

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

FELIPE AUGUSTO ZANUSSO SOUZA

**DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS
CONSELHOS GESTORES DE DUAS UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO NA BAIXADA SANTISTA DO ESTADO DE SÃO
PAULO**

**SÃO PAULO
2012**

FELIPE AUGUSTO ZANUSSO SOUZA

DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS
GESTORES DE DUAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA BAIXADA
SANTISTA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciência Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Beduschi Filho

Versão Corrigida

(versão original disponível na Biblioteca da Unidade que aloja o Programa e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP)

SÃO PAULO
2012

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, Felipe Augusto Zanusso

Desafios e perspectivas da participação social nos conselhos gestores de duas unidades de conservação na baixada santista do estado de São Paulo./ Felipe Augusto Zanusso Souza; orientador Luiz Carlos Beduschi Filho –São Paulo, 2012.

118f.: il.; 30 cm.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo

1. Área de Conservação – aspectos sociais 2. Proteção ambiental 3. Desenvolvimento sustentável 4. Inclusão Social I.Título



Universidade de São Paulo

RELATÓRIO DE DEFESA

Aluno: 90131 - 5985033 - 1 / Página 1 de 1

Relatório de defesa pública de Dissertação do(a) Senhor(a) Felipe Augusto Zanusso Souza no Programa: Ciência Ambiental, do(a) Interinstituições em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo.

Aos 02 dias do mês de outubro de 2012, no(a) Sala de Seminários IZC/USP realizou-se a Defesa da Dissertação do(a) Senhor(a) Felipe Augusto Zanusso Souza, apresentada para a obtenção do título de Mestre intitulada:

"Desafios e perspectivas da participação social nos conselhos gestores de duas Unidades de Conservação na Baixada Santista do estado de São Paulo"

Após declarada aberta a sessão, o(a) Sr(a) Presidente passa a palavra ao candidato para exposição e a seguir aos examinadores para as devidas arguições que se desenvolvem nos termos regimentais. Em seguida, a Comissão Julgadora proclama o resultado:

Nome dos Participantes da Banca	Função	Sigla da CPG	Resultado
Luiz Carlos Beduschi Filho	Presidente	FACH - USP	APROVADO
Antonio Carlos Sant Ana Diegues	Titular	ESALQ - USP	APROVADO
Denis Moledo de Souza Abessa	Titular	UNESP - Externo	APROVADO

Resultado Final: APROVADO

Parecer da Comissão Julgadora *

SUGIRO SE A PUBLICAÇÃO DO RESUMÃO DA DISSERTAÇÃO.

Eu, Luiz Carlos Beduschi Filho, lavrei a presente ata, que assino juntamente com os(as) Senhores(as), São Paulo, aos 02 dias do mês de outubro de 2012.

Antonio Carlos Sant Ana Diegues

Denis Moledo de Souza Abessa

Luiz Carlos Beduschi Filho
Presidente da Comissão Julgadora

* Obs: Se o candidato for reprovado por algum dos membros, a preenchimento do parecer e do relatório.

A defesa foi homologada pela Comissão de Pós-Graduação em 03/10/2012 e, portanto, o(a) aluno(a) faz jus ao título de Mestre em Ciências obtido no Programa Ciência Ambiental.

Julio Selig
Presidente da Comissão de Pós-Graduação

AGRADECIMENTOS

Aproveito esse espaço para agradecer alguns dos protagonistas dessa dissertação:

Aos conselheiros do Parque Estadual Xixová- Japuí e da Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Centro, por acreditarem no potencial da sua participação na gestão das unidades de conservação. E por terem contribuído com seus depoimentos para essa pesquisa.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo pela bolsa e apoio concedido para realização do projeto (Processo nº 2010/14049-3).

À Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Ensino Superior pela bolsa concedida durante seis meses.

Ao Professor Luiz Carlos Beduschi Filho pela orientação, confiança, ensinamentos e aprendizagem compartilhada nessa trajetória. Sua orientação vai muito além dos resultados dessa dissertação. Sempre com alguma boa sugestão de leitura, um novo autor, uma nova abordagem, contribuiu significativamente para meus avanços acadêmicos e pessoais nessa caminhada de Mestrado.

Aos professores Antônio Carlos Diegues e Denis Abessa pelas contribuições e debates nas reuniões do comitê de orientação.

Ao Professor Pedro Jacobi pela amizade e oportunidade em participar do Grupo de Pesquisa em Governança Ambiental.

Aos familiares (Mãe, Pai, Leco, Vó, Tio João, Tia, Primas: Laís e Silvia) que acompanharam essa jornada, contribuindo, ajudando e compreendendo o processo em suas diferentes fases.

Aos nov@s amig@s conquistados na USP, que compartilharam as angústias da pós, conhecimentos e muitas alegrias. Do PROCAM: Carol Cichoski, Andréa, Renata, Cris, Dani, Mari, Mikael, Alexandre, Paulo, Laize, Carol Teramoto. Da USP: João Alex, Luciana, Laís, Riguel, Giraya.

Aos sempre amigos da UNESP São Vicente, que mesmo distantes estiveram em diversos momentos juntos nessa jornada. Em especial: Mary, Pankeka, Macu, Farofero, Boto, Poetera, Pizza, Lixão, Paola.

RESUMO

SOUZA, Felipe Augusto Zanusso. **Desafios e perspectivas da participação social nos conselhos gestores de duas Unidades de Conservação na Baixada Santista do Estado de São Paulo**, 2012. 118f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

O objetivo da pesquisa foi analisar os principais fatores determinantes para que os conselhos gestores de Unidades de Conservação (UC) contribuam para a emergência de processos de aprendizagem social e para a ocorrência de mudanças na dinâmica territorial relacionadas aos objetivos sociais e ecológicos das UC. O estudo apoiou-se nos casos do Parque Estadual Xixová-Japuí e da Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Centro, unidades localizadas na Baixada Santista, estado de São Paulo, e inseridas em uma matriz altamente urbanizada, envolvendo diversos interesses e desafios à gestão. A análise dos conselhos permitiu identificar as principais características dos processos de surgimento e funcionamento das arenas, verificando que tanto o desenho institucional como a presença de atores sociais hábeis assumem importância fundamental na criação de novas instituições nos conselhos. A principal conclusão do estudo indica que o estabelecimento de regras claras para a seleção de representantes da sociedade civil e a adoção de procedimentos técnicos facilitam a participação dos conselheiros nos processos de discussão e tomada de decisão na gestão da UC.

Palavras-chave: Participação social. Conselhos Gestores. Unidades de conservação. Desenho institucional.

ABSTRACT

SOUZA, Felipe Augusto Zanusso. **Challenges and perspectives of the social participation in the managing councils of two protected areas, Baixada Santista, São Paulo**, 2012. 118f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

The research objective was to analyze the determinants facts that contribute to the emergence of social learning processes and territorial dynamics changes in Protected Areas (PA). The scope of the study was defined in the Protected Area Management Councils and was based on the “Xixová-Japuí” State Park and “Litoral Centro” Marine Protected Area. Both PA are located in Santos Metropolitan Region, São Paulo, and inserted into a highly urbanized array with diverse interests and management challenges. Councils’ analysis identified the main characteristics of the arenas’ emergence processes and operation, verifying that both institutional design and skilled social actor’s presence assume critical importance on new institutions’ creation. The study’s main conclusion indicates that clear rules establishment for the selection of civil society representatives and the adoption of technical process improve actors involvement in discussions and decision making for the protected areas management.

Keywords: Social participation. Management Councils. Protected Areas. Institutional design.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Características da política de criação de conselhos gestores de UC no estado de São Paulo. Elaborado pelo autor.	25
Figura 2: Modelo de agenda transescalar. Elaborado pelo autor.	27
Figura 3: Mapa do Parque Estadual do Xixová-Japuí. Fonte: (SÃO PAULO, 2010).....	58
Figura 4: Mapa da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro. Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente.	58
Figura 5: Etapas da formação da nova arena.....	78
Figura 6: Processo de votação no conselho gestor da APAMLC.	89
Figura 7: Mapa da APA Marinha Litoral Centro.	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Sugestão elaborada pela administração do PEXJ para composição do Conselho Consultivo.....	71
Quadro 2: Sugestão final para composição do Conselho Consultivo do PEXJ.	72
Quadro 3: Sugestão para composição do conselho gestor da APAMLC.	74
Quadro 4: Representações do poder público e sociedade civil no Conselho Gestor da APAMLC.....	76
Quadro 5: Tipologia dos conselheiros da sociedade civil nas UC.....	83
Quadro 6: Composição da Câmara Temática de Pesca (Em preto estão as entidades que demonstraram interesse em participar. Em cinza aquelas que entraram automaticamente).....	91
Quadro 7: Composição da Câmara Temática de Educação e Comunicação (Em preto estão as entidades que demonstraram interesse em participar. Em cinza aquelas que entraram automaticamente).	91
Quadro 8: Composição da Câmara Temática de Planejamento e Pesquisa (Em preto estão as entidades que demonstraram interesse em participar. Em cinza aquelas que entraram automaticamente).	92

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA.....	10
2	OBJETIVOS.....	14
3	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	15
3.1	CONSELHOS GESTORES E POLÍTICA PÚBLICA NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	15
3.1.1	OS EMBRIÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS UC PAULISTAS.....	15
3.1.2	ABRE-SE A JANELA DE OPORTUNIDADE: O SISTEMA ESTADUAL DE FLORESTAS	18
3.1.3	IDENTIFICANDO PROBLEMAS E CONSTRUINDO A AGENDA DE GOVERNO..	19
3.1.4	OS CONSELHOS GESTORES ESTAVAM NA LATA DE LIXO? O INCREMENTALISMO DA POLÍTICA	22
3.1.5	A POSSIBILIDADE DE CONSTRUIR AGENDAS TRANSESCALARES	25
3.1.6	DECISÕES POLÍTICAS QUE INFLUENCIAM A ESTABILIDADE DA GESTÃO....	28
3.2	APRENDIZAGEM SOCIAL EM PLATAFORMAS MULTI-ATORES: UM OLHAR PARA OS CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	31
3.2.1	BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS	31
3.2.2	PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS	33
3.2.3	DEMOCRACIA E OS CONSELHOS GESTORES.....	39
3.2.4	APRENDIZAGEM SOCIAL EM PLATAFORMAS MULTI-ATORES.....	42
3.3	DESENHO INSTITUCIONAL.....	46
3.3.1	ESCOLHAS DO DESENHO INSTITUCIONAL	48
3.3.2	AS CONSEQUÊNCIAS DO DESENHO INSTITUCIONAL	55
4	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	57
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	66
5.1	PRIMEIRO PASSO: O SURGIMENTO DOS CONSELHOS.....	66
5.1.1	COMO OS ATORES ENTRAM NO JOGO? A FORMAÇÃO DAS ARENAS	69
5.2	A MANUTENÇÃO DOS CONSELHOS OU A REPRODUÇÃO DAS ARENAS	83
5.2.1	A AGENDA DAS ARENAS: QUEM DEFINE O TEMA DOS DEBATES?	84
5.2.2	PODER (OU NÃO) DE DECIDIR: O MODO DELIBERATIVO DOS CONSELHOS..	87
5.2.3	A IMPORTÂNCIA DA REUNIÃO: ENCONTRO E INTERAÇÃO DOS GRUPOS... 100	
5.3	AS CONSEQUÊNCIAS DAS NOVAS ARENAS	102
6	CONCLUSÕES	105
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110

1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

A inserção da participação social na gestão das políticas públicas é algo recente no Brasil e está associada ao movimento de democratização da sociedade. Fruto da efervescência dos movimentos sociais que marcou a segunda metade da década de 1980, a profusão de conselhos gestores é considerada uma das mais importantes inovações institucionais das políticas públicas no Brasil democrático (GOHN, 2001).

No caso das Unidades de Conservação (UC), a participação da sociedade nos processos de gestão territorial é considerada, pelo menos retoricamente, premissa fundamental para a conservação da biodiversidade, seja em áreas de proteção integral ou de uso sustentável dos recursos naturais¹. No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê instrumentos de participação por meio de consultas públicas, nos conselhos gestores e durante a elaboração de planos de manejo.

Essa nova dinâmica dos espaços naturais protegidos tem colocado uma série de novos desafios à sua gestão, como da definição dos arranjos institucionais necessários para que esses territórios alcancem seus objetivos ecológicos e cumpram sua função social.

Nesse sentido, assumindo que os conselhos gestores cumprem um papel fundamental na estratégia para a gestão participativa dos espaços naturais protegidos, este trabalho tem como objetivo principal contribuir para o debate sobre o tema da participação social na gestão de Unidades de Conservação.

De fato, a ampliação dos espaços de discussão pública é uma inovação institucional que pode contribuir significativamente para a democratização das políticas públicas, já que abre espaço para a manifestação de interesses de segmentos que até então estavam excluídos dos processos de gestão.

Por outro lado, a simples existência dos conselhos, mesmo que amparada em legislação específica, não garante o rompimento imediato da inércia institucional na qual repousa grande parte das práticas de gestão pública. Alguns estudos enfatizam ainda a precariedade da participação social nessas novas organizações, bem como as

¹ As unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação dividem-se em dois grupos, com características específicas: as Unidades de Proteção Integral, que tem por objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei; e as Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

dificuldades em estabelecer a legitimidade dos interesses envolvidos (DRYZEK, 2004) e sua frequente submissão a poderes locais dominantes (ABRAMOVAY, 2001).

Ainda que tenham aumentado significativamente os estudos sobre participação social em espaços colegiados de discussão e deliberação, são ainda recentes aqueles relacionados à utilização desses mecanismos voltados à conservação da biodiversidade, como é o caso dos conselhos gestores nas unidades de conservação.

Apesar da afirmação, ao mesmo tempo em que os estudos são esparsos, verifica-se um crescimento dos esforços em estabelecer estratégias de co-gestão dos recursos naturais, e particularmente em áreas protegidas, que garantam a participação dos atores envolvidos. Justificada por expectativas como: maior eficiência, equidade, justiça etc., a gestão compartilhada tem se colocado como uma alternativa de solução para os casos de manejo dos usos da biodiversidade.

Esse fato é verificado no Brasil e, particularmente no Estado de São Paulo, pela crescente expansão de UC que demandam uma ampla participação da sociedade, como nas de uso direto, exemplificado pelas Áreas de Proteção Ambiental, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Extrativistas, sobre as quais existem poucas informações sobre como garantir a co-gestão em ambientes frágeis como de Mata Atlântica. Além disso, órgãos como o Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo têm despendido cada vez mais esforços no entendimento, desenvolvimento e normatização de conceitos como gestão compartilhada, participação, manejo etc.. Ao mesmo tempo, a comunidade científica brasileira tem demonstrado preocupação na compreensão das dimensões humanas relacionadas à conservação da biodiversidade (JOLY *et al*, 2010).

Dessa forma, sabendo que os processos de envolvimento da população na gestão pública são recentes na Baixada Santista, principalmente aqueles relacionados à gestão de Unidades de Conservação, este trabalho foi desenvolvido junto aos conselhos gestores de duas UC, sendo elas o Parque Estadual do Xixová-Japuí (PEXJ) e a Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Centro (APAMLC), unidades de proteção integral e de uso sustentável respectivamente. Ambas UC possuem grande relevância ecológica e, por estarem inseridas em um complexo mosaico de paisagens, compreender como se articulam os diferentes atores no conselho gestor das UC para a construção de soluções para a gestão compartilhada dos recursos naturais disponíveis torna-se de grande importância para alcançar os objetivos sociais e ecológicos das áreas.

Considerando essa perspectiva, diante da importância e atualidade do tema

exposto, formulou-se a seguinte pergunta de pesquisa: quais os principais fatores determinantes para que, no âmbito dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, tenham lugar processos de aprendizagem social que contribuam para alcançar os objetivos sociais e ecológicos das UC?

A hipótese central construída é que os principais fatores que condicionam a emergência de processos de aprendizagem social no âmbito dos conselhos gestores de UC dizem respeito ao estabelecimento de regras claras para a seleção de representantes da sociedade civil e à adoção de procedimentos técnicos que facilitem a participação dos conselheiros nos processos de discussão e tomada de decisão sobre o futuro da gestão da UC.

Para responder a pergunta formulada, a pesquisa reuniu elementos teóricos e empíricos que permitem melhor compreender onde estão inseridos esses mecanismos de participação social para a gestão de unidades de conservação e que tem se disseminado por todo o território brasileiro.

Dessa forma, a dissertação apresenta mais cinco seções, além desta Introdução, sendo: Objetivos, Revisão Bibliográfica, Procedimento Metodológico, Resultados Parciais, Discussão e Conclusões. Na primeira delas, são explicitados os Objetivos, principal e específicos, do trabalho.

A seção de Revisão Bibliográfica inicia com uma apresentação do contexto em que os conselhos gestores de UC emergiram no Estado de São Paulo e no Brasil. A partir de elementos da teoria da formação de agenda governamental de John Kingdon (2003) e de conceitos da ciência política, aspectos da política pública de criação de conselhos gestores de unidades de conservação são apresentados para situar o leitor no contexto da política de estadual de conservação, destacando o lugar institucional destes mecanismos. São apresentadas informações que indicam como a política foi implementada e difundida pelo Estado. Ao final da seção, destaca-se a possibilidade do surgimento de agendas transescalares bem como os aspectos associados à instabilidade dos conselhos em virtude das decisões políticas tomadas pelo órgão gestor.

Na segunda seção descreve-se o processo histórico de surgimento dos conselhos gestores no âmbito das políticas públicas e sua relação com os temas ligados à conservação ambiental. Em seguida busca-se relacionar algumas das principais teorias sobre democracia com o funcionamento e limitações dos conselhos gestores. No caso das Unidades de Conservação, a abordagem traz uma relação das principais limitações e desafios que a literatura tem destacado.

A partir dessa contextualização, os conselhos gestores de UC são analisados com foco no conceito das Plataformas Multi-atores e na tentativa em compreender como os múltiplos interesses envolvidos na questão ambiental podem se articular e organizar institucionalmente para promover alterações comportamentais, inovações e ações coletivas para o desenvolvimento territorial com ênfase na conservação ambiental. Complementando o conceito de plataformas multi-atores, é apresentada a recente utilização do termo aprendizagem social em temas relacionados à gestão dos recursos naturais. O conceito da aprendizagem social está relacionado, entre outros fatores, à construção de um quadro de colaboração e diálogo, buscando dessa forma estabelecer relações de confiança e soluções conjuntas para a resolução de conflitos. Nessa perspectiva, discute-se como a aprendizagem social pode contribuir para a caracterização das relações estabelecidas entre atores sociais e na identificação das condições necessárias para que os conselhos gestores de unidades de conservação sustentem a emergência de processos dessa natureza relacionados aos seus objetivos sociais e ecológicos. Ao final da seção são apresentadas e discutidas as contribuições de Fung (2003) sobre o desenho institucional em esferas públicas de participação.

No item Procedimento Metodológico é realizada uma breve contextualização das áreas de estudo e das ferramentas de pesquisa utilizadas.

