e se caracterizaram como semiestruturadas com sondagem de opinião e informações “construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado”, trazendo a reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivenciou (Minayo et al., 2011, p. 65). A partir da gravação dos relatos orais das histórias de vida, foram recortadas as falas, de modo a comporem a tessitura de uma narrativa que tratou da identidade e da percepção da paisagem do Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Santa Virgínia.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisar-se-á, a seguir, o processo de discussão global e nacional do tema por meio da revisão da literatura, bem como uma avaliação da atuação do Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia até 2011 nas falas, nas atas e nas observações de suas reuniões.

3.1 Os Conselhos Consultivos e as Unidades de Conservação do Estado de São Paulo

Há duas décadas, a implantação de Conselhos Consultivos em Unidades de Conservação – UCs vem ocorrendo no Brasil. Todavia, as UCs criadas até a década de 1990 apresentavam processos de desconexão relacionados aos lugares em que estavam inseridas, sendo impactadas sob diferentes modos e graus, direta e/ou indiretamente. Esses fatos exigiam, na maioria das vezes, investimentos crescentes destinados aos projetos de recuperação de áreas degradadas, reabilitação e revitalização patrimonial, entre outros, além de adequações pertinentes às novas necessidades da gestão e do planejamento ambiental e paisagístico das áreas.

A gestão participativa nas Unidades de Conservação pressupõe o comprometimento da Instituição com a promoção de mudanças na situação existente, consideradas suas várias instâncias, por meio de mecanismos, tais como:

reuniões técnicas, oficinas de planejamento e de capacitação e atualização profissional, e conselhos consultivos. Esse modelo de planejamento participativo foi adotado, primeiramente, pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, a partir da década de 1990, sendo, hoje, exigência legal, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (Brasil, 2000).

Palmieri e Veríssimo (2009) destacam que 67% das unidades de conservação federais e estaduais, em 2008, não possuíam conselho instalado de acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, demonstrando a morosidade de implementação de processos participativos em UCs, embora houvesse um movimento referente às políticas públicas no sentido de favorecer, propiciar e incentivar a participação cidadã nas áreas protegidas nacionais e internacionais.

A lei que dispõe sobre o funcionamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC foi criada em 2000 (Brasil, 2000) e regulamentada em 2002 (Brasil, 2002), quase uma década depois das primeiras experiências de conselhos em UCs, já prevendo a implantação de instrumentos democráticos de gestão, como o conselho consultivo. Conforme o SNUC (Brasil, 2000), no artigo 5º, incisos III e IV e artigo 29, as UCs de proteção integral podem ter Conselhos Consultivos, pois são de domínio público, sendo necessário explicitar com clareza qual a relação administrativa possível entre organizações não governamentais e outros segmentos da sociedade. Já o Decreto Federal nº 4.340 (Brasil, 2002) regulamenta artigos do SNUC e detalha, no seu capítulo 5, sobre os Conselhos em Unidades de Conservação. Especificamente no artigo 20, inciso IX, expõe a competência do Conselho de Unidade de Conservação para propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e aperfeiçoar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade.

A movimentação para a participação cidadã na gestão de Unidades de Conservação ocorreu na América Latina na década de 1990, conforme preconizou o I Congresso Latino Americano de Parques Nacionais e outras Áreas Protegidas, realizado em 1997.

No II Congresso Latino Americano de Parques Nacionais e outras Áreas Protegidas, promovido pela Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN (2007), estabeleceu-se uma carta intitulada *Declaração de Bariloche*, em que se reafirmaram as intenções de valorização do processo participativo em UCs, preconizado no I Congresso.

Já se vai também uma década de reflexões sobre o sucesso das vivências em Conselhos Consultivos. Nesse sentido, Oliva (2000), durante o II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, em 2000, tece vários apontamentos, avaliando a necessidade da administração da UC e os demais segmentos terem motivação para participar, afirmando que esta motivação é gerada quando ambas as partes percebem as vantagens do processo participativo.

Em 1997, ocorreu a primeira experiência de criação de fóruns participativos em Unidades de Conservação no Estado de São Paulo, sendo dez Unidades de Conservação contempladas pelo Projeto de Preservação da Mata Atlântica – PPMa, que previa a primeira fase de criação dos Planos de Manejo nestas áreas protegidas. Durante o projeto, foram criados os Comitês de Apoio à Gestão, atualmente denominados Conselhos Consultivos. (Raimundo et al., 2002). O Núcleo Santa Virgínia foi uma das Unidades de Conservação que instituiu esse Comitê, hoje chamado Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia do Parque Estadual da Serra do Mar.