Na seção dos Resultados e Discussão são apresentadas as informações obtidas e analisadas a partir da coleta de dados. Os dois estudos de casos são analisados conjuntamente, de forma a facilitar a compreensão do seu funcionamento.

Ao final são apresentadas as Conclusões da pesquisa.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar as condições necessárias e os fatores determinantes para que os conselhos gestores de unidades de conservação contribuam para a emergência de processos de aprendizagem social e para a ocorrência de mudanças na dinâmica territorial relacionadas aos objetivos sociais e ecológicos das UC.

Os objetivos específicos são (a) compreender os efeitos das ações dos conselhos gestores de UC de proteção integral e uso direto no que concerne à participação social e a gestão dos territórios, como o estabelecimento de inovações, sejam elas mudanças de comportamento, tomada de consciência e de envolvimento, além de efeitos como regras, acordos e planos de gestão; (b) analisar o desenho institucional e o estabelecimento de regras e procedimentos na dinâmica dessas plataformas multi-atores; (c) compreender as relações estabelecidas para a emergência da aprendizagem social entre os atores envolvidos com os conselhos.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

3.1 CONSELHOS GESTORES E POLÍTICA PÚBLICA NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

No estado de São Paulo, a Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal) é o órgão da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA-SP) responsável pela implementação das políticas públicas relacionadas às unidades de conservação paulistas e, conseqüentemente, pela criação, implantação e formalização de conselhos gestores. Assim, esta seção busca esclarecer ao leitor como os conselhos gestores emergem na estratégia para a gestão participativa dos espaços naturais protegidos no Estado. O item tem como objetivo principal discutir, à luz do modelo de formação de agenda governamental e de alguns conceitos da ciência política, aspectos da política pública de criação de conselhos gestores em UC do estado de São Paulo.

Como arcabouço teórico são mobilizadas principalmente as contribuições da teoria de formação de agendas de governo proposta por Kingdon (2003) e discutido por Caldas (2007). Como material de apoio para compreensão dos conceitos de políticas públicas utiliza-se Rodrigues (2010).

O item inicia resgatando a trajetória institucional dos conselhos gestores na SMA-SP, considerando que, apesar da legislação federal ter sido publicada apenas em 2000, em meados da década de noventa, o Estado de São Paulo já “experimentava” políticas públicas para a participação social nas UC.

3.1.1 OS EMBRIÕES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS UC PAULISTAS

Para a melhor compreensão do processo de criação e desenvolvimento dos conselhos gestores de UC no estado de São Paulo, mostra-se necessária a construção de uma linha do tempo, evidenciando as principais políticas públicas que incidiram no

período entre 1996 e 2010².

Inicialmente deve-se considerar que, em 1996, a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo estabeleceu uma parceria com o governo alemão para implantação do Projeto de Preservação da Mata Atlântica (PPMA). Esse Projeto tinha como principais objetivos a melhoria do controle ambiental e conservação florestal na região do Vale do Ribeira e Litoral Paulista, além da consolidação de nove Unidades de Conservação.

Segundo Rodrigues (2001) até esse período a gestão das Unidades de Conservação no estado de São Paulo era centralizada na figura do chefe da Unidade, sendo que o PPMA abriu a perspectiva de participação de outros atores sociais no desenvolvimento do projeto. O trecho abaixo evidencia o caráter do documento:

Planejar as ações para a implantação das UC através dos Planos de Gestão é a principal meta deste componente (componente C). Elaborados com a participação da comunidade local, de representantes dos municípios, de cientistas, de ONGs ambientalistas e de instituições diversas, os Planos de Gestão Ambiental são resultado de processos dinâmicos, interativos e participativos para a definição de objetivos, metas e atividades de uma UC, dentro dos limites da SMA e diretrizes legais.

Para a autora, este documento indicava que a abordagem participativa estava incluída entre as principais diretrizes do PPMA, buscando assim construir um novo modelo de gerenciamento para as UC paulistas, pautado na "conjugação de interesses locais e regionais" (RODRIGUES, 2001).

O modelo de participação elaborado contava com duas etapas: a primeira delas a elaboração "participativa" da chamada matriz de planejamento, ou seja, o esboço geral dos programas que compunham o Plano de Gestão para cada UC. Essa etapa incluía a elaboração dos planos de manejo na fase 1 e 2, coordenados pela SMA-SP. Posteriormente, na segunda etapa, foram escolhidos os membros que comporiam os Comitês de Apoio à Gestão Ambiental em cada uma das nove unidades. O papel do Comitê seria auxiliar o diretor do Parque na implantação do Plano de Gestão proposto.

Segundo Rodrigues (2001), tal política foi, no entanto, contestada em várias esferas do Poder Público e aos comitês concedeu-se um tipo de poder mais restrito, o de

² Uma análise mais aprofundada de aspectos relacionados às unidades de conservação exigiria avaliar os períodos de criação e expansão dessas áreas, porém não é o objetivo desse trabalho.

consultor. Esse caráter é evidenciado pela autora no modelo para elaboração dos estatutos dos comitês, encaminhado pelo então diretor do Instituto Florestal (IF) aos responsáveis pelas UC, em 25 de março de 1998:

O Comitê de apoio à gestão [...] é um órgão colegiado, de caráter consultivo, que deverá apoiar as ações de implantação e consolidação dos Programas de gestão da UC, consolidando o processo participativo iniciado durante a elaboração da fase 1 do Plano de manejo (Plano de gestão ambiental).
Carta circular DG nº 041/98 assinada por Oswaldo Polfo Ferreira, na época, diretor do IF (RODRIGUES, 2001).

Isso indica que mesmo na SMA-SP a burocracia da instituição possuía interesses diversos, o que refletia em avanços e retrocessos na abertura política à participação nas UC.

Apesar disso, em alguns casos o gestor da unidade possibilitou maior abertura à participação do que em outras, como no Parque Estadual da Ilha do Cardoso, Unidade analisada por Rodrigues (2001). Segundo a autora o gestor desse Parque considerava o comitê deliberativo e atuava, principalmente, na concessão de reformas e construções de casas para moradores tradicionais, gerando oposição de setores mais conservadores da SMA-SP. Em outras Unidades, no entanto, a inoperância dos conselhos manteve o poder centralizado de gestão na figura do diretor da UC.

O PPMA, porém, não era destinado a todas as UC, sendo que seus recursos estavam associados a prazos para finalização. Assim, diversos comitês se desmobilizaram e não deram continuidade ao processo de diálogo que iniciaram, desacelerando os avanços alcançados (RODRIGUES, 2001). Ao mesmo tempo, alguns comitês continuaram atuantes, ainda que sem apoio e autonomia para tomada de decisões.

Dessa forma, pode-se dizer que esses comitês representaram uma primeira experiência de política pública participativa para gestão das UC em São Paulo, atuando como embriões dos conselhos gestores, que ressurgiriam após 2000, com a publicação do Sistema nacional de Unidades de Conservação.

3.1.2 ABRE-SE A JANELA DE OPORTUNIDADE: O SISTEMA ESTADUAL DE FLORESTAS

A publicação do SNUC estabeleceu uma obrigatoriedade nacional para as Unidades de Conservação: a necessidade de elaboração dos planos de manejo e a formalização de conselhos gestores, objetivando efetivar a participação da sociedade civil na gestão integrada dos territórios (BRASIL, 2000).

Assim, ainda que algumas Unidades que participaram do PPMA tivessem planos de manejo e comitês de gestão em funcionamento, a grande maioria das UC do estado estava, por assim dizer, “irregular”. Esse fato foi evidenciado pelo diretor da Fundação Florestal³ na qual detalhou que até 2006 havia apenas quatro conselhos e seis planos de manejo elaborados com base no roteiro metodológico do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e com participação das partes interessadas⁴, entre todas as unidades de conservação paulistas, um total aproximado de 89.

Atentando para os períodos citados pelo diretor, pode-se concluir, portanto, que a institucionalização dos conselhos na legislação federal não foi condição suficiente para que os mesmos fossem implantados no âmbito estadual.

Assim, o tema da gestão participativa das unidades de conservação paulistas somente foi reinserido na agenda da gestão pública estadual em dezembro de 2006, quando foi criado o Sistema Estadual de Florestas (SIEFLOR) (SÃO PAULO, 2006). Esse sistema atribuiu à Fundação Florestal o controle, a administração e a gestão financeira, operacional e técnica de todas UC e das Unidades de Produção do estado de São Paulo, visando assim “desincumbir de modo ágil o programa de gestão⁵” (SÃO PAULO, 2010).

A partir dessa reformulação, a Fundação Florestal passou a trabalhar com um sistema constituído por quarenta e sete unidades de conservação de proteção integral e quarenta e duas de uso sustentável, sendo necessárias adequações para o enfrentamento do desafio de coordenar essas atividades de gestão.

³ Ata da 267ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), realizada no dia 27 de janeiro de 2010 (SÃO PAULO, 2010).

⁴ Os outros planos de manejo que existiam foram elaborados tendo como modelo o PPMA.

⁵ Até então, a Fundação Florestal era responsável somente pela gestão de uma UC, sendo as demais geridas pelo Instituto Florestal, órgão considerado burocrático.

Neste sentido, foi realizada uma reforma administrativa na instituição buscando garantir o fortalecimento organizacional e a normatização de processos internos. Para isso as gerências foram reestruturadas, possibilitando a contratação de vinte e seis gestores para as novas unidades⁶, além da abertura de concurso público para novos cargos.

Segundo o diretor da Fundação Florestal, tal reforma institucional possibilitou que o órgão contasse com uma estrutura mais adequada. Foram instituídos nessa reforma os Núcleos de Plano de Manejo, de Regularização Fundiária e de Atendimento ao Programa das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) Marinhas, cuja implementação estava em andamento, além de programas voltados ao ecoturismo.

Assim, por meio da mudança política, no caso o SIEFLOR, o órgão gestor teve maior agilidade para atuar na implementação de políticas específicas, dando condições para que as soluções aos velhos problemas fossem propostas. Portanto, considerando o que nos diz Kingdon (2003) sobre a introdução de determinado item na agenda do governo, podemos afirmar que a janela de oportunidade, ou seja, a circunstância em que as condições para apresentações de ideias, soluções ou alternativas é possível, nessa situação, foi a institucionalização do SIEFLOR.

3.1.3 IDENTIFICANDO PROBLEMAS E CONSTRUINDO A AGENDA DE GOVERNO

A importância dos conselhos gestores nas UC é evidenciada no Brasil pelo fato de a criação de áreas protegidas estar historicamente associada a conflitos, pois na maioria dos casos foram estabelecidas unidades de conservação de uso indireto onde já existiam usos e ocupações humanas. Dessa forma, comunidades, consideradas tradicionais ou não, tornaram-se ilegais e proibidas de utilizar os recursos para reprodução do seu modo de vida, estabelecendo um cenário de diversos problemas para os órgãos gestores. Entre esses, podem ser citados aqueles associados à utilização de recursos naturais, como a pesca, caça, extração mineral e de produtos vegetais, agricultura e pecuária, aqueles resultantes de construções, da situação fundiária não

⁶ Ainda que esse número não tenha garantido um gestor para cada UC.

resolvida, da fiscalização, do desmatamento, de atividades turísticas, etc. (DIEGUES, 1996).

Porém, somente esses fatores não explicam a formação da agenda do governo em torno dos conselhos gestores, pois, como diversos trabalhos têm destacado, esses problemas estão presentes nas UC há muitos anos.

Caldas (2007) define agenda como um conjunto de assuntos sobre os quais tanto o governo quanto as pessoas a ele ligadas gastam seu tempo e concentram sua atenção. Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a criação do Sistema Estadual de Florestas, considerada nesse caso como a janela de oportunidade, apontou dois assuntos prioritários relacionados às UC: a elaboração dos planos de manejo e formalização dos conselhos gestores.

Assim, analisando os três fluxos para formação de agendas de governo proposto por Kingdon (2003), considera-se que a definição do tema da gestão participativa nas UC como um problema⁷ foi influenciado por dois fatores.

O primeiro deles está relacionado ao fato de a legislação federal que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação impor à SMA-SP uma necessidade legal de agenda política, sendo ela a formulação dos planos de manejo e a formalização dos conselhos. Como verificado em Caldas (2007), os estímulos verticais, ou seja, advindos de outras esferas de governo, são fundamentais para a constituição de novas instituições, sendo que essa indução pode ocorrer por meio de estímulos e/ ou ameaças. No caso dos conselhos gestores, a imposição legal pode ser considerada como uma ameaça e, ao mesmo tempo, como incentivo, na medida em que sua entrada na agenda poderia auxiliar o Estado na resolução de diversos problemas das unidades de conservação. Sabendo das dificuldades do governo em solucionar problemas complexos, os conselhos se apresentaram como possibilidades de apoio da população na elaboração e aprovação dos planos de manejo, além das parcerias com os municípios onde esses territórios estavam inseridos.

Nessa perspectiva, olhando para os mecanismos que Kingdon (2003) cita como capazes de transformar uma situação em problema, entre eles os indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedbacks* das ações do governo; podemos considerar que no caso analisado exerceram maior influência, inicialmente, os indicadores. Isso é evidenciado pelo fato de, conforme já relatado, até 2006 existirem apenas quatro unidades de

⁷ Problema é algo que recebe reconhecimento público e, ao mesmo tempo, pode ser resolvido por meio de alguma política pública (CALDAS, 2007).

conservação com conselhos formalizados, de um total de aproximadamente 89 unidades. Esses números colocavam o Estado de São Paulo como ineficiente na gestão da conservação dos recursos naturais, sendo necessárias ações para reverter, pelo menos estatisticamente, essa situação. Portanto, associado a este aspecto, emergiu uma preocupação com a apresentação de metas para cada Unidade, como da elaboração dos planos de manejo e da instalação dos conselhos gestores, prevendo assim um maior número de UC em situação regular.

Já em um segundo momento, com os primeiros conselhos funcionando, o mecanismo dos *feedbacks* assumiu papel preponderante para manter o tema da gestão participativa na agenda do governo, pois o acompanhamento das estratégias de participação social, pelo menos retoricamente, contribuiu para a realização de parcerias e redução de conflitos locais.

Essa importância foi destacada pelo diretor executivo da Fundação Florestal, em 2009, como se observa na ata de reunião transcrita a seguir:

Declarou (o diretor) existirem várias unidades desenvolvendo projetos de sustentabilidade e qualidade de vida, frequentemente via parcerias, e enfatizou a importância da implantação dos conselhos, pois, observaram, quando as unidades contam com essa ferramenta – conselho consultivo ou gestor –, elas atuam ou funcionam melhor. Complementou que a criação dos conselhos tem tido importante papel na geração de parcerias, seja com o município, seja com instituições locais, sempre na perspectiva de colaborar para a gestão do parque.

Segundo o diretor, a implantação dos conselhos foi expandida à medida que passou a ser divulgada sua importância, alcançando o número de sessenta colegiados implantados.

Portanto, uma “corrida” para colocar as UC na legalidade e facilitar sua gestão foi realizada pela Fundação Florestal, sendo que, além dos conselhos, cerca de trinta e seis planos de manejo foram contratados ou elaborados no período entre 2007 e 2009. Segundo o diretor da FF, essa teria sido uma das prioridades do órgão. Além disso, como será apresentado na seção dos Resultados e Discussão, existiam ações do Ministério Público Estadual que pressionavam o Estado para implantar as UC, especialmente através da elaboração dos planos de manejo e formalização dos conselhos gestores, como no caso do Parque Estadual Xixová-Japuí (SÃO PAULO, 2010)

Assim, considerando novamente as contribuições de Caldas (2007), no Parque Estadual Xixová-Japuí os conselhos emergem a partir de estímulos verticais advindos do Ministério Público e que ameaçam o Estado a condenação e pagamento de multas diárias em caso de descumprimento.

3.1.4 OS CONSELHOS GESTORES ESTAVAM NA LATA DE LIXO? O INCREMENTALISMO DA POLÍTICA

As informações apresentadas indicam um processo incremental de elaboração da política de implantação dos conselhos gestores no Estado de São Paulo, que teve início em meados da década de noventa com o surgimento dos Comitês de Apoio à Gestão.

O caráter incremental da política é também reforçado considerando que, após a abertura da janela de oportunidade, a prioridade de atuação foi a elaboração dos planos de manejo, sendo a etapa seguinte, a implantação dos conselhos. Ainda, cabe ressaltar que esse processo ocorreu sem mudanças institucionais da Fundação Florestal, como por exemplo, com o surgimento de um Núcleo de Gestão Participativa. Para Favaretto (2006) essas situações funcionam como “uma espécie de 'inovação por adição' no vocabulário, no discurso e nas políticas, de órgãos governamentais [...] sem, ainda, um correspondente em termos de mudança institucional” (apud BEDUSCHI, 2006).

O que se observa, de fato, é que inexistem estratégias institucionais como cursos de capacitação, manuais de conduta, protocolos de procedimentos e etc. que orientem a ação dos gestores para a implantação da política. Apesar disso, os dirigentes da Fundação Florestal têm reconhecido a necessidade de intervenções nesse sentido, sendo previstas as ações que preencham essa lacuna, em especial a elaboração de um Manual do Gestor, com os procedimentos que devem ser adotados pelos profissionais.

Assim, utilizando o exemplo de Rodrigues (2010) citando Lindblon (1959), observamos que as políticas refletem, nesse caso, um processo contínuo e permanente, sem começo nem fim, que se reflete em avanços e retrocessos na consolidação das áreas protegidas. Os dados empíricos confirmam também essa análise histórica de que o processo de abertura das UC para a gestão compartilhada ocorre de maneira incremental e está em curso, evidenciado pela emergência de cursos de capacitação, tanto dos gestores, como dos conselheiros, que já chegam a mais de mil indivíduos em todo o

Estado.

Segundo Rodrigues (2010), de acordo com essa visão de um processo incremental, a ação do Governo não pode ser tida como uma tabula rasa, isto é, nunca parte do zero, mas sim de decisões já tomadas no passado. Portanto, decisões prévias, no caso os Comitês de Apoio, que possuíam caráter consultivo, podem representar constrangimentos na capacidade atual do governo em adotar medidas que promovam mudanças substantivas na participação social das UC. Ao mesmo tempo, além dos Comitês de Apoio, a criação dos conselhos gestores tem sido orientada por dois decretos que difundem e delineiam um modelo com as características que essas plataformas multi-atores devem possuir. Esse tema será tratado no item a seguir.

a) *A difusão de um modelo*

Em 2003 e 2005 o governador Geraldo Alckmin assinou dois decretos que dispunham sobre a criação de conselhos gestores nas Áreas de Proteção Ambiental e Unidades de Proteção Integral, respectivamente (SÃO PAULO, 2003; SÃO PAULO, 2005).

Esses decretos estabeleceram, entre outras características, o número máximo e mínimo de conselheiros da sociedade civil e poder público, as atribuições, formas de representação, período de mandato e estrutura, atribuições da presidência, do secretário executivo, conselheiros, e estrutura das reuniões.

Apesar da diferença das categorias de UC, os dois decretos apresentam características idênticas, variando em algumas especificidades como número mínimo de membros e em determinados objetivos. Essas semelhanças exemplificam uma disseminação difusionista dos conselhos, ou seja, um modelo foi tornado público, porém sua composição através de um decreto com características rígidas dificultou que debates sobre sua estrutura fossem construídos, reduzindo assim os processos de transmutação⁸ ao longo de sua elaboração e implementação. Essa característica pode ter sido adotada para garantir, por parte da SMA-SP, maior controle nos processos decisórios estabelecidos dentro dos conselhos, mantendo assim seu caráter consultivo, como nos Comitês de Apoio⁹.

⁸ Transmutação são as transformações que as políticas públicas sofrem durante sua elaboração e implementação.

⁹ No entanto, não podemos negar a existência de processos de transmutação dessa política, citando como

Essas características refletem o fluxo de Kingdon (2003) que trata sobre como são definidas as soluções e as alternativas de políticas públicas. Sob essa perspectiva, um olhar para o desenvolvimento do PPMA e dos comitês de apoio à gestão na década de 90 indica que a ideia dos conselhos gestores nas UC paulistas ficou “entulhada” durante pelo menos cinco anos na agenda institucional da SMA-SP, até serem articuladas posteriormente.

Portanto, sob a perspectiva do modelo da "lata de lixo"¹⁰ (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972) e como descreve Caldas (2007), a solução foi criada de forma independente do problema, sendo que ela já existia e apenas aguardava o surgimento do problema da participação social nas UC para reaparecer como solução, a partir da “lata de lixo”. Nesse caso, podemos comparar a solução para o problema dessa política pública como a união de fragmentos de soluções advindas dos Comitês de Apoio à Gestão, do SNUC e de sua regulamentação através dos decretos estaduais.

Realizada essa retrospectiva dos conselhos de UC no estado de São Paulo, a Figura 1 resume os principais processos da formação da agenda de governo até o ano de 2010:

exemplo conselhos que, devido às dificuldades de garantir presença do poder público nas reuniões, têm atuado sem o quórum mínimo. Portanto, essa rigidez tem sido transformada pelos conselhos que, caso mantivessem o modelo difundido, estariam irregulares e, inclusive, teriam dificuldade para aprovação de pautas devido ao baixo quórum das reuniões (SOUZA, 2009). Outra característica que tem sofrido alterações, variando conforme o perfil de cada gestor e realidade local, é em relação ao caráter deliberativo ou consultivo do conselho, apesar da orientação institucional indicar o segundo caso.

¹⁰ Caldas (2007) descreve o modelo da "lata de lixo" como um processo decisório caracterizado por uma alta volatilidade e pouca precisão, onde decidir significa, em muitos casos, colocar a mão em uma lata de lixo para criar, a partir de elementos fragmentados, respostas integradas para as demandas de políticas públicas previamente realizadas. Seria o equivalente a uma coleção de decisões/ soluções em busca de um problema que possam resolver.



Figura 1: Características da política de criação de conselhos gestores de UC no estado de São Paulo. Elaborado pelo autor.

3.1.5 A POSSIBILIDADE DE CONSTRUIR AGENDAS TRANSESCALARES

A abertura política e criação de conselhos possibilitam a descentralização da gestão e, como sugere o conceito de plataforma multi-atores, incitam processos de negociação e cooperação.

Esse aspecto permite-nos olhar para os conselhos sob a ótica do pluralismo, proposto por Dahl (1961 apud RODRIGUES, 2010), na qual o Estado deixa de ser visto como uma única fonte de autoridade e sim como uma multiplicidade de manifestações que advém da sociedade civil organizada.

Dessa forma, o que pretendemos demonstrar é que a gestão das UC paulistas, que antes era centralizada nos escritórios da SMA-SP (ou mesmo nos escritórios das UC), através das figuras dos técnicos e gestores, com a criação dos conselhos gestores, pelo menos retoricamente, passa a contar com a possibilidade de que grupos específicos passem a limitar, controlar e contrastar esse poder centralizador. Esses grupos, ainda que especificados pelos decretos que modelam essas engenharias institucionais¹¹ (SÃO PAULO, 2003; SÃO PAULO, 2005), são diversos e podem ser definidos através de

¹¹ Como representantes da comunidade científica, de organizações não- governamentais ambientalistas, de populações tradicionais, residentes e do entorno, entre outros

diferentes clivagens, como econômica, étnica, cultural, etc. (HELD, 2006 apud RODRIGUES, 2010).

Assim, considerando que para Dahl (1961) em um ambiente democrático favorável à participação, grupos organizados ajudam a formular ações de Governo, podemos afirmar que a participação da sociedade nos conselhos aumenta as possibilidades de temas considerados prioritários por outros atores entrarem na agenda política das UC.

Do mesmo modo, considerando que essas arenas de participação possuem diversos atores e relações institucionais que estão em interlocução direta ou indiretamente com outras esferas do governo, como conselhos de mosaicos de UC, conselhos internos da Fundação Florestal, Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), Conselho Nacional de Meio Ambiente, entre outros, elas permitem que um tema que entre na agenda de decisão de uma UC, seja incorporado por outros colegiados, em diferentes níveis, atingindo outras esferas das políticas públicas.

Confirmando essa ideia, Giddens (2010) afirma que, apesar da importância do Estado, será da sociedade civil organizada e de indivíduos de grande visão que, provavelmente, brotarão iniciativas para a emergência de políticas direcionadas às mudanças climáticas. Nesse sentido, o autor indica que os Estados terão que trabalhar com uma diversidade de outros órgãos e agências, bem como com outros países e com organizações internacionais, se quiserem ser eficazes.

Essas evidências indicam que a partir da criação dos conselhos gestores de UC, a possibilidade de algum tema se tornar um problema e entrar na agenda do governo, em diferentes escalas de decisão, aumenta. Assim, com a abertura política, além do modelo *top-down*, as agendas de decisão passam também a estar sujeitas a influências de temas que emergem do local, fazendo com que sua formação se movimente de maneira transescalar. Ao mesmo tempo em que é influenciada, influencia, em um processo de *feedbacks* do sistema. A Figura 2 busca sintetizar a ideia colocada:

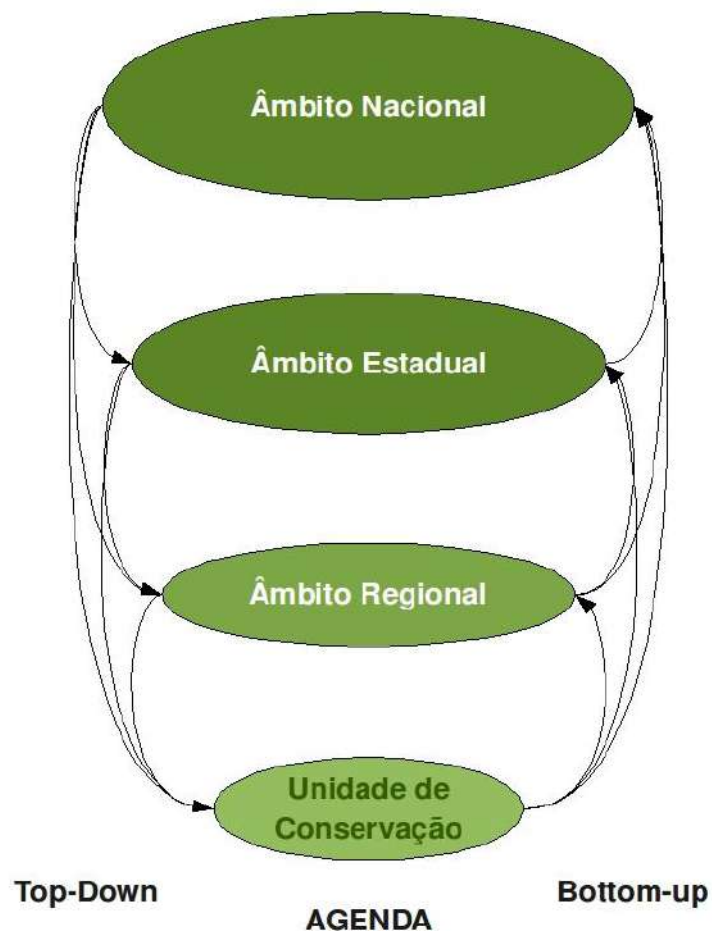


Figura 2: Modelo de agenda transescalar. Elaborado pelo autor.

Portanto, considerando o modelo de formação de agendas de governo de Kingdon (2003), o que se observa é que a criação dos conselhos gestores de UC aumenta a probabilidade de um item entrar na agenda do governo a partir do momento em que existem outras esferas de participação. Consequentemente existem outras possibilidades de janelas de oportunidades se abrirem e, com maior número de atores participando do processo político, mais empreendedores políticos podem emergir e, portanto, maior probabilidade de que um problema seja estabelecido e inserido na agenda governamental.

Giddens (2010) utiliza o termo transcendência política, afirmando que a resposta à mudança climática não deve ser vista como um problema de direita ou esquerda.

Andersson e Ostrom (2008) também afirmam que abordagens de governança nas quais os atores possam atuar e organizar não apenas uma, mas múltiplas autoridades de governo em diferentes escalas tendem a ser mais efetivas. Da mesma forma, devemos

considerar que além do nível local, outras escalas de governança também possuem papéis cruciais nos regimes de gestão dos recursos naturais. Berkes (2009) também afirma que casos de sucesso de co-manejo possuem o envolvimento de interesses em diferentes níveis de organização, formando redes inter-escalares, onde há a necessidade de uma variedade de instituições, com hierarquias, mercados e comunidades. Assim, considerando a perspectiva transescalar da participação social nos conselhos gestores, seu funcionamento associado a outros níveis de governança tende a incorporar uma variedade de regras, decisões e incentivos, aumentando a informação, o monitoramento e induzindo comprometimento dos atores (DIETZ et al. 2003).

Também em relação ao formato transescalar dos conselhos, podemos citar os projetos de cooperação internacional que buscam, através do olhar para processos de inovação e experiências locais, disseminar / transmutar tecnologias sociais, experiências e aprendizados para outras localidades, possibilitando assim a interface entre diferentes níveis de decisão (BEDUSCHI, 2006).

3.1.6 DECISÕES POLÍTICAS QUE INFLUENCIAM A ESTABILIDADE DA GESTÃO

Putnam (2005), em sua análise já clássica sobre a democracia na Itália moderna, comenta sobre a estabilidade dos gestores públicos e lideranças nos cargos para o desempenho das instituições. O autor cita o artigo de Polsby (1968), que afirma que a permanência durante longo período dos mesmos indivíduos em seus cargos garante melhor desenvolvimento e estabilidade das instituições.

Porém, Putnam (2005) não verifica essa relação no seu estudo de caso. Segundo suas observações as lideranças novas são tão importantes quantos as lideranças experientes para explicar o bom desempenho das instituições políticas.

Aproveitando essa discussão focaremos a análise em relação à estabilidade dos conselhos gestores de unidades de conservação considerando o papel que os gestores assumem na condução dos processos de gestão e implementação de políticas. Primeiramente, devemos considerar que são os gestores de UC que implementam a política na “ponta”, ou seja, que são os responsáveis localmente por concretizar os aspectos da gestão participativa estabelecidos no SNUC através do diálogo com

diversos interesses, sejam eles ambientais, sociais e econômicos.

Dessa forma, como afirma Rodrigues (2010), a implementação das políticas públicas está concentrada nas responsabilidades dos gestores públicos, sendo que esses atores são considerados os principais e mais importantes agentes envolvidos no processo de gestão pública.

Como dito anteriormente, após a criação do Sistema Estadual de Florestas, a Fundação Florestal contratou diversos gestores para as UC paulistas. Essa contratação ocorreu através de uma seleção realizada diretamente pela burocracia interna da instituição, sem contar com participação dos atores em cada UC. Portanto, na maioria dos casos, esses gestores não são profissionais concursados e de carreira da SMA-SP, o que garantiria maior estabilidade ao cargo. Ao contrário, sua admissão ou demissão ou alteração de função/ local de trabalho está diretamente relacionada aos interesses e vontades da hierarquia institucional.

Essa característica tem ocasionado constantes mudanças de gestores em algumas UC paulistas, sendo que em uma breve análise, considerando nove UC localizadas na região costeira, entre os municípios de Ubatuba e Peruíbe, em sete delas foi verificada mudança de gestor nos últimos três anos.

Nesse sentido, a discussão desse item está ancorada em como as decisões políticas influenciam a formação de agenda de governo Kingdon (2003). Segundo o autor decisões políticas dessa natureza, que envolvem mudanças no interior do governo, exercem influência sobre a agenda política. De fato, Souza (2009) identificou que mudanças de gestor em uma UC do litoral sul de São Paulo causaram descontinuidade de projetos e das ações da gestão, desmotivando atores e retrocedendo no alcance dos objetivos sociais e ecológicos das UC.

Assim, olhando sob a perspectiva das agendas transescalares, a mudança de gestor é uma decisão política que permite desencadear processos que possibilitam, tanto a inclusão, como a exclusão de determinados itens na agenda dos conselhos gestores¹². Além disso, essas decisões influenciam a estabilidade da gestão.

Isso porque, apesar da possibilidade de qualquer conselheiro ter as características de um empreendedor político¹³ e aproveitar as janelas de oportunidade

¹² No caso das UC paulistas há uma tendência dessas mudanças ocorrerem, no geral, quando a agenda dos conselhos encaminha processos que podem facilitar a permanência de populações residentes em UC de proteção integral.

¹³ Para Kingdon (2003), esses indivíduos podem estar localizados no poder executivo, na alta burocracia estatal, nos partidos políticos, nas assessorias parlamentares, na academia, na mídia, etc.

para colocar temas em discussão, na maioria dos casos o gestor atua como principal responsável por definir e articular a agenda de prioridades de atuação do conselho e da gestão da UC¹⁴.

Nesse sentido, diante da instabilidade do emprego, o gestor tenderia a atuar como um ator racional, buscando estratégias para maximizar seus benefícios pessoais, ou seja, respondendo às regras formais da Instituição. Dessa forma, a atuação do gestor funcionaria como um *feedback* negativo no processo de agenda transescalar, reduzindo a possibilidade de outros atores introduzirem problemas que sejam desfavoráveis à orientação institucional da Fundação Florestal, o que poderia resultar em desmotivação e esvaziamento dos espaços de deliberação, reduzindo a eficácia da política.

Porém, qual o desenho institucional pode garantir que esses conselhos alcancem os objetivos sociais e ecológicos das UC? Uma atenção especial tem sido dada dos arranjos institucionais e suas consequências na gestão compartilhada dos recursos naturais. As próximas seções buscam discutir alguns dos conceitos e teorias que têm sido abordados em processos de co-gestão de áreas protegidas.

¹⁴ Esse fato é evidenciado especialmente nas UC de proteção integral, onde os conselhos têm caráter essencialmente consultivo.

3.2 APRENDIZAGEM SOCIAL EM PLATAFORMAS MULTI-ATORES: UM OLHAR PARA OS CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

3.2.1 BREVE HISTÓRICO DOS CONSELHOS

Alguns pesquisadores afirmam que a forma dos conselhos na gestão pública não é nova na História, sendo considerada uma invenção tão antiga quanto à própria democracia participativa. Gohn (2001) faz uma retrospectiva desses agentes indicando que entre os séculos XII e XV, Portugal criou conselhos municipais como forma político-administrativa do país em relação a suas colônias. Entretanto, segundo a autora, os conselhos que se tornaram famosos na história foram: a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim, na Itália, alguns conselhos da Alemanha na década de 1920, conselhos na antiga Iugoslávia nos anos 1950 e os conselhos atuais na democracia americana. Segundo ela, na modernidade esses conselhos emergiram em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicional.

Vale ressaltar que no caso dos conselhos socialistas ou das experiências revolucionárias da primeira metade do século XX, estes estavam associados ao setor da produção. Já os conselhos americanos emergiram na esfera do consumo de bens, serviços e equipamentos coletivos públicos, ou de moradia familiar. Nesse caso foram organismos de pressão da sociedade civil e atuaram como lobbies de pressão, ou como estruturas auxiliares da administração pública (GOHN, 2001).

No Brasil, evidenciam-se três tipos de conselhos presentes no século XX: os criados pelo próprio poder público Executivo para mediar as relações com movimentos e organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares em suas negociações com o poder público; e os institucionalizados, que abriram a possibilidade para a participação popular na gestão dos negócios públicos, sendo criados por leis originárias do poder Legislativo, e surgidos após pressões e demandas da sociedade civil (GOHN, 2001). Os dois primeiros, de certo modo, antecedem o aparecimento dos conselhos institucionalizados, o que justifica as similaridades dos temas e problemas enfrentados por esses mecanismos de participação.

Entre os primeiros conselhos criados pelo poder Executivo no Brasil, podemos citar os conselhos comunitários estabelecidos para atuar junto à administração municipal, como a de São Paulo, ao final da década de 1970. No segundo caso, podemos citar os conselhos populares, criados no final dos anos 1970 e meados de 1980¹⁵.

Apesar das diferenças, a questão central envolvida na discussão desses conselhos era a participação popular, sendo que suas proposições tiveram origem nos setores de esquerda ou de oposição ao regime militar.

Sua introdução no cenário político brasileiro trouxe novas perspectivas para a participação social, como a institucionalização dos conselhos na Constituição Federal de 1988. É nessa perspectiva constitucional que nosso objeto de pesquisa, os conselhos para gestão das unidades de conservação, estão inseridos.

A profusão desses agentes é considerada a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil após a redemocratização dos anos 80 (GOHN, 2001; OLIVEIRA, 2001). Sua inscrição legal ocorreu durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, quando movimentos populares conseguiram incluir no texto da constituição a ideia da participação popular, na qual os conselhos teriam o papel de atuar como mediador na relação entre sociedade e Estado.

Assim, a partir da elaboração de uma Constituição com princípios gerais de cidadania e instrumentos para seu exercício, leis orgânicas específicas, pós- 1988, passaram a regulamentar o direito constitucional à participação.

Essa participação, segundo Lopes (2000), está relacionada aos direitos sociais, pois o texto constitucional indica que nesses casos o planejamento e execução de políticas públicas necessitarão de algo além da representação universal do parlamento.

No caso das unidades de conservação, pode-se dizer que o direito social está relacionado ao artigo 225º da Constituição Federal, transcrito a seguir:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

¹⁵Deve-se citar que várias dúvidas sobre esses mecanismos permeavam sua implantação, como o significado do termo participação, as estratégias ideais para sua criação, formas de composição, representação, modo de relação junto à administração pública etc.

Orientado por essa lógica, após cerca de uma década de discussão, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi instituído no ano de 2000, prevendo instrumentos de participação como consultas públicas, conselhos gestores e durante a elaboração dos planos de manejo (BRASIL, 2000)¹⁶.

No caso desses conselhos gestores, o envolvimento dos atores tem como objetivo principal promover a gestão e a conservação dos recursos naturais, conforme as peculiaridades de cada categoria de Unidade.