Embora a Fase 1 do Plano de Manejo tenha sido executada de forma participativa, trazendo as expectativas e aspirações de vários segmentos da sociedade ligados às Unidades de Conservação – UCs, estas não foram suficientemente analisadas à luz da legislação vigente ou da capacidade institucional de realização, faltando “[...] diretrizes e definições institucionais que pudessem contribuir de forma integrada com a sociedade civil, na elaboração de um plano de metas para as UCs, no âmbito dos Planos de Manejo” (Oliva, 2000, p. 122). Durante avaliação do processo de implantação dos conselhos consultivos em Unidades de Conservação, em 2000, observou-se (Quadro I):

Quadro 1. Avaliação da implantação dos conselhos consultivos.

Table 1. Evaluating the implementation of advisory boards.

PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS	PRINCIPAIS CAUSAS PARA O CUMPRIMENTO PARCIAL DOS ESTATUTOS DESTES COMITÊS
Participação da comunidade com colaboração na administração	Deficiência na representação, principalmente de comunidades mais isoladas	Falta de frequência na realização das reuniões
Maior transparência da gestão com aumento na credibilidade da gestão pública	Pouco envolvimento de alguns membros	Pequeno tempo para adaptação dos membros ao sistema de gestão participativa
Processo de troca permanente de informações	Fragilidade da gestão quando não apresentava respostas às demandas locais	Dificuldade de desenvolvimento de projetos conjuntos, principalmente com as prefeituras locais
Apoio na tomada de decisões	Desestímulo dos gestores para o processo participativo	Ipossibilidade legal da regularização de atividades de uso dos recursos naturais dentro da Unidade, embora tenha havido, no início da implantação dos conselhos, o entendimento de que a questão fundiária deva ser tratada em instância própria, a do Judiciário
Envolvimento dos gestores e funcionários na gestão participativa	Descontinuidade de projetos e programas de Manejo e comunidade do entorno e por mudanças de membros do Estado e falta de funcionários nas UCs	Substituição frequente dos membros de alguns setores e dificuldade de ampliação dos quadros mínimos de pessoal das Unidades de Conservação para atuarem nos diferentes programas de manejo
Envolvimento dos gestores e funcionários na efetivação do conselho consultivo	Falta de envolvimento dos representantes comunitários na efetivação do Conselho Consultivo	Funcionários das Unidades de Conservação assumindo cargos de vice-coordenação e secretaria dos comitês e não a sociedade civil

Fontes: Oliva (2000); Oliva e Costa Neto (2000).

Sources: Oliva (2000); Oliva and Costa Neto (2000).

Conforme podemos constatar, a maioria das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo encontra-se sob a responsabilidade administrativa do Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR, criado pelo Decreto Estadual nº 51.453/2006 (São Paulo, 2005). O SIEFLOR é composto pela Fundação Florestal – FF e o Instituto Florestal – IF. Em 2002, a situação dos Conselhos Consultivos de 31 UCs, dentre as 90 administradas pelo SIEFLOR, considerando cada núcleo do PESM como uma Unidade de Conservação, se configurava assim:

14 unidades não haviam iniciado os seus Conselhos; oito instalados; oito em revitalização; e dois em criação. Para Mattoso et al. (2009), somente na elaboração dos Planos de Manejo é que os processos de fortalecimento dos Conselhos Consultivos se estabeleceram. Os autores afirmam que durante a implantação dos Conselhos Consultivos do Plano de Manejo do PESM, em 2007, dos oito Núcleos, seis estavam implantados e dois revitalizados (um deles era o Conselho do Núcleo Santa Virgínia).

3.2 O Processo Participativo do Conselho Consultivo do Parque Estadual da Serra do Mar – PESM

A fim de esclarecer como se dão a constituição, as funções, atribuições e diretrizes dos Conselhos Consultivos de Unidades de Proteção Integral no Estado de São Paulo, utilizou-se como material de pesquisa o Decreto nº 49.672, de 6 de junho de 2005 (São Paulo, 2005) e as matrizes elencadas no Plano de Manejo do PESM. Os Conselhos Consultivos do PESM foram regulamentados pelo Decreto citado acima, que instituiu os Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de São Paulo, definindo sua composição e as diretrizes para seu funcionamento e dando providências correlatas.

É importante explicar que no artigo 4º do Decreto nº 49.672 (São Paulo, 2005), os Conselhos Consultivos são considerados órgãos colegiados voltados à consolidação e legitimação do processo de planejamento e gestão participativa dentro das Unidades de Proteção Integral, tendo como princípios:

- valorização, manutenção e conservação dos atributos naturais protegidos;
- otimização da inserção da Unidade de Conservação no espaço regional, auxiliando no ordenamento das atividades antrópicas no entorno da área;
- busca de alternativas de desenvolvimento econômico local e regional em bases sustentáveis no entorno da Unidade de Conservação;
- otimização do aporte de recursos humanos, técnicos e financeiros;
- divulgação da importância dos serviços ambientais prestados pela área protegida, sensibilizando as comunidades locais e regionais para a preservação;
- aplicação dos recursos na busca dos objetivos da Unidade de Conservação, observadas as regras que regem a administração pública.

O Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia segue o mesmo modelo do Conselho Consultivo do Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, e se baseia também no Decreto nº 49.672, de 6 de junho de 2005.

Na sua constituição, tanto no Conselho Consultivo do PESM como dos Núcleos, há a representação do poder público e privado que devem ter CNPJ e escolher entre seus pares o representante da instituição no Conselho Consultivo. O responsável é o gestor da Unidade de Conservação e, no caso do PESM, este é entendido como uma Unidade de Conservação composta por várias Unidades Administrativas, que são os seus Núcleos. Os dois têm a função de consolidar o processo de planejamento participativo e garantir, na qualidade de órgão consultivo, a representatividade das comunidades e dos setores públicos relevantes para a gestão destas UCs. Até o momento deste artigo, o Conselho Consultivo do Parque Estadual da Serra do Mar não estava constituído de fato.

Em maio de 2010, foi contratada uma consultoria pela Fundação Florestal para a capacitação dos oito Conselhos Consultivos do Parque Estadual da Serra do Mar. Em seu Relatório Final, Steinmetz (2010) demonstrou que houve um avanço no processo participativo de gestão do PESM, porém, algumas questões ainda chamaram a atenção neste trabalho.

Confrontando a avaliação elaborada por Oliva (2000) sobre os Comitês de Apoio à Gestão que deram origem aos Conselhos Consultivos, e a avaliação elaborada pela consultoria solicitada pela Fundação Florestal em 2010, constata-se que:

- os conselheiros e a gestão das Unidades ainda não praticavam e não praticam até hoje uma vivência participativa dentro dos Núcleos. Existe, nos conselhos capacitados em 2010, uma falta de conhecimento sobre o seu real papel como conselheiros. A gestão de dois anos é pequena para a adaptação dos membros ao sistema de gestão participativa;
- em relação à representação, Oliva (2000) apontava a deficiência na representação e, paralelamente, a consultoria observou que havia baixa produtividade dos Conselhos Consultivos em relação a apoiar a gestão do PESM, levando a crer que os conselheiros que participam destes conselhos têm dificuldade de representar a sua instituição e de levar as questões da Unidade para as mesmas.

A discussão da representação é trazida como diretriz de atuação para a gestão das Unidades no Plano de Manejo do PESM: “A palavra-chave para a constituição e manutenção em funcionamento de qualquer instância desta natureza é a representatividade” (São Paulo, 2006, p. 227).

A tarefa principal da Consultoria de 2010 era a de preparar e capacitar os conselheiros dos núcleos, para fazerem parte do conselho do PESM, ainda não instalado, o que caracteriza a dificuldade institucional de articulação entre os conselhos até hoje. “Este conselho teria um papel de caráter político mais acentuado e tenderia a apoiar os encaminhamentos regionais” (Mattoso, 2009, p. 7). Outro ponto importante, constatado na consultoria em 2010 e na narrativa dos entrevistados em 2011, é que há pouco conhecimento do Plano de Manejo pelos conselheiros. Embora venha sendo construído de forma participativa, desde o final da década de 1990, com o Plano de Gestão Ambiental, nomeado como Fase 1 do Plano formalizado em 2006.

Em 2000, foi apontado um indicador que reflete a falta de integração entre Unidade de Conservação e municípios do entorno – a dificuldade de desenvolvimento de projetos conjuntos com as Unidades de Conservação, principalmente com as prefeituras locais. O mesmo indicador permaneceu avaliado negativamente pela consultoria em 2010, apontando o baixo índice de parcerias formais das instituições locais com o PESM.

Jacobi (2003), em seu estudo sobre o movimento ambientalista no Brasil, analisa as organizações da sociedade civil, comentando o desestímulo dos representantes na participação de conselhos e espaços democráticos de debate e a institucionalização crescente da sociedade civil, mas com atuação de baixa eficácia e pouca qualificação técnica das organizações (tanto governamentais como não governamentais) ligadas às questões ambientais. Apesar de serem temas emergentes ainda pouco valorizados pelos poderes locais, “os espaços de participação da sociedade ainda são subutilizados e em geral ainda apresentam problemas de institucionalidade e de pouca representatividade e alcance político institucional” (Jacobi, 2003, p. 32), tendo em vista que a maioria dos Conselhos é Consultiva, como no caso dos Conselhos de Unidades de Conservação de Proteção Integral,

desestimulando a participação sistemática e mais efetiva dos representantes tanto municipais como de ONGs, “na medida em que apenas têm eficácia simbólica e não efetiva” (Jacobi, 2003, p. 32).