Porém, além da abordagem associada ao processo de redemocratização do país na década de 1980, a origem e importância do estabelecimento de canais de diálogo entre sociedade e Estado na gestão de áreas protegidas, como as unidades de conservação, devem ser destacadas por outras perspectivas, como se propõe a seguir.

3.2.2 PARTICIPAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS

A importância da participação e envolvimento social na gestão dos recursos naturais tem sido constantemente destacada por pesquisadores, poder público e sociedade, especialmente nos últimos anos. Diversos trabalhos têm sido divulgados nesse sentido, podendo-se dizer que a questão ancora-se sob duas perspectivas teóricas principais, que refletem essencialmente sobre a capacidade da população em estabelecer regras e acordos no uso dos recursos naturais.

A literatura discute especialmente o uso dos chamados recursos comuns, os quais podem ser definidos como aqueles que compartilham as seguintes características: (i) são utilizados por múltiplos usuários ou múltiplos grupos; (ii) a exclusão ou controle do acesso de usuários potenciais é difícil, e (iii) o uso compartilhado permite a cada usuário subtrair daquilo que pertence também a outros usuários (OSTROM, 1990; STEINS; EDWARDS, 1999; BERKES, 2005a). Áreas protegidas, como as unidades de conservação, no geral, apresentam essas características e nesse sentido utilizaremos esse conceito para refletir sobre sua gestão.

¹⁶ Para uma análise do processo de discussão e elaboração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, recomendamos Ramos; Capobianco (1996).

Uma das abordagens teóricas, conhecida como “Tragédia dos Comuns”, aponta para a necessidade da privatização ou estatização dos recursos naturais comuns para que sua manutenção seja possibilitada (HARDIN, 1968). Essa teoria foi bastante utilizada pelo menos até os anos 1980 e subsidiou diversas políticas públicas para a conservação da biodiversidade, sendo considerada por muitos como uma verdade incontestável (FEENY et al., 2001). Para Hardin (1968) os recursos comuns tenderiam a ser mais susceptíveis ao esgotamento e degradação.

Segundo esse referencial, os usuários de um dado recurso seriam incapazes de estabelecer regras entre si para manejá-lo de modo sustentável. Assim, cada um, isoladamente, buscaria explorar ao máximo o recurso em seu próprio benefício, desconsiderando os demais usuários e causando o desequilíbrio do sistema. As saídas para o dilema apontam para dois sentidos opostos: a privatização dos recursos, definindo claramente os direitos de propriedade; ou o controle por uma terceira parte, em geral o Estado, que define e impõe as regras que regulam o uso.

Essa ideia, no entanto, tem sido contraposta por vários autores, com grande destaque para os trabalhos de Elinor Ostrom, que demonstram que em determinadas situações elementos da dinâmica local podem ser mobilizados por usuários de um dado recurso que promovem seu uso de forma coletiva, excluindo a ação de atores externos e regulando a exploração entre os próprios membros da comunidade. Nesses casos, regras informais seriam estabelecidas para equacionar a exploração, os custos e os benefícios dos envolvidos (OSTROM, 1990; BERKES, 2005b).

De fato, tem-se demonstrado que a generalização a respeito do destino de recursos comuns era inadequada, sendo proposta uma nova estrutura conceitual de regimes de apropriação de recursos comuns. Nessa concepção, Hardin (1968) teria falhado ao não considerar a existência de instituições e *feedbacks* no uso dos recursos.

Essas diferentes perspectivas de apropriação dos recursos comuns motivaram a tipologia de quatro principais regimes, sendo eles: livre acesso; propriedade privada; propriedade comunal; e propriedade estatal.

No primeiro caso, as evidências indicam que, quando não existe exclusão no uso de recursos escassos, as consequências são as previstas pela “tragédia dos comuns”. Um exemplo dessa situação são os processos de colonização, quando se desmantelam regimes de apropriação comunal e as instituições para instaurar as economias coloniais. Busca-se assim disponibilizar amplamente os recursos para que sejam convertidos em riqueza econômica, excluindo populações locais que dependiam do recurso para sobrevivência.

Os regimes de propriedade privada estão associados principalmente a alguns recursos, como as terras agricultáveis, sendo que o cumprimento da legislação e os arranjos institucionais podem proporcionar uma exclusão bem sucedida. Para outros recursos, no entanto, como recursos pesqueiros, esse regime é muito difícil de ser implementado. Além disso, os custos para fiscalizar a propriedade podem ser altos, sendo que os habitantes locais devem considerar legítimos os direitos de apropriação privada.

Na propriedade comunal, a “exclusão” significa a capacidade de excluir pessoas que não pertençam a um grupo definido. No geral ocorre de maneira informal e vem sendo constantemente afetada pelo crescimento populacional, mudanças tecnológicas e econômicas. Mudanças na dinâmica comunal têm representado resultados danosos para a gestão dos recursos.

Por fim, na propriedade estatal a exclusão dos usuários é definida e desempenhada pelo Estado, sendo possível definir cotas e regras específicas para alguns usuários.

Como se pode observar, em todos os regimes, com exceção do regime de livre acesso, são estabelecidas algum tipo de regras de acesso aos recursos, que podem ser formais, ou seja, estabelecidas por representantes legais / jurídicos, ou informais, estabelecidas entre os próprios usuários. Deve-se considerar, no entanto, que apesar da classificação, em situações reais normalmente observa-se sobreposição ou conjugação de dois ou mais regimes.

Essas regras, segundo Ostrom (1990), podem ser definidas como as instituições que nortearão as estratégias para tomada de decisão e ação sobre determinado recurso. De acordo com a autora, essas instituições estão associadas a diferentes níveis de ação (constitucional, coletivo e operacional) e são estabelecidas em diferentes situações, ou seja, em diferentes arenas de interação, sejam elas formais ou informais (OSTROM, 1990).

Assim, considerando a existência dessas instituições/ regras, o que se tem observado é que o equilíbrio dinâmico de um dado regime, como o comunal, pode ser alterado pela sobreposição de outro, como na inserção do poder público e empresas que alteram as instituições locais desconsiderando determinada realidade. De fato, alguns exemplos demonstram como interferências externas têm contribuído para modificar regras locais, configurando em alguns casos situações de superexploração de determinados recursos (BERKES, 2005a).

Esse aspecto da sobreposição de regimes apresenta-se ainda mais evidente com a crescente atuação do poder público na criação e implementação de áreas protegidas. Essa estratégia caracteriza, no geral, a sobreposição de regimes de apropriação comunal ou privada dos recursos naturais por regimes estatais. De fato, são frequentes os conflitos decorrentes do estabelecimento de unidades de conservação no Brasil que desconsideraram as dinâmicas territoriais existentes, como por exemplo, a presença de populações humanas em áreas de proteção integral (DIEGUES, 1996)¹⁷.

Em alguns casos, inclusive, o deslocamento de populações ocasionou degradação dos recursos, pois os regimes que antes eram de propriedade comunal passaram a ser de livre acesso, e grupos organizados e motivados desencadearam processos de degradação e esgotamento.

Essas situações demonstram que somente a apropriação estatal de um dado recurso não garante sua sustentabilidade, sendo de grande importância, entre outros fatores, a legitimidade do regime diante da sociedade para assegurar o cumprimento efetivo da legislação.

Porém, diversos exemplos têm demonstrado que os tomadores de decisão do poder público não dispõem dos horizontes temporais necessários para propor soluções e em muitos casos assumem interesses de grupos de usuários mais poderosos (REGIER et al, 1989 apud BERKES, 2005a). Além disso, a proliferação de regulamentos tende a burocratizar o uso dos recursos ao invés de possibilitar seu uso sustentável. Entre outros complicadores para a gestão estatal dos recursos naturais podemos citar: a incapacidade do Estado em desempenhar bem a tarefa de gestão dos recursos comuns, representada por falhas administrativas, infraestrutura profissional responsável pelo manejo de recursos pouco desenvolvida e utilização da imposição de normas de forma inadequada (FEENY et al, 2001).

¹⁷ Apesar disso, deve-se considerar a importância que muitas dessas ações tiveram em áreas prioritárias para manutenção da biodiversidade em diferentes ecossistemas.

Com isso, a confiança na administração estatal tem diminuído nas últimas décadas, sendo que usuários de recursos têm procurado e obtido o poder formal para participar dos processos decisórios, sejam eles em países desenvolvidos ou em desenvolvimento (PINKERTON, 1989). Esses fatores têm levado à crescente profusão de modelos chamados de gestão compartilhada, co-manejo, co-gestão dos recursos naturais, que nada mais são do que arranjos nos quais as partes interessadas na gestão de um dado recurso/ território compartilham poder na sua administração.

Nesse sentido, diante da necessidade de superação desses conflitos e da promoção da gestão compartilhada entre poder público e população, a participação social nos processos de gestão de UC tem sido considerada premissa fundamental ao sucesso de suas propostas, ainda que exemplos de co-gestão de áreas protegidas tenham sido divulgados somente a partir dos últimos anos da década de 1990 (BERKES, 2009). Essa importância é verificada também pela crescente publicação de documentos e guias nacionais e internacionais que tem orientado as políticas públicas voltadas à gestão participativa das áreas especialmente protegidas, como as Recomendações do V Congresso Mundial de Parques da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN, 2003); documentos do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2004); pesquisas científicas (LOUREIRO; AZAZIEL; FRANCA, 2007; SILVA, 2007), entre outros.

Nesse cenário os conselhos gestores de UC podem ser caracterizados como arenas de interação entre diferentes usuários e grupos de interesse envolvidos com a conservação/ uso de uma dada área. A premissa para a emergência dessas arenas ancora-se também no fato de que as comunidades de usuários de recursos não estão mais relativamente isoladas e os recursos normalmente possuem usos múltiplos, sendo necessária uma intervenção estatal. Steins e Edwards (1999) definem essas situações como de recursos de uso comum, complexos ou multiusuários, onde a questão principal para o manejo é balancear os múltiplos e diferentes interesses através do estabelecimento de regras compartilhadas.

Assim, alguns autores têm considerado que devolver completamente à sociedade a gestão dos recursos talvez não seja a solução apropriada, sendo necessário que o Estado continue a ter papel na conservação e alocação de recursos entre comunidades de usuários. Esse modelo tem sido chamado de administração compartilhada ou regulação estatal conjunta com auto-manejo dos usuários.

Podemos então definir três modelos básicos de governança dos recursos naturais,

sendo: governança hierárquica, auto- governança e co-governança, este último significando processos que envolvem a colaboração entre diferentes atores, cada qual com voz para discutir as decisões que afetarão sua vida.

Portanto, serão nessas arenas de interação que as relações entre sociedade civil e Estado se desenvolverão. Daí a importância, diante das duas perspectivas teóricas descritas, de compreender melhor aspectos como a capacidade de envolvimento social na gestão dos recursos naturais, a articulação dos interesses dos atores envolvidos e os processos de emergência e evolução das instituições informais e formais.

Nesse caminho, os conselhos teriam como objetivo descentralizar do poder público as etapas da gestão das unidades de conservação, evitando o desenvolvimento de instituições paralelas às regras e acordos impostos pelo sistema estatal. Nesse processo de intermediação, “novas” instituições formais seriam estabelecidas e compartilhadas entre os usuários.

Porém, apesar dessa aparente solução para o problema, Berkes (2005b) em seu estudo conclui que não existem soluções simples para os problemas relacionados à apropriação de recursos comuns, sendo necessário levar em conta uma combinação de diversos regimes e instituições de apropriação, capazes de serem adaptadas a circunstâncias específicas. Feeny et al. (2001) também afirmam que diante das interações complexas envolvendo as características dos recursos comuns, deverão ser considerados na sua administração os diferentes regimes de apropriação, arranjos institucionais e o ambiente socioeconômico.

A literatura tem apontado justificativas e aspectos positivos para o estímulo da gestão compartilhada o fortalecimento da legitimidade e empoderamento dos atores, da equidade das decisões e o aumento da capacidade para superar incertezas e complexidade dos sistemas sócio-ecológicos. Porém, ainda que possam fortalecer esses aspectos, diversas críticas têm sido feitas pelo fato dos arranjos participativos serem tidos como soluções absolutas para os problemas dos usos dos recursos naturais.

Apesar dessas discussões, o que se verifica é uma crescente expansão desses modelos de gestão participativa, especialmente no que se refere às unidades de conservação do Estado de São Paulo, como evidenciado na seção 3.1. Somado a esse fato, no que se refere aos territórios costeiros, ambiente onde estão localizados os estudos de caso dessa pesquisa, Costanza et al. (1998) apontam a necessidade de se estabelecer conselhos participativos para gestão das zonas costeiras, bem como a necessidade de se criar áreas marinhas protegidas norteadas por princípios como da

participação, estabelecendo estratégias de co-manejo.

Assim, considerando que uma das principais perspectivas atuais para a gestão compartilhada das unidades de conservação trata da participação social nos conselhos gestores, cabe-nos no item a seguir contextualizar e apresentar algumas das características desses agentes à luz de uma discussão sobre democracia.

3.2.3 DEMOCRACIA E OS CONSELHOS GESTORES

Feeny et al. (2001) sugerem que o recente interesse nos sistemas de propriedade comunal e de compartilhamento na apropriação dos recursos comuns talvez esteja relacionado ao ressurgimento do interesse na democracia de base, na participação pública e no planejamento local, pois os regimes estatais nos quais agentes governamentais exercem poderes exclusivos de tomada de decisão têm perdido legitimidade.

De fato, os conselhos gestores de UC no Brasil, como destacado anteriormente, estão associados ao movimento de democratização da sociedade na segunda metade da década de 1980 (GOHN, 2001; OLIVEIRA, 2001).

Porém, cabe ressaltar que diversos estudos sobre o tema enfatizam que, apesar do relativo aumento dos processos de participação de cidadãos na gestão pública em diferentes áreas, tem prevalecido a precariedade da participação social nestas novas organizações, bem como sua frequente submissão a poderes locais dominantes (ABRAMOVAY, 2001; COELHO et al., 2006; MACEDO, 2007). Dessa forma, o que se tem destacado é que esses mecanismos têm contribuído de forma bastante modesta seja para a incorporação das demandas da sociedade civil nas políticas, seja para ampliar o controle social.

Apesar disso, Abramovay (2001) considera ser praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos possuem, na medida em que permitem a entrada na vida dos indivíduos e dos grupos organizados de temas até então ausentes, contribuindo na formação de novas capacidades administrativas e na atribuição explícita de poder àqueles que não fazem parte do corpo político eleito ou da administração pública profissionalizada.

Segundo Putnam (2005), são essas práticas sociais que contribuirão para a

construção da cidadania, representando a possibilidade de fazer emergir a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária.

Porém, Furlan (2000) afirma que a conquista da cidadania não é apenas uma questão de reconhecer ou conceder direitos a alguém, mas de propor, efetivamente, uma apropriação civil de direitos e liberdade democrática em um novo modelo de sociedade civil.

Essa consideração da autora é importante, pois como afirmaram Coelho et al. (2006), diversos trabalhos têm relatado que não existem evidências que permitam fazer qualquer vinculação automática entre a existência de fóruns participativos e processos de desenvolvimento.

Esse fato pode estar associado a diversos aspectos, entre eles a formação de conselhos gestores apenas como contrapartida à exigência legal, ocorrendo de forma fragmentada, com desenhos institucionais distintos e sem interesse político (ABRAMOVAY, 2001; FURLAN, MARINHO, CAMPOLIM, 2009). Além disso, a cultura política do Brasil e América Latina, marcada por tradições estadistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, por padrões de relação clientelistas e de interesses criados entre Sociedade e Estado, contribuem para que poucas experiências de gestão da coisa pública assumam uma radicalidade democrática de maneira a ampliar concretamente o potencial participativo (JACOBI, 2002).

Nesse sentido, Cortes (2005) identifica dois grandes grupos de autores, os céticos e os esperançosos, em relação à participação e à capacidade desses mecanismos em favorecerem a democratização da gestão pública ou a implementação de políticas mais eficientes. Entre os céticos estão aqueles que consideram que o desenho institucional dos fóruns não pressupõe acesso universal à participação, pois sendo restritos apenas a alguns cidadãos, permitem a dominação do processo político por gestores ou por grupos com mais recursos de poder, fazendo com que os “excluídos” continuem à margem desses mecanismos.

Já entre os esperançosos estão aqueles que consideram que os interesses dos atores sociais tradicionalmente excluídos dos processos de decisão passam a ser considerados, sendo que os gestores de políticas públicas e as burocracias governamentais são induzidos a tomar decisões levando em conta tais interesses.

Para Irving et al. (2006), no caso das UC, o estabelecimento de poucos fóruns participativos pode estar associado ao processo de criação de parques nacionais,

induzido pelo momento político brasileiro¹⁸ e pelas pressões internacionais, com ações desacompanhadas de uma estratégia de inclusão social.

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, em relatório sobre gestão participativa de UC, destacou as principais dificuldades dos conselhos gestores de UC. Para o órgão a indefinição das atribuições dos conselhos; o ineditismo e a falta de normatização e de assimilação dos preceitos da gestão participativa; e a postura centralizadora e fechada dos órgãos gestores foram os principais fatores que impossibilitavam o envolvimento da população na gestão das UC (IBAMA, 2004).

De fato, esse histórico de conflitos e falta de diálogo entre população e poder público nas áreas protegidas tem acarretado desconfiança mútua, encerrando implicações diretas na gestão, como interferências no manejo sustentável dos recursos naturais, em decorrência da dificuldade de comunicação e diálogo entre atores; na insegurança e instabilidade causadas pela falta de comprometimento e responsabilidades dos interessados na UC; no aumento dos custos de execução da gestão devido à falta de adesões voluntárias.

Nesse cenário, diversos são os desafios a serem superados, como as dificuldades decorrentes da heterogeneidade dos grupos comunitários e associativos, que tornam os problemas de representação complexos, criando tensões quanto aos critérios de escolha, acirrando a concorrência e trazendo à tona a pressão dos grupos organizados no sentido de reforço das práticas neocorporativas (JACOBI, 2002).

Diversas pesquisas sobre a participação e aprendizagem social têm buscado compreender lacunas relacionadas ao entendimento do funcionamento, arranjos e limites dos processos sociais, tanto nas experiências que inovam na gestão da coisa pública, como nas que mantêm inalteradas as práticas tradicionalmente desenvolvidas. Esses trabalhos pretendem ainda verificar quais mecanismos são mobilizados por atores sociais e estatais para transformar instituições participativas pouco efetivas em instituições capazes de contribuir para multiplicar iniciativas de gestão articuladas eficazmente com a democracia (JACOBI, 2002; COELHO, 2004; BEDUSCHI FILHO, 2006; MACEDO, 2007).

¹⁸ A grande maioria dos parques foi criada durante anos em que o Brasil estava sob governo militar.

Seguindo essa orientação e diante dos desafios destacados, no item a seguir busca-se contribuir para a análise dos conselhos gestores a partir dos conceitos da aprendizagem social e da plataforma multi-atores.

3.2.4 APRENDIZAGEM SOCIAL EM PLATAFORMAS MULTI-ATORES

Inicialmente deve-se destacar que o cenário atual da gestão das unidades de conservação envolve múltiplos usuários, em áreas complexas, sofrendo transformações institucionais constantes, sejam elas formais ou informais. Nesse sentido, considera-se a importância dos *feedbacks* para que as instituições possam responder rapidamente aos sinais emitidos pelos recursos.

Os *feedbacks* podem ser caracterizados como a capacidade dos sistemas viabilizarem correções de rumo evitando ultrapassar os limites críticos que podem ameaçar o ecossistema e o sistema socioeconômico.

Assim, podemos assumir que os conselhos gestores serão mais bem sucedidos quanto mais considerarem as instituições no nível local, pois, segundo Berkes e Folke (1994), elas aprendem e desenvolvem a capacidade de responder aos *feedbacks* ambientais mais rapidamente do que as agências centralizadas.

Dessa forma, os conselhos de UC devem permitir aos participantes que compreendam o sistema e aprendam sobre suas incertezas. Isso porque as interações entre poder público e a sociedade civil promovidas nessas arenas não resolvem as incertezas científicas, mas ajudam a colocar tais incertezas num contexto institucional que encoraja a formulação de vínculos de confiança entre as partes, o aprender-fazendo, e o desenvolvimento da capacidade de resposta (BERKES, 2005b).

De fato, alguns estudos têm indicado que as instituições precisam se renovar e que as crises relacionadas à gestão dos recursos podem ser úteis para o processo de aprendizagem coletiva (GUNDERSON et al, 1995).

Nesse sentido, espera-se que, na medida em que os conselhos estejam mais próximos dos recursos e permaneçam flexíveis, diversificados e abertos aos *feedbacks* do ambiente, possam apresentar maior probabilidade de serem bem sucedidos, diferentemente das instituições governamentais com gestão centralizada. Porém, como descrito no item anterior, o que se observa na maioria dos casos é que os conselhos

mantêm uma inércia institucional, reduzindo as possibilidades de emergência de um processo interativo para configuração de políticas de intervenção.

Steins e Edwards (1999) identificam ainda dois problemas nas estratégias de manejo centralizadas. Primeiro, os tomadores de decisão costumam falhar ao reconhecer as complexidades associadas com manejo de recursos multiusuários, devido: (i) as estruturas de comunicação entre tomadores de decisão e usuários são frágeis, e (ii) as regras estabelecidas mantêm uma abordagem *top-down*, que impõe normas aos usuários.

Os autores identificam como um segundo problema o fato dos arranjos institucionais de sistemas de co-gestão terem sido originalmente estruturados em situações de regimes de propriedade comunal, ou seja, com grupos restritos de usuários, desconsiderando ambientes complexos, com multi-atores.

Nessa perspectiva, a abordagem do trabalho será desenvolvida considerando os conselhos gestores como plataformas multi-atores para negociação de uso dos recursos. Essas plataformas são definidas por Roling (1994), um dos primeiros a utilizar o termo, como iniciativas de manejo estabelecidas através de um esquema de negociação e/ou tomada de decisão (voluntário ou estatutário). Esse esquema compreende diferentes *stakeholders* que, percebendo o mesmo problema de manejo do recurso, percebem sua interdependência para resolvê-lo, e buscam juntos combinar estratégias de ação para resolvê-lo. Para Warner (2005) nesses processos vários setores/atores se propõem a, por meio do diálogo, resolver suas diferenças.

Para Steins e Edwards (1999) as plataformas multi-atores são caracterizadas por sua tendência em considerar o tema da gestão dos recursos em uma perspectiva ampla e pelo fato de que os *stakeholders*: (i) trabalham coletivamente em busca de um entendimento comum sobre o recurso; (ii) cooperam na resolução dos dilemas sociais associados com uso coletivo; e (iii) comprometem-se coletivamente com os problemas percebidos. Segundo os autores, essas plataformas garantiriam a autoridade necessária para que os arranjos de co-manejo “estabeleçam os direitos, regras e definam contratos de uso dos recursos”.

Essa é uma ideia que vem ganhando destaque, pois considera a complexidade de usos de um dado sistema. Ou seja, compreende a gestão dos recursos como uma cadeia de usuários interconectados, onde soluções isoladas são incapazes de resolver um problema, exigindo assim processos de ação coletiva. Isso implica que, além dos regimes de apropriação co-existindo, as partes interessadas deverão reconhecer os

outros usuários e suas ações bem como cooperar através da negociação nessas plataformas (STEINS; EDWARDS, 1999).

Assim, essa noção de plataformas multi-atores emerge da percepção de que as políticas ambientais precisam ser desenhadas e implementadas em um contexto de relações interdependentes e complexas entre múltiplos *stakeholders*. Ainda, associado a essa abordagem tem recebido contribuições a noção de aprendizagem social e da necessidade de construção de conhecimentos compartilhados para lidar com as incertezas da gestão dos recursos naturais.

Trabalhos sobre esse tema têm apontado que através do funcionamento dessas plataformas multi-atores ocorre a emergência de um processo conhecido como aprendizagem social que, baseado no diálogo e na interação em constante processo, pode ser considerado como o principal fator para as alterações comportamentais e para o surgimento de inovações e ações coletivas para o desenvolvimento territorial (JACOBI, 2003; BEDUSCHI FILHO, 2006).

Assim, a ocorrência desse fenômeno dependerá, em grande medida, da capacidade dessas plataformas possibilitarem a emergência da aprendizagem social, conceito que tem sido utilizado por diversos autores para compreender como grupos, comunidades, redes etc. se organizam para solucionar problemas em contextos complexos e de incertezas (WILDEMEERSCH, 2009).

A abordagem da aprendizagem social tem sido muito utilizada na Europa, principalmente em estudos sobre a gestão de recursos hídricos, e só mais recentemente começa a ser mobilizada no Brasil. Diversos trabalhos têm utilizado o termo sendo verificado na literatura uma tentativa de normatizar e estabelecer uma definição rígida (BULL et al. 2008; CUNDILL, 2010; MURO; JEFFREY, 2008; REED et al. 2010). Porém, como afirmam outros autores, consideramos que o conceito de aprendizagem social possui multi-definições dependendo da disciplina, da teoria e do objeto de estudo que o utiliza. Dessa forma, como afirmam Muro e Jeffrey (2008), o conceito deve ser analisado a partir do fato de que as teorias de aprendizagem são mais complementares do que competitivas, sendo que o processo de aprendizagem social é complexo e de difícil compreensão. Mesmo a origem do termo é considerada controversa, sendo que só mais recentemente as teorias da aprendizagem social têm sido incorporadas nas discussões sobre manejo e gestão dos recursos naturais (SCHUSLER et al., 2003).

Steins e Edwards (1999) sinalizam a existência de muitos conceitos, porém, como definição sugerem a de Glasberger, onde aprendizagem social é: um processo que

pode ser encorajado pela quebra de barreiras de comunicação e pelo fortalecimento da interação entre as partes interessadas em um determinado tema. Para o autor a ideia central é que as partes podem aprender com as outras através de uma comunicação aberta e responsável. Assim, ainda que exista uma lacuna de uma teoria fundacional coerente e uma clara definição, o entendimento comum da literatura é que os processos de aprendizagem social, especificamente associados ao manejo dos recursos naturais, requerem: comunicação e interação de diferentes atores em um conjunto participativo no qual se buscam resultados sociais, como a geração de novos conhecimentos, aquisição de habilidades técnicas e sociais bem como o desenvolvimento de confiança e relações que podem formar a base para um entendimento comum do sistema ou problema, além de acordos e ações coletivas (MURO; JEFFREY, 2008).

Essas definições trazem, portanto, a íntima relação existente entre aprendizagem social e processos participativos, ainda que segundo Muro e Jeffrey (2008) existam poucos exemplos onde o estudo de processos participativos foi especificamente baseado nas teorias da aprendizagem social. Esses autores criticam a crescente produção de metodologias e ferramentas que buscam facilitar a aprendizagem social sem, no entanto, estarem ancoradas bases teóricas.

Nesse sentido, o reconhecimento da importância da aprendizagem social está relacionado ao estabelecimento de plataformas participativas de aprendizagem, onde os indivíduos se encontram, interagem, aprendem colaborativamente e tomam decisões coletivas.

De fato, abordagens participativas têm sido vistas como centrais para a aprendizagem social porque nesses processos se estabelecem mecanismos nos quais a aprendizagem individual pode ser compartilhada por outros membros do grupo e reforçada, gerando novos conhecimentos (BERKES, 2009).

Dessa forma, ações de co-gestão dos recursos naturais tendem a estar cada vez mais associadas aos conceitos de plataformas multi-atores e aprendizagem social, estimulando processos em que arranjos institucionais e conhecimento ecológico são testados e revisados em um dinâmico, contínuo e auto-organizado processo de aprender-fazendo.

É nesse sentido que o conceito de aprendizagem social será utilizado neste trabalho, considerando que sua aplicação no contexto dos conselhos gestores de UC pode contribuir para a superação dos desafios colocados para a promoção de um equilíbrio entre ações governamentais e da sociedade civil estabelecidas nessas novas

arenas institucionais. Pois, como possuem caráter de disciplinamento da gestão territorial com vistas à conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável, compreender os processos de emergência da aprendizagem social nesses conselhos tende a apoiar a gestão participativa dos espaços naturais protegidos.

Porém, conforme diversos autores têm discutido, é necessário alertar o leitor que não se trata de afirmar que conceitos como das plataformas multi-atores, da gestão participativa ou da aprendizagem social irão resolver automaticamente os problemas da gestão dos recursos naturais. Consideramos que os arranjos para gestão compartilhada de áreas protegidas são complexos, dinâmicos e estão envolvidos em diversas direções, sendo necessárias precauções para que não se coloque sua simples implantação como certezas absolutas para resultados positivos às áreas protegidas.

3.3 DESENHO INSTITUCIONAL

O desenho institucional dos mecanismos de participação social tem recebido atenção especial por pesquisadores e formuladores de políticas públicas. Como modelar um conselho gestor de UC? Quem deve participar? Como? Todos os cidadãos ou somente entidades legalmente registradas? Qual o tamanho ideal desse minipúblico? Essas são algumas questões que emergem quando se pensa na estruturação dos conselhos gestores das áreas protegidas.

Como caracterizado anteriormente, o Estado de São Paulo possui dois decretos que regulamentam a criação de conselhos em parques estaduais e áreas de proteção ambiental. Esses decretos, conforme seus objetivos buscam definir uma estrutura institucional para esses colegiados com objetivo de aprimorar a participação da sociedade civil na gestão das áreas protegidas no estado. Porém, como se tem destacado eles enfrentam diversas críticas no curso de seu planejamento. Afinal, serão de fato suficientes esses arranjos propostos?

Fung (2003) afirma que existe uma tendência de estudos e da preocupação dos planejadores em estruturar pacotes de desenhos institucionais para grandes escalas, como as globais, buscando assim mudanças de deslocamentos de placas tectônicas na organização política e social que afetam a qualidade da esfera pública. No caso das discussões envolvendo meio ambiente, poderíamos considerar os arranjos associados a

acordos internacionais como o protocolo de Kyoto, o código florestal, certificações etc.

Porém, para alguns teóricos da democracia, grupo no qual Fung está incluído, essas mudanças são complexas e exigem recursos que dificilmente estão disponíveis pelos indivíduos e organizações para concretizar resultados efetivos na qualidade da esfera pública. Nesse sentido esses autores têm apostado seus esforços na identificação e análise dos chamados minipúblicos, que seriam esferas públicas que reúnem cidadãos em uma escala restrita e modesta de deliberação.

Segundo Fung (2003) esses minipúblicos lembram reuniões municipais e às vezes funcionam como associações propositivas, atuando mais como exercícios de reparação reformista.

No que se refere à gestão compartilhada dos recursos naturais, a importância dos arranjos bem como a necessidade em melhor compreender seu desenho institucional para que sejam flexíveis e possibilitem governança em diferentes escalas são destacados cada vez mais na literatura que trata do assunto. Essa discussão tem contribuído com diversos critérios e sugestões para que esses desenhos consigam lidar com o cenário complexo em que os usos dos recursos naturais estão envolvidos.

Nesse sentido, considerando as contribuições de Fung (2003), propomos que os conselhos gestores de unidades de conservação sejam analisados como esferas públicas como os minipúblicos. De fato, os conselhos gestores atuam em nível local, não ocupam grandes proporções de participantes e envolvem interesses de certo modo reduzidos.

Portanto, o objetivo dessa seção é propor um diálogo com o que Fung (2003) nos diz sobre as principais escolhas de desenho institucional para os minipúblicos, e apresentar as hipóteses sobre como essas escolhas tornam esses espaços mais ou menos propensos a contribuir com a governança democrática. A partir desses conceitos pretende-se contribuir para a análise dos conselhos gestores de UC no Estado de São Paulo.

O próximo item busca relacionar as concepções e tipos de minipúblicos definidos pelo autor com os conselhos gestores de UC.

3.3.1 ESCOLHAS DO DESENHO INSTITUCIONAL

a) *Concepções e Tipos de Minipúblicos.*

Uma das discussões mais frequentes que se tem colocado em relação aos conselhos de UC é sobre sua capacidade de tomada de decisão. Isso porque o Sistema Nacional de Unidades de Conservação trouxe duas definições específicas para esses minipúblicos: os conselhos deliberativos e os consultivos. Esse é um aspecto importante, pois determina a capacidade e o que esses minipúblicos deveriam e poderiam fazer.

Fung (2003) identifica quatro tipos de concepções de minipúblicos, sendo possível estabelecer uma escala do poder de influência na tomada de decisão, como no modelo proposto por Arnstein (1969).

Assim, em uma concepção o minipúblico seria um fórum educativo que pretende criar condições ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos públicos por meio de conversações uns com os outros (FUNG, 2003). Esse minipúblico tentaria manter uma equidade entre os diferentes interesses, permanecendo, no entanto, abaixo do ideal de deliberação e de razão pública. Outro fator seria o custo da obtenção de informação, o que levaria a formação de opiniões mal fundadas, podendo apenas informar os cidadãos, treinando-os e tornando-os resumos informativos, disponibilizando ao mesmo tempo expertises facilmente disponíveis.

Uma segunda concepção dos minipúblicos pode ser chamada de conselho consultivo participativo porque se propõe não apenas a aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar políticas públicas a preferências imediatas. Segundo Fung (2003) esses conselhos permanecem em atividade após criarem as condições deliberativas ideais, sendo que desenvolvem ligações com tomadores de decisão, econômicos ou estatais, para transmitirem preferências após elas terem sido apropriadamente articuladas e combinadas. São resultados frequentes de parcerias entre organizações sem fins lucrativos e agências governamentais que buscam solicitar empenho dos cidadãos e elevar sua própria legitimidade. Essa concepção de

minipúblico pode ser comparada aos conselhos consultivos de UC.

Um terceiro tipo de minipúblico é denominado de cooperação para a resolução de problemas. Esse tipo de espaço prevê um relacionamento contínuo e simbiótico entre estado e esfera pública, sendo destinado a solucionar determinados problemas coletivos, como a degradação ambiental. Nesses casos, esses minipúblicos se justificam pelo fato de alguns problemas públicos serem tão graves que desafiam opiniões e capacidades de especialistas em solucioná-los. Assim, através da participação de cidadãos e mandatários, espera-se contribuir com soluções novas e criativas para as questões.

Uma quarta concepção chamada de governança democrática participativa é considerada mais ambiciosa do que as demais. Nesse caso o minipúblico busca incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na formação das agendas políticas.

Porém, todas essas esferas estão permeadas de questões, como quem deve ser recrutado a participar.

b) *Quem? Seleção e recrutamento dos participantes*

Uma das questões colocadas por Fung (2003) é quem deveria participar dos minipúblicos. O mecanismo mais comum é a auto-seleção voluntária, onde os encontros são abertos a todos os que desejarem assistir. Porém, segundo o autor e como discutido anteriormente, no geral esses espaços são ocupados por aqueles que dispõem de recursos, interesses e tempo para participar, o que caracteriza uma condição onde os que comparecem são tipicamente os que têm melhores condições de vida, como ricos, instruídos e profissionais.

Então, como garantir que grupos sub-representados estejam presentes nos conselhos de UC? O que se tem observado é que a estrutura organizacional busca garantir a participação de setores diferenciados da sociedade. Nos dois estudos de caso analisados, os conselhos definiram os setores que deveriam estar representados e a quantidade de entidades em cada um desses. Esse é um fator interessante, pois a partir de uma reunião geral entre todos os atores, são definidos coletivamente os interesses que deveriam participar das discussões. Após a definição desses grandes grupos, como setor socioambiental, setor econômico, setor de educação, etc., é definida a quantidade de entidades que devem estar em cada setor. Após isso, é realizada uma eleição

independente da sociedade civil que define em cada setor qual entidade será o representante. Fato é que essa configuração em grande parte é determinada pela quantidade de entidades de um setor específico presente no momento da definição. No caso do Parque Estadual Xixová-Japuí, por exemplo, o pesquisador teve a oportunidade de acompanhar o momento dessa definição, quando ajustes para que todos os presentes pudessem participar foram realizados.

Essa definição coletiva influencia de certa forma um aspecto importante citado por Fung (2003), que são os incentivos estruturais para garantir a participação dos grupos, ou os bens que os minipúblicos distribuem. Isso porque a configuração definida pelos setores irá influenciar sobremaneira as discussões que serão realizadas, e vice-versa. Assim, um minipúblico que se propõe a discutir e regulamentar a pesca artesanal tende a possuir maior quantidade de entidades representativas desse setor.

c) O quê? Tema e Escopo da Deliberação

Outra questão levantada por Fung (2003) trata de quais assuntos os participantes apreciarão para que a discussão ocorra? Ou como definir um tema sem que se excluam outros, e ainda sem que o debate seja manipulado?

Esse aspecto é importante porque o tema da discussão influenciará os *insights* e contribuições dos participantes. Por exemplo, alguns temas específicos das unidades de conservação, como regularização fundiária exigem um alto grau de conhecimento técnico que não permitem grandes intervenções dos conselheiros. Nesse sentido, como identificar os temas “ideais” para que informações inacessíveis floresçam nas discussões?

Nos conselhos de UC verifica-se que, no geral, o tema que será discutido é definido pela plenária, através de indicação e votação dos conselheiros. De fato isso tem garantido um maior engajamento dos conselheiros nas discussões. No caso da Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Centro, onde os temas tratados são majoritariamente referentes à pesca artesanal, observa-se uma maior mobilização desse setor para participar e contribuir com informações específicas para a tomada de decisão. Além disso, outros setores, como Institutos de Pesquisa e Universidades, conforme o tema definido, se articulam para indicar pesquisadores com expertise no tema definido

para contribuir com as discussões.