Como causas dessa desmotivação, bem como a baixa participação dos conselheiros, Oliva (2000), aponta: a falta de frequência na realização das reuniões, a substituição frequente dos membros de alguns setores e a dificuldade de ampliação dos quadros mínimos de pessoal das UCs. A questão do desestímulo de gestores para com o processo participativo é evidenciada pelo fato de os funcionários das UCs assumirem cargos de vice-coordenação e secretaria dos conselhos, o que demonstra a dificuldade de compromisso dos demais conselheiros em relação ao Conselho, considerada por Oliva (2000) e por Mattoso et al. (2009, p. 14), visto que o “gestor da unidade deve estar capacitado para conduzir os debates”, havendo a necessidade de capacitações básicas para os conselheiros e suas organizações e para os funcionários do PESM, com frequência. Esses apontamentos se tornam mais evidentes em alguns Núcleos, e são observados ainda hoje, tendo em vista suas raízes históricas estarem relacionadas à dinâmica explicitada por esses autores.

Identificou-se a necessidade de uma integração maior entre os Núcleos para a gestão do PESM, embora esta integração já esteja preconizada no Plano de Manejo: “Tanto o PESM, em seu conjunto, como os núcleos dele integrantes, são unidades de conservação. Assim, além dos Conselhos Consultivos de cada núcleo está prevista a criação de um Conselho para o PESM como um todo.” (São Paulo, 2006, p. 227).

Durante a consolidação de uma Unidade de Conservação, como mencionado acima, normalmente não há o reconhecimento pela maioria do Conselho e pela comunidade do entorno, dos benefícios diretos e indiretos destas áreas protegidas, e este deve ser o fio condutor das discussões neste. Segundo Oliva (2000), um documento de planejamento muito importante como o Plano de Manejo é pouco conhecido pelos conselheiros, embora construído num processo de planejamento participativo há mais de dez anos.

O planejamento participativo é termo-chave para a política pública do Estado de São Paulo, desde o final da década de 1990, em relação às Unidades de Conservação de Proteção Integral,

apesar de demonstrar em suas avaliações que a adaptação dos membros ao sistema de gestão participativa ainda não é satisfatória, seja para os avaliadores institucionais, como para comunidade representada nos seus conselhos.

3.3 O Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia – PESM

O primeiro momento do Conselho do Núcleo Santa Virgínia foi instituído em 1998, quando do Plano de Gestão Ambiental, fase 1 do Plano de Manejo, e permaneceu ativo até 2003. Após o Plano de Manejo em 2006, constituiu-se de fato a primeira organização do Conselho de 2007 a 2010 e, hoje, a gestão do Conselho se encontra em sua segunda etapa, posterior ao Plano de Manejo 2011-2013.

Dos 32 entrevistados, metade, 16 conselheiros, disseram ser a sua primeira gestão e nove fizeram observações sobre o fato de estarem participando do Conselho pela sua história profissional, de vida ou da importância do papel para a instituição ou município representado. Todos os entrevistados eram brasileiros; apenas dois dos entrevistados não são do Estado de São Paulo; 12 dos entrevistados nasceram em São Luiz do Paraitinga; dois em Natividade da Serra e cinco em Taubaté, municípios próximos ao Núcleo Santa Virgínia. Desses, 18 são homens e 14 são mulheres, sendo um grupo equilibrado quanto à questão de gênero. Há uma maior concentração de conselheiros entre 26 a 45 anos. A faixa etária de maior concentração está entre 36 a 45 anos, com nove entrevistados.

Para comunicar os objetivos do Parque e seus Programas de Manejo, bem como promover a visibilidade e relevância da área em questão, a gestão do Núcleo Santa Virgínia utiliza: reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Consultivo; articulação e parcerias institucionais; participação em projetos junto às escolas municipais; cursos para professores da rede municipal de ensino e distribuição ampla da folheteria do PESM. Porém, há pouca divulgação dos objetivos de conservação do PESM para o público externo, por faltar mais apoio da gestão central para a divulgação da Unidade, assim como a situação fundiária do Núcleo é tema não solucionado, prejudicando as relações com o seu entorno.

Há um entendimento diferenciado sobre a vivência nesta paisagem. Na paisagem estão inseridos todos os elementos naturais e culturais, na qual produzem os conselheiros suas relações internas e externas de comunicação. Por um lado, há uma variabilidade da percepção e dos sujeitos que observam um mesmo assunto, dependendo da situação que este ocupa nesta paisagem, tornando-se necessário assumir e integrar múltiplas abordagens para que o entendimento sobre a representação no Conselho e seu papel neste, por parte dos conselheiros, ocorra. Por outro, a paisagem de hoje corresponde às interações do passado, um registro da memória coletiva e da vivência, que necessita ser construída na perspectiva de uma Unidade de Conservação.