Segundo Fung (2003) os planejadores institucionais devem estar atentos para verificar quais benefícios podem ser obtidos de cada ator, como por exemplo, acessar informações específicas, obter dados de avaliação e *feedbacks* de ações, ou na promoção de *accountability* quando o engajamento permite monitorar ações irregulares dentro da UC.

d) Como? O modo deliberativo

Como são tomadas as decisões em um minipúblico como os conselhos de UC? Essa é uma das questões levantadas por Fung (2003). Para o autor, processos deliberativos de decisão coletiva são distintos daqueles que confiam na autoridade, no status, nos números, no dinheiro ou no desempenho. Nesse caminho, decisões coletivas tendem a ser mais justas e legítimas porque resultam de razões ao invés de vantagens arbitrárias. São também mais sábias, porque permitem que um espectro amplo de perspectivas e informações sejam analisadas coletivamente. Assim, as discussões auxiliam os indivíduos a aclarar suas idéias.

Nesse caminho, Fung (2003) afirma que o desenho de um minipúblico deve privilegiar os processos deliberativos, sendo necessária atenção especial à preparação, facilitação e estruturação da discussão.

Isso porque, como alguns céticos da democracia participativa têm afirmado, em muitos casos processos que envolvem diversos atores tendem a ressaltar os interesses de grupos específicos, sendo que os grupos com poder reduzido permanecem em desvantagem no debate. De fato, muitos trabalhos têm destacado a importância da facilitação para assegurar que esses grupos tenham tempo abundante para falar e se expressar.

Nivelar conhecimento, treinar, instrumentalizar, formar os participantes são algumas das necessidades apontadas por Fung (2003) para que a deliberação possa gerar consenso e solucionar problemas.

Mas como essa questão tem sido trabalhada nos conselhos gestores de UC? De fato, o que se evidencia é que a facilitação dos processos fica centralizada na figura do gestor da UC. Ao mesmo tempo, a importância da facilitação nos processos de

engajamento coletivo tem sido considerada como crucial para mediação dos diversos interesses e para a emergência de processos cooperativos na gestão dos recursos.

Dessa forma, considerando a necessidade crescente do estabelecimento de plataformas para envolvimento de atores e da importância da facilitação nesses processos, observa-se uma tendência dos gestores públicos alternarem sua posição de controladores para facilitadores da tomada de decisão, como mencionado por Gerhardinger et al. (2009) em relação à gestão de áreas marinhas protegidas. Dessa forma, a capacidade dos conselhos em propiciarem espaços de aprendizagem nas arenas de discussão ganha destaque.

e) *Quando? Recorrência e interação*

Uma das questões que têm emergido nas discussões dos conselhos analisados é qual a frequência ideal/ necessária de reuniões? Existe uma tendência, denominada por Fung (2003) de impulso democrático participativo, que afirma que quanto mais, melhor. Porém nem sempre é assim. Segundo o autor a frequência de encontros deve variar conforme o objetivo do minipúblico. Para ele, nos casos de minipúblicos dedicados à resolução de problemas participativos ou à governança democrática deveriam se reunir mais frequentemente, porque suas decisões devem ser sempre atualizadas e porque o monitoramento dos representantes é um esforço contínuo.

No geral, o que se observa nos regimentos dos conselhos gestores é uma variação de reuniões mensais e bimensais. Apesar disso, pode-se evidenciar que a frequência de encontros varia conforme a necessidade, urgência e importância dos temas a serem debatidos. Por exemplo, em um conselho com regimento definindo reuniões mensais, houve situações das reuniões ocorrerem de modo bimensal. Ao mesmo tempo, em um dos conselhos com previsão bimensais, quando houve necessidade foram realizadas reuniões mensais. Além disso, deve-se considerar que além dos encontros em plenárias, os conselhos mantêm reuniões de câmaras temáticas e que, além dessas, há encontros de conselheiros em outros fóruns de discussão. Portanto, nos casos analisados, a frequência de interação tende a ser elevada.

f) *Por quê? Apostas*

Por que uma pessoa resolve participar de um conselho de UC? Quais os interesses estão envolvidos? Quais apostas cada um está disposto a fazer? Conforme registra Fung (2003), tendemos a pensar que deliberações frias, ou seja, aquelas em que os participantes não possuem interesses diretos envolvidos, e que, portanto estariam de mente aberta e sem posições fixas seriam as ideais para o processo deliberativo. Porém o autor argumenta que as deliberações quentes, ou seja, aquelas nas quais os participantes têm muito em jogo, possibilitam uma melhor deliberação. Nelas, mais participantes serão atraídos e terão mais sustentabilidade ao longo do tempo. Nessas situações os participantes envolveriam mais energia e recursos, tornando o processo mais detalhado e criativo. Nesses casos, seria provável que os resultados da deliberação fossem vigorosamente apoiados e implementados.

Esse apontamento é semelhante ao que nos diz a sociologia da tradução, ao afirmar que o ponto de entrada para a emergência de inovações e da rede sociotécnica devem ser as controvérsias estabelecidas.

De fato, ainda que essas denominações não sejam utilizadas, Garcia (2010) afirma que um dos momentos principais das discussões do conselho da APAMLC foi a deliberação referente à pesca de parelhas, um dos temas mais polêmicos discutidos no conselho, pois envolvia interesses diretos de pescadores artesanais e industriais, grandes responsáveis pela produção pesqueira do Estado de São Paulo. Essa discussão será melhor detalhada na seção que apresenta os Resultados.

g) *Empoderamento*

Qual a capacidade dos conselhos gestores em influenciar as decisões da gestão da unidade de conservação? Essa é uma das discussões frequentes e que está relacionado ao caráter consultivo ou deliberativo do colegiado. Alguns autores têm denominado como minipúblicos fortes aqueles que são empoderados e tem autoridade para influenciar decisões, e públicos fracos aqueles com baixo poder de deliberação.

Porém, uma discussão colocada no pano de fundo é o interesse em se estabelecer

colegiados fortes. Como discutido no item anterior, historicamente as UC foram controladas por decisões centralizadas dos gestores e pela SMA-SP. E, nesse sentido, existem setores que apontam diversos questionamentos sobre os benefícios à conservação que os colegiados participativos podem promover. Fato é que, empoderar um conselho gestor de UC significa de certo modo compartilhar poder dentro de um território, o que traria inúmeras consequências, entre elas, o aumento do interesse e da seriedade das deliberações ou, em caso contrário, o afastamento e desmotivação dos participantes.

h) Monitoramento

Fung (2003) afirma que uma das possibilidades dos minipúblicos que se reúnem com frequência são o acompanhamento das políticas públicas e das decisões deliberadas. Isso porque, espera-se que em processos deliberativos as decisões coletivas sejam incorporadas pela agenda governamental. Assim, minipúblicos que geram interesse suficiente para sustentar a participação e para que o monitoramento ocorra, podem resultar em benefícios importantes.

O autor indica que o primeiro benefício desses processos é o aprendizado. Pois o processo de escolher estratégias, definir soluções coletivas para problemas permite que os participantes aprendam na prática quais escolhas que funcionam melhor, quais não funcionam etc.

Além disso, a participação possibilita maior *accountability*, permitindo acompanhar a que fins servem projetos públicos. Esse monitoramento traz a possibilidade de maior transparência dos processos e conseqüentemente maior legitimidade e boa fé.

No caso dos conselhos gestores, a participação por si só garante um acompanhamento próximo dos processos de gestão. Durante a participação nas reuniões foram inúmeras as evidências de monitoramento realizadas pelos conselheiros. A incorporação de ferramentas modernas de acompanhamento, como a fiscalização de embarcações por satélites, dados estatísticos, informações de estudos de impacto ambiental, etc. são aspectos que tem proporcionado um monitoramento contínuo nos casos estudados.

Cundill (2010) em seu estudo demonstra que envolver a população no monitoramento das condições ambientais pode ser uma boa estratégia para promover a aprendizagem social em diferentes níveis. Assim, estabelecer estratégias para o monitoramento participativo pode ser um empoderador das esferas públicas, pois possibilita que as pessoas aprendam mais e respondam mais rapidamente ao ambiente.

3.3.2 AS CONSEQUÊNCIAS DO DESENHO INSTITUCIONAL

Fung (2003) finaliza seu artigo relacionando as consequências esperadas com o estabelecimento de desenhos institucionais dos minipúblicos que fortaleçam a esfera pública. Ele menciona oito consequências que serão brevemente citadas a seguir.

Uma delas é um aumento da participação dos atores e do seu engajamento cívico. Associado a isso, a participação deve garantir maior diversidade de participantes e, especialmente, dos indivíduos em desvantagem.

Em relação à qualidade da deliberação, condições como respeito, reciprocidade e equidade devem estar incluídas. Da mesma forma, a deliberação deveria incluir o interesse coletivo, sobrepujando interesses individuais e fornecendo condições iguais e inclusivas de deliberação para os participantes, aumentando assim a racionalidade e motivações dos atores.

Outra consequência que dependerá da definição dos temas que serão debatidos trata da maior capacidade dos minipúblicos fornecerem informações aos representantes, especialmente os políticos e administradores, sobre os valores e preferências dos cidadãos. Nesse sentido, é de grande importância a escolha dos temas que serão tratados, pois ele indicará a capacidade dos participantes em fornecerem informações inacessíveis ao poder público, permitindo, por exemplo, indicar o que está funcionando e o que não está nas estratégias governamentais.

Ao mesmo tempo, as escolhas do desenho do minipúblico serão importantes para disponibilizar informações aos cidadãos. No geral, os indivíduos têm acesso limitado às informações, pois tem menos tempo para se dedicar à participação, menos recursos e menos treinamento. Assim torna-se custosa a participação considerando a variedade de assuntos tratados. Porém as apostas e grau de empoderamento do minipúblico podem influenciar no esforço e atenção dos participantes para se

informarem sobre determinado tema.

Aumentar as habilidades democráticas e a socialização dos participantes também são resultados esperados dos minipúblicos, especialmente onde as deliberações sejam tangíveis e os atores estejam inclinados a se engajar. Segundo Fung (2003) isso tenderá a ocorrer com aqueles minipúblicos que se reúnem com maior frequência e que tenham deliberação recorrente.

Da mesma forma, a capacidade da esfera pública em avaliar projetos e o comportamento do poder público em relação aos participantes influenciará a emergência da *accountability* oficial.

Em relação à justiça das políticas, ela ocorrerá quando os participantes em desvantagens e excluídos até então dos processos possam participar das deliberações. Esse fator dependerá do poder e da autoridade despendida pelo minipúblico.

O desenho institucional influenciará também a efetividade da ação pública, podendo aumentar a legitimidade das ações do poder público, disponibilizando informações inacessíveis e aprimorando detalhes na implementação de estratégias.

Outra consequência esperada dos minipúblicos é a mobilização popular. Ela tende a ocorrer para além dos minipúblicos e exercer influência cada vez maior nas agendas públicas. Essa mobilização poderá ocorrer de diferentes formas, como na divulgação das ações do minipúblico pela mídia, no apoio ao colegiado e no aumento do apoio popular.

Porém, devemos estar em alerta, pois construir minipúblicos para o co-manejo dos recursos naturais não se trata apenas de modelar instituições, mas de construir também confiança entre as partes, aumentando o capital social disponível. Ao mesmo tempo, não devemos descartar a importância de minipúblicos como os conselhos gestores de UC em se articularem com organizações em diferentes escalas.

4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O procedimento metodológico adotado na pesquisa envolveu três etapas, com atenção especial à análise do contexto (físico, biológico e institucional) em que se inserem as UC, aos atores envolvidos nos Conselhos Gestores e aos resultados obtidos. Além disso, as atividades de investigação foram fundamentadas em um diálogo intenso com os atores sociais envolvidos diretamente na gestão das UC.

Antes de explicitar os procedimentos metodológicos, torna-se necessário contextualizar as áreas de estudo.

a) Contexto da área de estudo

As Unidades de Conservação em que o estudo foi desenvolvido são o Parque Estadual do Xixová-Japuí (PEXJ), Figura 3, e a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro (APAMLC), Figura 4. Ambas estão inseridas na Região Metropolitana da Baixada Santista¹⁹ (RMBS), que se caracteriza como a terceira maior região do Estado de São Paulo, densamente ocupada e altamente urbanizada, tendo sua economia baseada no tripé porto-indústria-turismo. Envoltas pela Serra do Mar, coberta com vegetação de Mata Atlântica e entremeada por um amplo sistema estuarino (de Santos, São Vicente e Bertioga) e extensos manguezais, a RMBS possui um complexo quadro de uso e ocupação do solo associado a diversas atividades econômicas.

¹⁹ Formada pelos municípios de Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Santos, Cubatão, Guarujá e Bertioga.

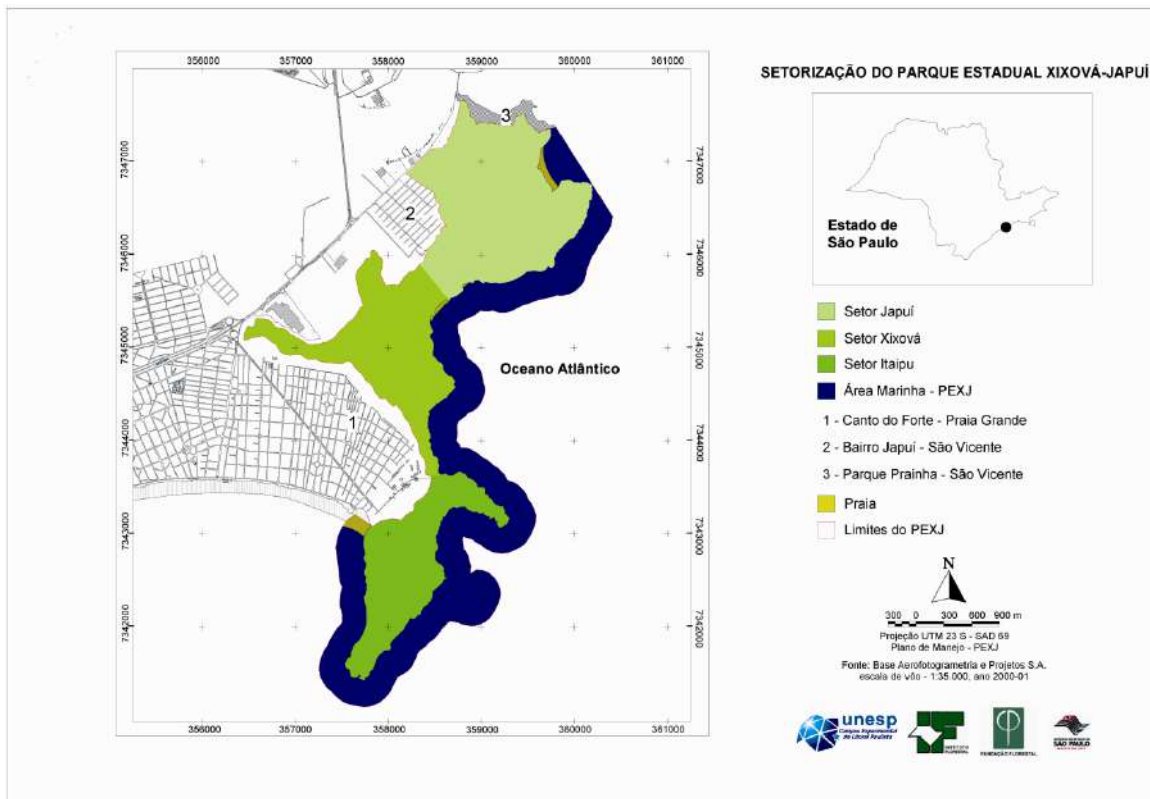


Figura 3: Mapa do Parque Estadual do Xixová-Japuí. Fonte: (SÃO PAULO, 2010).

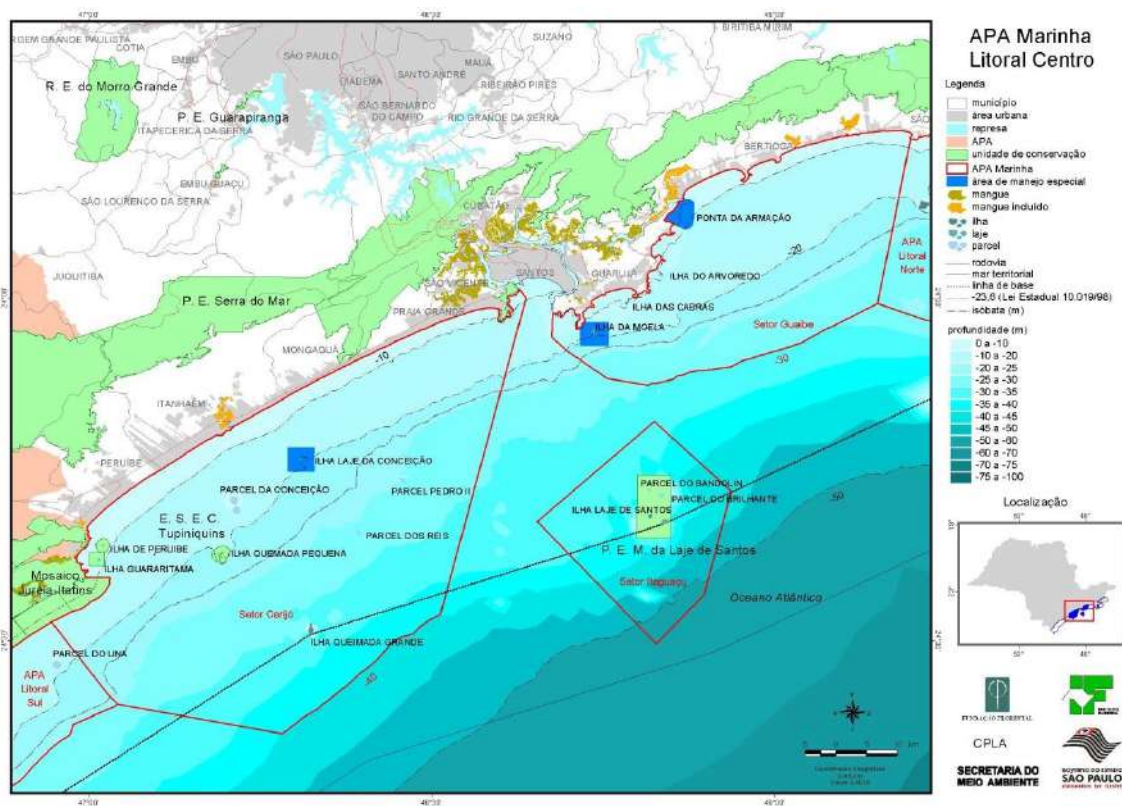


Figura 4: Mapa da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro. Fonte: Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

No primeiro caso, trata-se de uma UC de proteção integral localizada nos municípios de Praia Grande e São Vicente, inserida em uma matriz altamente urbanizada, sendo composta por uma porção de área terrestre e uma marinha. Criada em 1993, sua gestão efetiva, ou seja, aquela que realmente se concretiza no território, é caracterizada por conflitos como a existência de pesca artesanal, esportiva e submarina, caça, especulação imobiliária, visitação desordenada, ocupações indígenas, poluição etc.

Já a APAMLC, uma UC da categoria de uso direto, tem a finalidade de proteger, ordenar, garantir e disciplinar o uso racional dos recursos ambientais da região, bem como ordenar o turismo recreativo, as atividades de pesquisa e pesca objetivando promover o desenvolvimento sustentável da região. É predominantemente marinha, sendo composta por três setores, situados nos litorais dos municípios de Bertoga, Guarujá, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. Criada em outubro de 2008, a UC enfrenta dificuldades em relação a: grande extensão de área; a complexidade de cenários em cada localidade em que está inserida; as características peculiares da pesca artesanal e industrial; e a necessidade de conscientização da população sobre os seus objetivos. Nas áreas terrestres enfrenta desafios como ocupações irregulares, áreas de aterro, marinas, presença de populações tradicionais e etc.

Deve-se considerar ainda que em virtude dessas características, a gestão da APA Marinha deverá desenvolver ferramentas de aprendizagem social que permitam aos diferentes atores, de municípios distintos, compreender a dinâmica regional em que a UC está inserida, buscando estratégias de ação condizentes a cada realidade.

As duas UC possuem os conselhos gestores formalizados, compostos por membros da sociedade civil e do poder público que se reúnem frequentemente em reuniões ordinárias, extraordinárias e de câmaras temáticas. Essas plataformas multi-agentes tem-se comportado de maneira ativa, estabelecendo diversas frentes de atuação como, no caso da APAMLC, onde emergiram a regulamentação de pesca de arrasto com parrelhas, ações de educação ambiental e a elaboração do plano de Policiamento Ambiental Marítimo, entre outras.

Além disso, esses conselhos possuem importante interface com outros fóruns de participação social da Baixada Santista, como o Grupo Setorial para definição do Zoneamento Ecológico-Econômico, Comitê de Bacias Hidrográficas, Conselhos Municipais de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Rural entre outros, o que tem

permitido uma compreensão da dinâmica estabelecida entre esses diferentes mecanismos.

b) Etapa inicial: análise do contexto e identificação de atores sociais

A etapa inicial da pesquisa envolveu a apresentação do projeto de pesquisa aos gestores das unidades de conservação e registro da pesquisa junto à Comissão Técnico Científica (COTEC) do Instituto Florestal do Estado de São Paulo. Durante esse processo, o pesquisador analisou informações obtidas em atas de reuniões dos conselhos e participou de reuniões envolvendo as unidades de conservação. A partir disso, realizou conversas preliminares com os gestores, funcionários e conselheiros das UC, o que permitiu uma análise inicial da gestão e das principais discussões envolvendo os usos e atividades na UC.

No Parque Estadual Xixová-Japuí foi disponibilizado um período da reunião do conselho gestor para apresentação do projeto de mestrado. Já na APAMLC em virtude da grande quantidade de temas e pouco tempo disponível durante as reuniões, o gestor procedeu apenas à formalização do projeto junto à COTEC. Além disso, a secretaria executiva da UC encaminhou um e-mail para todos os conselheiros comunicando a realização da pesquisa.

Com essas informações preliminares disponibilizadas, os principais temas pertinentes ao contexto local das UC foram selecionados para a elaboração do roteiro de entrevista, assim como para a identificação dos principais atores sociais a serem entrevistados.

c) Etapa intermediária: Coleta de Dados

A coleta de dados do projeto utilizou cinco abordagens diversificadas. A seguir, apresenta-se uma breve descrição de cada uma das estratégias utilizadas para coleta de dados:

c.1) Questionário

Um questionário fechado foi elaborado e direcionado para caracterizar inicialmente os conselheiros das duas áreas protegidas. Tendo em vista a recente aplicação de outros questionários sobre aspectos socioeconômicos dos conselheiros, a equipe gestora das unidades de conservação solicitou que o pesquisador evitasse formulários repetitivos²⁰. Nesse sentido optou-se por abordar outras questões como características da instituição representada, número de associados, frequência de realização de reuniões etc.

Conforme projeto original, um pré-teste foi aplicado a alguns conselheiros. As informações foram tabuladas e analisadas considerando os demais trabalhos publicados.

c.2) Entrevistas semi- estruturadas

Nas entrevistas semi-estruturadas o pesquisador guia seus entrevistados para que estes abordem questões e temas pré-definidos. Essa técnica é considerada flexível na medida em que possibilita o surgimento de assuntos inesperados ao pesquisador e pode ser mais aberta às peculiaridades culturais do informante.

Foram realizadas trinta e cinco entrevistas, sendo doze com conselheiros do Parque Estadual Xixová-Japuí e vinte e três da APA Marinha. Esses atores foram identificados a partir das demais etapas da pesquisa, buscando apreender a diversidade de usuários das UC e aqueles com mais participação nas reuniões.

Nesse sentido, as entrevistas tiveram como tema central a percepção dos atores sobre o processo de gestão da UC além de abordagens sobre a história de vida, representações sociais e histórico de participação em processos sociais.

As entrevistas, quando possível, foram gravadas com a autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas. A análise foi realizada a partir do

²⁰ As compilações dos resultados desses questionários estão disponibilizadas em Garcia (2010) e Martins (2011).

agrupamento de respostas em temas, analisando-se as generalizações de cada grupo de entrevistados.

c.3) Observação Participante

O pesquisador acompanhou cerca de quarenta e seis reuniões dos conselhos gestores das duas UC selecionadas, bem como outras reuniões que possuíam relação com as Unidades. Para isso o pesquisador manteve-se permanentemente inserido junto às discussões envolvendo as UC.

Em cada um desses eventos foram elaborados registros em um caderno de campo, considerando-se aspectos como organização dos espaços de discussão; comportamento dos atores; mecanismos de comunicação, participação e votação; relações sociais estabelecidas; forma de condução das reuniões; arenas de interação existentes, entre outros.

c.4) Grupos focais

A previsão da realização de um grupo focal sobre o tema “participação na gestão de unidades de conservação” envolvendo os conselheiros das UC não foi concretizada tendo em vista a dificuldade de adaptação de datas com as agendas dos conselhos. No caso do PEXJ estava prevista para ocorrer no mês de dezembro de 2011, porém em virtude do processo de reestruturação não houveram encontros do colegiado nesse período. Em relação ao conselho da APAMLC a mobilização para participação em atividades extraordinárias tem se demonstrado difícil, em especial considerando a intensa agenda que o colegiado possui, com reuniões cuja frequência é praticamente semanal.

Apesar disso, foi realizado um grupo focal no âmbito do projeto de pesquisa “*Aprendizagem social e sua aplicação nas relações entre ciência e a governança ambiental: 4 estudos de caso no Estado de São Paulo*”, no qual o mestrando e seu orientador estão inseridos. O projeto é desenvolvido pelo Grupo de Governança

Ambiental (GovAmb), sob coordenação do Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi, e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico²¹. Com objetivo de contribuir para melhorar a compreensão sobre as formas de geração, transferência e apropriação de conhecimento das instituições acadêmicas às diferentes instâncias e órgãos de gestão ambiental, um dos estudos de caso inclui a Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Centro.

Grupos focais são grupos de discussão que dialogam sobre um tema particular ao receberem estímulos apropriados para o debate. Essa técnica é caracterizada principalmente pelo processo de interação grupal promovido. As funções de moderador, relator e observador do Grupo Focal foram definidas previamente, sendo elas: moderador - responsável pela condução das discussões e aprofundamentos dos temas; relator - registro das falas e debates; observador - registro das manifestações não verbais. Além disso, outros integrantes do grupo de pesquisa participaram da ação registrando as falas dos participantes.

O grupo focal foi organizado pelos envolvidos com o projeto, sendo realizado no dia cinco de março de 2012 e denominado: “Diálogo Ciência & Gestão: O papel das instituições acadêmicas e de pesquisa na gestão de unidades de conservação”. O objetivo da atividade foi apresentar o projeto aos participantes do evento e realizar um diagnóstico preliminar sobre como tem sido a participação, especialmente de instituições acadêmicas e de pesquisa, nos Conselhos Gestores de APAs. O evento²² contou com a participação de integrantes da Fundação Florestal, incluindo os gestores das APA Marinha Litoral Sul, Centro e Norte, da coordenadora do Núcleo de Áreas Marinha Protegidas, outros coordenadores de áreas, analistas e monitores ambientais, além de integrantes da equipe de pesquisa.

Para utilizar a técnica, os pesquisadores estabeleceram as seguintes perguntas orientadoras dirigidas aos participantes do grupo focal:

- Como tem sido a participação dos diferentes atores nos conselhos gestores? Quais os principais conflitos?
- Como tem sido o papel das instituições de ensino e pesquisa na gestão das APAS? Quais os principais desafios à participação das universidades e institutos de pesquisas?
- Quais as oportunidades e alternativas para favorecer a participação das instituições de

²¹ CNPq - Processo N^o 476500/2010-9.

²² O encontro foi realizado na sala de aula do Instituto de Eletrotécnica e Energia da USP Avenida Professor Luciano Gualberto, 1289 - Cidade Universitária - CEP 05508-010 - Butantã - São Paulo SP

ensino e pesquisa na gestão de Unidades de Conservação?

c.5) *Investigação documental*

A investigação documental incluiu a compilação de atas de reuniões dos conselhos, reportagens e documentos disponíveis na rede mundial de computadores e aqueles fornecidos pelos entrevistados, gestores e funcionários das UC, além de atas de audiências públicas e de reuniões de outros fóruns participativos.

Essas informações permitiram selecionar assuntos pertinentes ao contexto local para a elaboração do roteiro de entrevista, assim como identificar os principais atores sociais a serem entrevistados.

d) *Análise dos resultados*

A etapa final da pesquisa envolveu a análise dos resultados obtidos. As informações obtidas pelos questionários foram tabuladas e analisadas qualitativamente buscando compreender a diversidade dos grupos presente nos conselhos.

Em relação às entrevistas, essas foram sistematizadas pela edição das transcrições e pela organização das perguntas e respostas de cada entrevistado em um documento único, agrupadas conforme temas específicos. A essas informações foram acrescentadas aquelas obtidas no grupo focal, observação participante e na investigação documental, buscando compreender a realidade das UC.

Essa compilação permitiu uma análise dos resultados, verificando as características dos conselheiros e das plataformas multi-atores. As observações das situações sociais foram analisadas de forma a elaborar generalizações que foram confrontadas a partir das observações e da triangulação dos dados obtidos.

Essa análise buscou compreender: a situação da rede de participantes do Conselho, criando uma tipologia dos integrantes conforme os usos e atividades que exercem na UC; compreender a percepção dos atores sobre o processo de gestão da UC e da aprendizagem social; caracterizar o perfil social dos atores e sua capacidade em

contribuir para a aprendizagem social e mudanças na dinâmica territorial; entender como as ações governamentais direcionadas para a conservação ambiental influenciaram a gestão territorial das regiões em estudo; analisar o processo histórico de inserção do poder público na gestão do território; identificar as controvérsias geradas e o resultado das negociações entre os atores envolvidos na gestão; verificar a estabilidade da rede de atores participantes da plataforma multi-agentes, envolvendo aspectos como confiança, transparência na comunicação e cooperação entre os grupos; identificar as arenas de interação existentes no território, sua estruturação e apoios externos, humanos e financeiros, que eles dispõem; identificar as características das cenas de concertação do território; analisar os efeitos das ações do Conselho sobre a gestão do território, como mudanças de comportamento, tomada de consciência e de participação, além de efeitos concretos como regras, acordos e planos de gestão.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Iniciamos nosso olhar para os conselhos gestores das unidades de conservação estudadas a partir da emergência desses mecanismos institucionais na Baixada Santista. Essa escolha é orientada pelas idéias de Fligstein (2007) e Latour (2000). Os dois sugerem qual deve ser a porta de entrada do investigador para a análise da emergência de novas arenas ou inovações. O primeiro autor indica que serão a partir das crises que novas arenas emergirão enquanto o outro considera que são a partir das controvérsias²³ que ocorrem inovações. Dessa forma, o surgimento dos dois conselhos gestores será nossa porta de entrada para análise do seu funcionamento.

5.1 PRIMEIRO PASSO: O SURGIMENTO DOS CONSELHOS

Nos dois estudos de casos a emergência dos conselhos tem origem em momentos de crise e controvérsia.

No caso do Parque Estadual Xixová-Japuí, o processo tem início com uma ação civil pública que exigia a elaboração do plano de manejo da unidade e, conseqüentemente a formação do seu conselho gestor. Segundo o plano de manejo da UC (SÃO PAULO, 2010) após denúncias realizadas em 1996 o Ministério Público Estadual moveu uma ação contra o Estado. Essa ação culminou, em 2000, com o Estado tendo a obrigação de fazer a demarcação do Parque, manter uma fiscalização rigorosa e elaborar seu Plano de Manejo.

Nesse sentido, a formação do conselho consultivo do Parque Estadual Xixová-Japuí deve ser compreendida como um processo de mobilização de cerca de duas décadas envolvendo a UC. O Parque foi criado em 1993 e passou por algumas etapas de implantação. A mais importante delas, a adequação do plano de manejo, teve início em meados de 2009.

²³ Controvérsia pode ser definida como o debate, a polêmica que tem por objeto os fatos científicos ou técnicos que ainda não estão estabilizados. As controvérsias podem ser estabelecidas entre cientistas, entre governos ou entre organizações não governamentais (ONG) ambientalistas e responsáveis por atividades que impactam o meio ambiente, entre outros.

Sem reduzir a importância de outros processos envolvendo a unidade, essa ação e por consequência, a elaboração do plano de manejo possibilitou que alguns atores até então desmobilizados, porém com interesse na conservação da área, se reencontrassem. Durante a realização das oficinas do plano de manejo, novas articulações e atores emergiram, o que influenciou a configuração do conselho gestor.

Já o processo de criação do conselho na APAMLC foi marcado por um clima de conflito entre a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e sociedade civil.

O pesquisador teve a oportunidade de acompanhar uma das audiências públicas de consulta para o estabelecimento da UC e verificou que existiam diversos questionamentos sobre os objetivos da criação da unidade. Diferentes setores da sociedade civil, e especialmente aqueles ligados à pesca, tinham como principal frase “Preservar sim, Proibir Não” para demonstrar seu descontentamento com a nova UC.

Segundo Garcia (2010) esses questionamentos ocorriam porque a primeira proposta apresentada pela Secretaria foi estabelecida sem discussão conjunta com os grupos interessados, promovendo uma aversão ao projeto.

Os entrevistados que participaram desse momento turbulento da criação da área protegida afirmam que a proposta inicial elaborada pela SMA- SP foi do tipo top-down, ou seja, imposta pelo poder público sem participação da sociedade civil.

Esse fato gerou uma oposição de determinados segmentos, especialmente entre os usuários diretos dos recursos existentes na área prevista para criação da UC, que temiam novas restrições semelhantes ao observado na criação de outras áreas protegidas. Mobilizados em todo o litoral do estado de São Paulo²⁴ diversos atores mostraram-se descontentes com a proposta.

Esse fato gerou uma crise, colocando em risco a própria efetividade da gestão da área protegida, que já nascia com muitos grupos contrários. Porém, mesmo havendo discordância dos atores no processo de criação da UC, segundo os entrevistados, existia uma perspectiva política de que a área seria criada, mesmo à revelia dos diversos setores contrários. Apesar da possibilidade de uma decisão nesse sentido da SMA- SP, os processos futuros de gestão da UC estavam em perigo. Como garantir a participação de atores que inicialmente se colocavam contrários ao estabelecimento de uma nova instituição que poderia representar restrições à atividade pesqueira?

Descrever esse processo não é o objetivo da dissertação, porém é importante

²⁴A entidade Vivamar teve grande importância nessa mobilização, fornecendo ônibus e articulando diversos movimentos para participação em audiências públicas e reuniões.

destacar que após esse cenário inicial, em alguns meses os mesmos grupos contrários à UC estavam sentados à mesa discutindo regras e acordos para garantir a conservação da área marinha protegida. Por isso a importância de se compreender como se estruturou e desenvolveu o conselho gestor da APAMLC, garantindo que diversos interesses considerassem o espaço como legítimo para participação.

A emergência desses conselhos para participação na Baixada Santista caracteriza a formação de duas novas arenas, ou seja, situações nas quais grupos organizados de atores passam a se reunir e desenvolver suas ações recíprocas face a face (FLIGSTEIN, 2007). Nessa situação, verificamos ainda que o surgimento dos novos campos ocorreu em resposta a dois fatores principais: 1) em virtude de um número significativo de membros de diferentes grupos perceberem novas oportunidades de ação; 2) e porque determinados grupos foram convencidos de que não ter uma ordem, ou seja, a UC e conseqüentemente o conselho gestor, seria pior do que uma ordem na qual eles estivessem em desvantagem (FLIGSTEIN, 2007).

No primeiro grupo podemos incluir aqueles segmentos que possuíam na UC perspectivas de alcançar seus objetivos institucionais, como a conservação marinha. Já no segundo grupo identificamos especialmente os usuários diretos do PEXJ e aqueles que a princípio foram contrários ao estabelecimento da APAMLC. Esse grupo adota a seguinte posição: diante do estabelecimento da UC e da possível inexistência de uma arena para participação e monitoramento das decisões, é melhor aceitar a criação e garantir a participação no seu conselho gestor.

Porém essa entrada no jogo da gestão compartilhada das UC não ocorre de modo espontâneo. Convencer diversos atores, com interesses distintos, de que participar do processo pode ser interessante não é uma tarefa simples. Para isso, representantes institucionais da Fundação Florestal entraram em cena nos dois estudos de caso.

No PEXJ, o atual gestor da APA Marinha, que possui um histórico de trabalhos com conselhos gestores foi o responsável por facilitar as reuniões de preparação para formatação da nova arena. No caso da APAMLC, o gestor e a presença de uma funcionária da FF foram considerados essenciais para “acalmar os ânimos” dos atores e vender a idéia da participação.

Assim, como demonstram as entrevistas, a presença desses atores sociais específicos assumiu importância fundamental nesse processo. O papel que esses atores desempenham em induzir a cooperação de outros é o que Fligstein (2007) considera como habilidade social. O autor afirma que atores sociais hábeis são fundamentais para

o surgimento de novos campos, como nos casos analisados.

Para o autor a idéia de habilidade social está associada à capacidade de motivar os outros a tomar parte em uma ação coletiva, o que é crucial para a construção e reprodução de ordens sociais locais (FLIGSTEIN, 2007).

A importância de atores sociais específicos na indução de processos de ação coletiva tem sido recorrente na literatura (LATOUR, 2000; KINGDON, 2003).

A sociologia da tradução indica, por exemplo, que determinados atores atuam como tradutores, ou seja, realizam a ligação entre os atores do contexto em torno de uma questão geral, iniciando os seus deslocamentos de interesse no sentido da convergência, fazendo passá-los por um ponto de passagem obrigatório, que pode ser um enunciado, uma instituição ou um lugar.

Nos casos analisados, a utilização das regras pré-existentes, especialmente aquelas com origem no arcabouço jurídico relacionado à participação social na gestão das UC, bem como o uso dos recursos disponíveis pelo órgão gestor, no caso seus representantes institucionais, contribuem para a emergência dessas inovações institucionais ou novas arenas.