Os conselheiros que participaram do 1º mandato do conselho consultivo do Núcleo Santa Virgínia misturam seu relato de história de vida profissional, pessoal e de críticas a ele. Posicionam-se frente ao conselho consultivo avaliando diferentes aspectos da história vivida na gestão passada. Um dos conselheiros, que já está no seu 2º mandato no Conselho do NSV, descreve a situação analisada por Oliva (2000); Mattoso et al. (2009) e Steinmetz (2010), queixando-se da falta de comunicação e disposição de informar sobre a gestão da Unidade de Conservação:

Eu não tô vendo muita, muita, parte objetiva da coisa como conselheiro... eu acho que, não sei se é problema do gestor, ou problema do próprio esquema do Estado, certo? Eles não transmitem para os conselheiros o programa do Parque. (Bussolotti, 2012).

Quando discutimos o papel e a ação dos conselheiros, em termos de responsabilidade social, estamos falando de um ideal de participação e inclusão de cada conselheiro nesse Conselho. É necessário avaliar as categorias desses ideais para discutir as formas de construção das ações democráticas do grupo. “A patologia da participação” discutida por Santos e Avritzer (2003), como característica do final do século passado, com a expansão da democracia liberal, nos remete à análise dos Conselhos Consultivos, sobre o abstencionismo dos representantes nas reuniões, e o fato de estabelecerem uma pequena representação com seus pares, por não perceberem as mudanças das problemáticas enfrentadas pela sociedade e não verem suas ideias e opiniões incorporadas, por meio da representação e participação nos fóruns de políticas públicas, instituídos pelos governos (Santos e Avritzer, 2003, p. 3).

Para os autores, deve haver uma combinação entre a democracia representativa e participativa de coexistência e complementaridade. Convivência “em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional” (Santos e Avritzer, 2003, p. 25). E de complementaridade com o reconhecimento pelo governo de que as formas públicas de monitoramento e os processos de consulta e deliberação públicas, como os Conselhos Consultivos em Unidades de Conservação, “podem substituir parte do processo de representação e deliberação, tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia”.

O conselheiro nº 22 relata uma experiência em uma Unidade de Conservação do Estado de São Paulo, que criou e adaptou à dinâmica local os processos de coexistência e complementaridade democrática.

(...) quando estava na Ilha do Cardoso, o conselho dele era praticamente deliberativo, assim, não era formalmente, mas era tudo discutido, e tudo... Governança de fato, inclusive coisas de licenciamento, de laudos que tinha que dar parecer ao Ministério Público passava pelo Conselho (...) com bastante transparência... (Bussolotti, 2012).

Os conselheiros apontam soluções para o que Santos e Avritzer (2003) colocam sobre a busca da coexistência e complementaridade das formas de democracia, exemplificadas nas falas abaixo:

- *buscar novos caminhos, ouvir as experiências das pessoas em outras áreas, tentar trazer isso para nossa rede de ensino;*
- *levando propostas e trazendo propostas para a educação;*
- *deixar o produtor produzir, viver e dar auxílio, dar conhecimento pelo conselho pra sociedade do entorno;*
- *sanar dúvidas, orientar o grupo, operacionalizar a participação;*
- *articulação, na visão do todo do parque e ser um canal de comunicação entre a gestão e este grupo de conselheiro, tentar aparar as arestas, entender a visão dos da gestão e esta interação;*

- *identificar os problemas que podem ser resolvidos com alguma pesquisa e tentar ou desenvolver projeto de pesquisas ou ir atrás de universidades, institutos que possam dar as respostas àquelas questões que estão sendo discutidas no conselho;*
- *partilhar e tomar decisões;*
- *poder contribuir com o conselho, em prol da mata, do meio ambiente, tudo que envolve a natureza que é muito peculiar na nossa região;*
- *fazer a interação da secretaria com o parque (Bussolotti, 2012).*

Pela visão dos conselheiros da 2ª gestão (2011 a 2013), as pessoas da comunidade mais envolvidas com o Conselho são aquelas que estão próximas espacialmente ao Núcleo, como “o pessoal de RPPN” (Bussolotti, 2012), da comunidade de dentro do Núcleo e as instituições parceiras. A fala é constante, entre os entrevistados, da distância do Núcleo Santa Virgínia da comunidade, como fica registrado no depoimento do conselheiro nº 24: “[...] apesar de o Núcleo Santa Virgínia estar tão perto, ainda está distante, há muitas pessoas que não conhecem os propósitos do Núcleo Santa Virgínia” (Bussolotti, 2012).

3.4 Análise da Participação dos Conselheiros do Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia, PESM

Para analisar os gradientes de participação dos cidadãos em fóruns, a exemplo do conselho consultivo, Arnstein (2002, p. 2) criou uma tipologia que apresenta oito tipos de participação, estando “dispostos em forma de uma escada, onde cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir sobre os resultados” de sua participação. Todavia, a contraposição proposta por essa divisão pode estabelecer uma análise entre apenas dois pontos de vista, entre os poderosos e os sem poder. Para uma análise mais aprofundada, as nuances entre os diferentes pontos de vista das relações em um fórum de participação social devem ser consideradas.

Essa tipologia propõe uma categorização ilustrativa das relações entre os indivíduos, não se aprofundando nas causas que levam à participação e à não participação, mostrando as etapas principais que um grupo passa até seu amadurecimento como fórum de decisão coletiva e de maneira objetiva, permitindo uma visualização das várias situações em que os grupos avaliados se encontram. Essa matriz auxilia a uma primeira observação das relações de poder no grupo de conselheiros, colaborando para a reflexão das questões relacionadas às estratégias de atuação mais convencionais deste fórum.

O primeiro degrau, “Manipulação”, representa os grupos com poder de decisão utilizando esses fóruns para seus interesses particulares. Essa fase foi relatada pelo gestor na sua avaliação da primeira composição do conselho, em 1998.

O segundo degrau, “Terapia”, é aquele em que os grupos com poder de decisão, ao invés de discutirem os temas que geraram as queixas sobre problemas aparentemente individuais de um conselheiro, preferem tratar do problema individual a discutir as relações deste com o grupo e não resolvem a situação que gerou a queixa. No caso deste conselho consultivo, a morosidade para a resolução dos problemas fundiários e para o estabelecimento das normas para o *rafting* geraram debates individuais, observados nas reuniões em que as pesquisadoras estiveram presentes, demonstra esta categoria, apesar do esforço evidente da gestão para que os focos principais que provocavam as queixas tivessem as possíveis soluções agilizadas institucionalmente.

Para Arnstein (2002, p. 5), os primeiros dois degraus, “Manipulação” e “Terapia”, camuflam o objetivo real de alguns fóruns que não é o de “permitir à população a participar nos processos de planejamento ou conduzir programas, mas permitir que os tomadores de decisão possam ‘educar’ ou ‘curar’ os participantes”. Muitos trabalhos de capacitação de fóruns democráticos não levam ao empoderamento do grupo ou às tomadas de decisões visando à solução dos problemas efetivos. Haja vista que a capacitação proposta pela Fundação Florestal de todos os conselheiros dos conselhos consultivos dos Núcleos do Parque Estadual da Serra do Mar, em 2010, não serviu para a consolidação do conselho maior do Parque, frutificando apenas na socialização da avaliação individual aplicada aos conselheiros e gestores

e socialização entre os conselheiros dos Núcleos. O verdadeiro tomador de decisão, que no caso é a Fundação Florestal, não efetivou o objetivo maior de construção do fórum democrático que seria o conselho do Parque Estadual da Serra do Mar.

O terceiro degrau, “Informação”, é aquele demonstrado nas análises das atas do 1º mandato de 2007-2010 e nas observações das reuniões em que a gestão passava informes de sua atuação em grande parte do tempo, embora tivesse também como prática de encaminhamento das reuniões ocorrerem no degrau “Consulta”, solicitando aos conselheiros sua opinião sobre os encaminhamentos da gestão. Esses dois degraus ocorrem nas reuniões do conselho, mas em alguns momentos houve queixas de conselheiros sobre a efetividade da consulta, pois questionavam se por ser um conselho consultivo, as decisões consensuais no grupo seriam acatadas institucionalmente.

Quando esses níveis são definidos pelos poderosos como o grau máximo de participação possível, existe a possibilidade de os cidadãos realmente ouvirem e serem ouvidos. Mas, nesses níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder (Arnstein, 2002, p. 5).

Pelos relatos do gestor, e ainda por meio das análises das atas, relatórios e demais artigos sobre o tema, constata-se que atualmente o Conselho do Núcleo Santa Virgínia vive uma relação pacificada entre todos, executando parcerias originadas dentro do próprio Conselho, tais como o desenvolvimento de projetos socioambientais, as resoluções sobre o *rafting*, o estímulo à criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs, bem como o empenho institucional na regularização fundiária. Dessa forma, consideramos que esse conselho já escalou os degraus “Pacificação” e “Parceria”.

O degrau (5) *Pacificação* consiste simplesmente de um nível superior dessa concessão limitada de poder, pois permite aos sem-nada aconselhar os poderosos, mas retém na mão destes o direito de tomar a decisão final. (...) Os cidadãos podem participar de uma (6) *Parceria* que lhes permita negociar de igual para igual com aqueles que tradicionalmente detêm o poder (Arnstein, 2002, p. 3).

Nesse contexto, para um melhor entendimento das relações e inter-relações desenvolvidas, cabe destacar que a Gestão ainda não faz uma delegação de poder, pois não instituiu suas câmaras técnicas, e os conselheiros, por sua vez, têm uma participação indireta nos processos inerentes à gestão, como um controle cidadão de fato. Já o cargo de secretaria é delegado a um funcionário do Núcleo; e o vice-presidente e demais conselheiros não participam de reuniões ou de outras atividades do dia a dia com o gestor, para trabalhar de forma colegiada as decisões do Conselho Consultivo. “Nos degraus superiores, (7) *Delegação de poder* e (8) *Controle cidadão*, o cidadão sem-nada detém a maioria nos

fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial” (Arnstein, 2002, p. 3) (Quadro 2).

A participação popular, quanto à sua eficácia de ação, é conceituada no caso de um Conselho Consultivo como não vinculante às decisões da gestão, mas, quanto à matéria e à estrutura de sua intervenção, é entendida como colegiado de entidades representativas do direito de integrar órgão de consulta no poder público. Os Conselhos Consultivos são instrumentos que podem servir à participação popular, à expressão política da coletividade, porque são ricos no plano normativo, mas ainda pobres no plano da vivência efetiva da participação (Modesto, 2005).

Quadro 2. Análise da participação dos conselheiros do conselho consultivo gestão 2007 a 2010 – Núcleo Santa Virgínia, PESM.

Table 2. Analysis of the participation of the councilors of the advisory board from 2007 to 2010 – Santa Virgínia Nucleus, PESM.

NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO		NÍVEIS DE PODER
8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: Arnstein (2002, p. 2). Adaptado por Bussolotti (2011).
Sources: Arnstein (2002, p. 2). Adapted by Bussolotti (2011).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise do processo de consolidação dos conselhos consultivos no Parque Estadual da Serra do Mar, mais especificamente no Núcleo Santa Virgínia, constatou-se que:

- uma das causas de não se conseguir implementar um sistema de planejamento participativo manifesta-se na dificuldade de todos os membros dos conselhos em assumir o papel de representantes de seus pares;

- a desmotivação e baixa participação dos conselheiros, o desestímulo de gestores para o processo participativo, a baixa produtividade dos Conselhos Consultivos, de modo geral, em relação a apoiar a gestão do PESM, além da pouca frequência na realização das reuniões, demonstram a necessidade de maior vontade, comprometimento e envolvimento político da instituição por meio dos gestores, para a efetivação dos Conselhos Consultivos nas outras Unidades de Conservação ligadas ao SIEFLOR (Steinmetz, 2010);

- há uma grande porcentagem de conselheiros participantes e motivados para atuarem no Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia, relatada nesta pesquisa na gestão 2007-2010. Todos procuram identificar o seu papel dentro das instituições representadas com o fato de serem indicados para o papel de conselheiros. No diálogo e nas respostas dadas durante as entrevistas, testemunham o vínculo com a paisagem do Núcleo Santa Virgínia e demonstram as expectativas quanto ao seu desempenho como conselheiros. A maioria das narrativas deixa clara a situação tanto das opiniões ante os problemas da Unidade como em relação às propostas para sua solução. Os testemunhos que trazem maior número de propostas para a solução dos problemas são os dos conselheiros na sua segunda gestão, porque têm mais vivência com o gerenciamento da Unidade de Conservação, e
- a gestão acerca dos conflitos inerentes à falta de definições institucionais sobre as questões que envolvem a ocupação humana, no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral, é a principal causa da geração de alterações e problemas na gestão das populações nas áreas protegidas.

Para Bolos (1992), as paisagens são estruturas integradas, e paisagens sobre paisagens formam conjuntos complexos e que não se reduzem à soma de seus elementos constituintes, mas das suas interconexões. Gerenciar uma Unidade de Proteção Integral, tendo em vista que esta é uma paisagem de ocupação e uso das terras, de territorialidades diferenciadas que se entremesclam, na concepção histórica da cultura local, é dizer a estas pessoas que a vivência nestas paisagens, hoje, é ilegal, fato que gera, evidentemente, conflitos de interesses e objetivos vivenciados e interpretados sob diferentes ângulos cotidianamente.

Ainda há um paradoxo entre o conhecimento detalhado sobre toda a UC, por parte do gestor, e a falta de conhecimento sobre o seu real papel, por parte dos conselheiros, para atuarem em consenso na função dominante ou nas transformações concernentes à multifuncionalidade desta paisagem da Unidade de Conservação.

Também os problemas de comunicação observados se tornam evidentes, entendidos aqui como troca de informações entre todos – gestão dos Núcleos e conselheiros –, sendo indicados pelo baixo índice de parcerias formais das instituições locais com o PESM, mais a dificuldade de desenvolvimento de projetos conjuntos, principalmente com as prefeituras, desde o início da implantação dos processos de planejamento participativo nesta Unidade de Conservação de Proteção Integral, avaliada neste artigo.

Finalizando, acredita-se que, embora o Conselho Consultivo do Núcleo Santa Virgínia discuta a sabedoria e preferências existentes nas comunidades representadas e procure consensuar suas práticas, ainda não consegue viver a representação de seus grupos; entretanto, devemos destacar que caminha para a autonomia na participação dos conselheiros nas decisões da gestão com as câmaras técnicas, por exemplo, e inicia a convergência de seus programas e diretrizes com os municípios abrangidos pela Unidade de Conservação, delineando perspectivas no sentido de uma gestão mais integrada e colaborativa, alinhada às especificidades das realidades regionais e locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARNSTEIN, S.R. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – Participe**, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.calameo.com/books/00007359096ef6fd13b72>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

BOLÓS, M. de. (Org.). **Manual de ciência del paisaje** – teoria, métodos y aplicaciones. Barcelona: Masson, 1992. 273 p.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: maio 2011.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: maio 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/calendario.shtm>>. Acesso em: jul. 2011.

BUSSOLOTI, J.M. **Construindo indicadores para a paisagem do Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Santa Virgínia**. 2012. 245 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

FUNDAÇÃO FLORESTAL DE SÃO PAULO. **Parque Estadual da Serra do Mar: Núcleo Santa Virgínia**. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://www.fflorestal.sp.gov.br/hotsites/hotsite/sobre.php>>. Acesso em: 7 ago. 2011.

GUIMARÃES, S.T.L. Aspectos da percepção e valoração de paisagens do Núcleo Santa Virgínia, Parque Estadual da Serra do Mar (SP), Brasil. **OLAM – Ciência & Tecnologia**, v. 11, n. 2, p. 228-249, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/olam/article/view/5279>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

JACOBI, P. Movimento ambientalista no Brasil: representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas. In: RIBEIRO, W. (Org.). **Patrimônio ambiental**. São Paulo: EDUSP, 2003. Disponível em: <<http://www.teia.fe.usp.br/wp-content/uploads/2011/02/Baixar-artigo4.pdf>>. Acesso em: set. 2011.

KRONKA, F.J.N. et al. **Inventário florestal da vegetação natural do Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente: Instituto Florestal: Imprensa Oficial, 2005. 200 p.

LAKATOS, E.; MARCONI, M. de A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

MATTOSO, A.Q. et al. La creación de consejos consultivos en el Parque Estadual da Serra do Mar, PESM. São Paulo, Brasil. In: CONGRESO ÁREAS PROTEGIDAS, 6., 2009, Cuba. **Anais...** La Havana–Cuba: Ministério de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba, 2009.

MINAYO, M.C. de S.; DESLANDES, S.F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 30. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MODESTO, P. Participação na administração pública: mecanismos de operacionalização. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 2, abr./maio/jun., 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

OLIVA, A. Gestão de unidades de conservação – processo participativo ou outorga de atribuições e prerrogativas? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. v. 1, p. 117-131.

_____.; COSTA NETO, J. de B. Comitês de apoio à gestão – histórico da implantação e avaliação dos resultados para dez unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. **Anais...** Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. 3v.

PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, A. **Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento**. Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 2009. 95 p.

RAIMUNDO, S. et al. A criação dos conselhos consultivos nas unidades de proteção integral – estudo de caso no Estado de São Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002. v. 1, p. 223-233.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Porto: Afrontamento, 2003. p. 35-69.

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 49.672, de 6 de junho de 2005. Dispõe sobre a criação dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado de São Paulo, define sua composição e as diretrizes para seu funcionamento e dá providências correlatas, 2005. Disponível em: <http://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/estadual/decretos/2005_Dec_Est_49672.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006, que institui o Sistema Estadual de Florestas – SIEFLOR. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/92176/decreto-51453-06-sao-paulo-sp>>. Acesso em: dez. 2011.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. Instituto Florestal. **Parque Estadual da Serra do Mar** – plano de manejo. São Paulo, 2006.

STEINMETZ, S. **Capacitação dos oito conselhos consultivos do Parque Estadual da Serra do Mar**: relatório final, consultoria prestada à Fundação Florestal. São Paulo, 2010. 63 p.

TABARELLI, M.; VILLANI, J.P.; MANTOVANI, W. Estudo comparativo da vegetação de dois trechos de floresta secundária no Núcleo Santa Virgínia/SP. **Revista do Instituto Florestal**, v. 6, n. 1, p. 1-11, 1994.

UNIÓN INTERNACIONAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA – UICN. Declaração de Bariloche. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE PARQUES NACIONAIS E OUTRAS ÁREAS PROTEGIDAS, 2., 2007, Bariloche.

VILLANI, J.P. et al. (Org.). **Planos de Manejo das unidades de conservação** – Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Santa Virgínia – Plano de Gestão Ambiental – fase 1. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente: Coordenadoria de Informações Técnicas, Documentação e Pesquisa Ambiental: Instituto Florestal: Fundação Florestal, 1998. 16 p.