Porém, como dito anteriormente, o principal desafio desses atores que se colocam à frente do processo de formação das arenas era encontrar uma forma de unir atores ou grupos com preferências amplamente diferentes e ajudar a reorganizar esses interesses.

Como fazer isso? Quais eram esses grupos? Quais interesses estavam em jogo? A seção a seguir apresenta como esse processo ocorreu nos dois estudos de caso.

5.1.1 COMO OS ATORES ENTRAM NO JOGO? A FORMAÇÃO DAS ARENAS

Ainda que não exista um formato institucional e universal para a estruturação dos conselhos gestores das UC administradas pela SMA-SP, a análise indica a utilização de regras pré-existentes, como os decretos descritos na seção 3.1, bem como a repetição de um padrão de ação. Dessa forma, iniciaremos essa seção por caracterizar como esse processo ocorreu nas UC analisadas.

Inicialmente devemos considerar as diferenças existentes na seleção entre representantes do poder público e da sociedade civil. Considerando a necessidade de paridade nas representações, no caso dos órgãos públicos que comporão as plataformas a definição é, no geral, estabelecida por funcionários da UC. Apesar disso, em alguns casos é facultado aos segmentos da sociedade civil sugerir órgãos públicos que possuam atuação relacionada à UC.

Verifica-se um entendimento da necessidade em se diversificar a participação entre órgãos federais, estaduais e municipais. Para essa categoria o expediente da UC é responsável por encaminhar convites formais para a composição do minipúblico. Esses são direcionados aos responsáveis hierárquicos de cada estrutura pública, que indicam um representante titular e um suplente. Essa designação de funcionários, conforme as entrevistas, pode ser motivada por alguns aspectos, entre eles: conhecimento técnico; afinidade política; interesse do funcionário no tema; disponibilidade do funcionário.

Já para a sociedade civil, o processo de estabilização das relações entre os diferentes atores interessados na gestão da UC inicia-se com a realização de uma reunião preparatória convocada para esclarecer o que são os Conselhos de Unidades de Conservação, as normas e formas de representações, além de discutir uma estrutura para o Conselho.

Essa reunião tende a ser direcionada especialmente para representantes da sociedade civil, porém a participação é aberta a todos os interessados.

Nesse momento uma estrutura- base para a representação da sociedade civil é sugerida pelos representantes do órgão gestor, elaborada com base nos conhecimentos prévios sobre as entidades que atuam na região e nos objetivos da UC. A proposta de estrutura do conselho elaborada pela administração do Parque Estadual Xixová-Japuí está apresentada no Quadro 1:

Quadro 1: Sugestão elaborada pela administração do PEXJ para composição do Conselho Consultivo.

PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL	
1	Fundação Florestal	1	ONG 1
2	Prefeitura de São Vicente	2	ONG 2
3	Prefeitura de Praia Grande	3	ONG 3
4	Polícia Militar Ambiental	4	Pesquisa 1
5	Procuradoria Geral do Estado	5	Setores Econômicos 1
6	Instituto Florestal	6	Setores Econômicos 2
7	IBAMA – Santos	7	Comunidade 1
8	Fortaleza Itaipu (Exército)	8	Comunidade 2
9	DEPRN	9	Comunidade 3
10	Marinha – CPSP	10	
11	Ministério Público, CETESB	11	

Fonte: Memória de reunião.

Apesar disso, a partir de sugestões, críticas e argumentações essa estrutura pode sofrer modificações, como ocorreu no Parque Estadual Xixová-Japuí.

No caso desta UC, durante a reunião preparatória a proposta apresentada pela administração da unidade foi analisada, sendo sugerida a inserção de duas cadeiras: uma para Pesquisa e uma para organizações não governamentais (ONG). Ainda optou-se por reformular a terminologia utilizada para as organizações não-governamentais, sendo o grupo classificado como entidade socioambiental²⁵.

Foi questionada também a representação dos moradores do interior do Parque, como os indígenas e não indígenas. Porém, após discussão, em virtude do fato da UC possuir apenas uma família de moradores, o grupo decidiu que pelo fato de não comporem uma comunidade, não deveriam ter uma cadeira específica para participação. Em relação à comunidade indígena, o gestor ressaltou novamente as restrições de participação, justificando-a em virtude de a questão estar sob júdice.

Ainda foi sugerida a inclusão de outra cadeira para o Setor Econômico, porém, conforme estabelecido no Decreto Estadual nº 49.672, de 6 de junho de 2005 (SÃO PAULO, 2005) e discutido na seção 3.1.4 a proposta já contava com o número máximo de entidades previsto pela legislação. É nesse sentido que observamos, por exemplo, que o processo traz consigo os constrangimentos de outras arenas.

A estrutura final, resultado da discussão sobre a representação no Conselho Consultivo do PEXJ está representada no Quadro 2:

²⁵ Buscava-se assim permitir a participação de Entidades de Classe relacionadas à temática socioambiental.

Quadro 2: Sugestão final para composição do Conselho Consultivo do PEXJ.

PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL	
1	Fundação Florestal	1	Entidade Socioambiental 1
2	Prefeitura de São Vicente	2	Entidade Socioambiental 2
3	Prefeitura de Praia Grande	3	Entidade Socioambiental 3
4	Polícia Militar Ambiental	4	Entidade Socioambiental 4
5	Procuradoria Geral do Estado	5	Pesquisa 1
6	Instituto Florestal	6	Pesquisa 2
7	IBAMA-Santos	7	Pesquisa 3
8	Forte Itaipu (Exército)	8	Setores Econômicos 1
9	Agência Ambiental	9	Setores Econômicos 2
10	Marinha – CPSP	10	Comunidade 1
11	Corpo de Bombeiros	11	Comunidade 2
12	CBH-BS/AGEM	12	Comunidade 3

Fonte: Memória de reunião.

Em relação ao conselho gestor da APAMLC, este foi instituído pela Resolução SMA nº 90 de 19 de dezembro de 2008, que indicou os órgãos públicos que deveriam compor o colegiado e estabeleceu as regras para a seleção dos representantes da sociedade civil.

Como dito anteriormente, a criação da UC poderia tornar o processo de formalização do conselho desgastante e até ilegítimo diante de alguns grupos contrários à UC. Porém, para alcançar os objetivos sociais e ecológicos era necessário contar com o apoio da diversidade de usuários e interessados na área marinha. Então, como garantir que pescadores artesanais, industriais, amadores, entidades ambientalistas, pesquisadores e poder público sentassem juntos para discutir propostas de ordenamento das atividades em uma reunião de conselho? De fato, o conselho gestor da APAMLC tem conseguido estabelecer esse diálogo com os diversos setores. Considerando a limitação de vinte e quatro representações apontadas pelo decreto estadual, optou-se por pela composição máxima, sendo: doze representações da sociedade e doze do poder público. Em virtude da grande demanda e necessidade de envolvimento do maior número de atores, para cada cadeira uma entidade/órgão assumiu a titularidade e outro diferente a suplência.

Segundo Garcia (2010) para a eleição da sociedade civil foi aberto edital para a seleção dos representantes. Já para o poder público os órgãos foram definidos na Resolução SMA nº 90, indicando uma diversidade de órgãos federais, estaduais e municipais²⁶.

²⁶ Em relação aos representantes do poder público federal e municipal o texto da resolução indicava que esses seriam convidados.

No que tange à representação da sociedade civil, conforme estabelecido pelo Artigo 2º da Resolução, estes seriam eleitos entre seus pares, sendo doze titulares e doze suplentes, de entidades diferentes ou não, em reunião especialmente convocada para esse fim, de modo a contemplar a seguinte distribuição: a) 06 representantes do setor pesqueiro, sendo: 03 da pesca artesanal; 02 da pesca industrial e 01 da pesca amadora; b) 02 representantes do setor de turismo e esportes náuticos; c) 02 representantes de entidades ambientalistas de defesa do mar; d) 02 representantes de universidades do Estado de São Paulo. O Quadro 3 detalha a composição indicada pela Resolução nº 90 da SMA.

Quadro 3: Sugestão para composição do conselho gestor da APAMLC.

PODER PÚBLICO		SOCIEDADE CIVIL	
Estadual ²⁷	Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo	Setor Pesqueiro	Pesca artesanal
	Coordenadoria de Planejamento Ambiental da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – CPLA Polícia Militar Ambiental		Pesca artesanal
	Instituto de Pesca		Pesca artesanal
	SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo		Pesca industrial
Municipal ²⁸	Prefeitura Municipal de Peruíbe	Setor de turismo e esportes náuticos	Pesca industrial
	Prefeitura Municipal de Itanhaém		Pesca amadora
	Prefeitura Municipal de Mongaguá	Setor de turismo e esportes náuticos	Representante de turismo e esportes náuticos
	Prefeitura Municipal de Praia Grande		Representante de turismo e esportes náuticos
	Prefeitura Municipal de São Vicente	Entidades ambientalistas de defesa do mar	1 Representante
	Prefeitura Municipal de Santos		1 Representante
	Prefeitura Municipal de Guarujá	Representantes de universidades do Estado de São Paulo	1 Representante
	Prefeitura Municipal de Bertioga		1 Representante
Federal	Marinha do Brasil	Representantes de universidades do Estado de São Paulo	1 Representante
	Ministério do Meio Ambiente		
	SEAP – Secretaria de Aquicultura e Pesca da Presidência da República		

Fonte: Memória de reunião.

²⁷ Responsável pela presidência do conselho.

²⁸ Conforme estabelecido na Resolução, os representantes das Prefeituras Municipais se revezarão como Conselheiros Titulares e Conselheiros Suplentes a cada mandato.

Os dois processos indicam a importância da definição das regras do jogo para seleção das entidades. Ou seja, documentação necessária, datas para habilitação das entidades, formato da eleição, etc. No caso da APAMLC, por exemplo, estabeleceu-se que as entidades da sociedade civil que desejassem integrar o Conselho Gestor deveriam realizar um cadastramento prévio, mediante a apresentação de alguns documentos²⁹.

Após essa etapa de definição e ajustes das regras do jogo para a composição do conselho, um edital é elaborado pela Fundação Florestal e divulgado aos interessados através de e-mail, telefone, e pessoalmente por funcionários da unidade de conservação especialmente nos casos de moradores locais que não possuem estes meios de comunicação. O edital também tem sido disponibilizado no site da Fundação Florestal. Após publicação de edital para manifestação das entidades interessadas, a eleição é convocada.

Em fevereiro de 2011 o pesquisador teve a oportunidade de acompanhar a renovação do conselho da APAMLC. Na ocasião cada segmento da sociedade civil elegeu seus representantes, em ambiente isolado. Apesar de nem todos inscritos estarem presentes, observou-se que ocorreu uma ponderação dos candidatos ao analisar quais as melhores representações para o futuro da gestão da APA. O fato dos pleiteantes se reunirem e discutirem possibilitou uma reflexão coletiva, pois, inicialmente, verificou-se uma tendência em prevalecer a individualidade na disputa pela titularidade da representação. Porém, após intervenção do gestor e discussão entre os presentes, uma proposta direcionada para ampliar a aprendizagem das representações iniciantes associado àquelas que já estavam acompanhando os trabalhos do colegiado foi apresentada.

Essa disputa pela titularidade evidenciou que inicialmente cada entidade avaliou apenas sua participação, considerando que seus benefícios seriam maiores se ocupassem a vaga, sem analisar outras perspectivas, como sua inexperiência. Nesse sentido, a possibilidade de discussão conjunta para a eleição e a atuação do gestor foi fundamental para que esse quadro fosse alterado.

Essa discussão contribuiu ainda para a identificação da necessidade de maior articulação dos setores representantes da sociedade civil.

²⁹ Os documentos eram: a) Comprovação da efetiva atuação da entidade nos municípios que compõem a APA Marinha do Litoral Centro nos últimos dois anos a contar da data de sua criação; b) Cópia do estatuto da entidade, devidamente registrado em cartório e do respectivo CNPJ; c) Cópia da ata de eleição da diretoria atual; d) Manifestação formal da direção da entidade do interesse em participar do Conselho Gestor da APA Marinha do Litoral Centro; e) Ficha de cadastro preenchida pelo representante legal da entidade.

A representação do conselho gestor após a eleição está representada no quadro a seguir³⁰:

Quadro 4: Representações do poder público e sociedade civil no Conselho Gestor da APAMLC.

Poder Público		Sociedade Civil	
Titular	Suplente	Titular	Suplente
Fundação Florestal	Fundação Florestal	Colônia de Pescadores de Santos	Instituto Albatroz
CPLA/SMA	CBRN/SMA	Colônia de Pescadores de São Vicente	Sociedade Amigos do Perequê
Prefeitura de Santos	Prefeitura de Mongaguá	Colônia de Pescadores de Peruíbe	Colônia de Pescadores de Bertioga
Prefeitura de São Vicente	Prefeitura de Praia Grande	Colônia de Pescadores de Mongaguá	Colônia de Pescadores de Itanhaém
Prefeitura de Itanhaém	Prefeitura de Peruíbe	Colônia de Pescadores de Guarujá	Soc. Amigos da Prainha Branca
Prefeitura de Guarujá	Prefeitura de Bertioga	Sindicato dos Armadores de Pesca do Estado de São Paulo	Central de Orientação, Desenvolvimento e Apoio da Pesca Responsável
IBAMA	ICMBio	UNISANTA	Remo
Instituto de Pesca	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral	UNISANTOS	UNESP
Polícia Militar Ambiental	Corpo de Bombeiros	Iate Clube de Santos	Associação Vivamar
Marinha do Brasil	Ministério da Pesca e Aquicultura	Associação das Operadoras de Mergulho	Associação Oceano Brasil
Sabesp	Agência Ambiental	Instituto Laje Viva	Gremar
CETESB		Tuim Ambiental	Ecosurfi

Fonte: Memória de reunião.

Desse processo, considerando o que nos diz Fung (2003) sobre quem deveria participar dos espaços, podemos dizer que o desenho institucional estabelecido nos conselhos buscou contemplar a diversidade de atores interessados em contribuir com a gestão. Tanto a definição, ou pelo menos, a sugestão dos órgãos públicos e segmentos da sociedade civil que deveriam estar representados foram definidos coletivamente. Ainda que em alguns casos, como no PEXJ, setores importantes para a gestão da UC como indígenas e a Fundação Nacional do Índio não tivessem a participação assegurada.

Assim, podemos considerar que esse processo possibilitou que a sociedade civil participasse da construção de um espaço ideal para participação dos diferentes segmentos, ainda que posteriormente os processos pudessem limitar a atuação de alguns

³⁰ Algumas representações podem estar invertidas em relação à titularidade e suplência tendo em vista que tal documento ainda não foi publicado pela Secretaria Executiva do Conselho.

desses setores.

Nos dois casos analisados, a existência de regras que disciplinavam o processo de seleção de quem participaria dos colegiados foi fundamental para dar organicidade à eleição.

De fato, a diversidade de atores foi considerada pelos entrevistados como um dos aspectos positivos do conselho. O trecho a seguir revela essa opinião de um entrevistado:

“Acho que a diversidade de pessoas é fantástica. Porque você tem opiniões diferentes. Onde você tem um lugar onde é maquinado para que todas as informações sejam as mesmas, não é conselho. Agora aqui (referente ao conselho do PEXJ) acho que é muito legal. Muito bonito. Mas ao mesmo tempo é complicado de administrar isso. É complicado porque são cabeças diferentes”³¹.

Somado a isso, a capacidade dos representantes institucionais em articular interesses tão divergentes em torno de uma arena única também deve ser destacada.

Como citado anteriormente, esses atores sociais hábeis atuaram ajudando os grupos a superar suas diferenças propondo uma nova identidade para plataforma.

Esse processo representa o que Fligstein (2007) afirma ser a tática de criação de uma identidade coletiva comum. Ou seja, essa identidade permite que os grupos unam as percepções divergentes de seus interesses num projeto comum. Nos casos analisados percebe-se que essa identidade emerge do sentimento de ser conselheiro da unidade de conservação e contribuir com sua gestão. A figura a seguir representa o processo descrito até aqui:

³¹ Entrevista realizada em 24 de agosto de 2011.

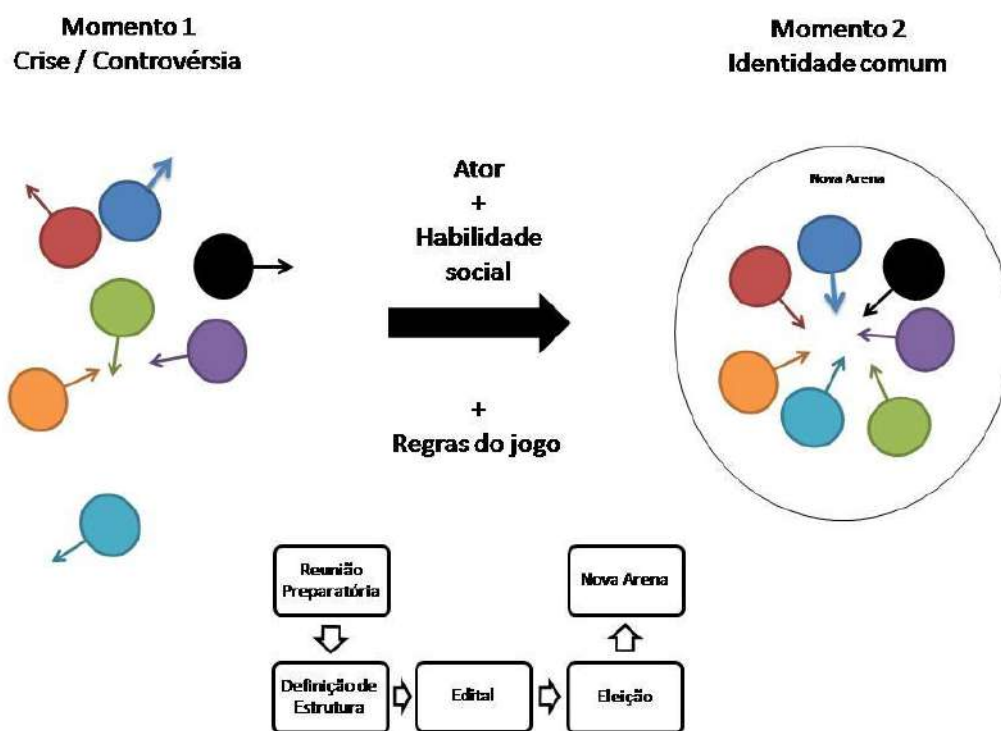


Figura 5: Etapas da formação da nova arena.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Também podemos dizer, considerando o que nos diz Latour (2000) que esses atores que promovem as reuniões iniciais de articulação dos conselhos atuam como os tradutores do processo.

Ao analisar como esses atores desenvolvem sua ação para induzir a cooperação podemos identificar duas principais táticas. A primeira delas Fligstein (2007) afirma ser a ação preferível, pois trata de incluir tantos grupos divergentes quanto possível na arena e fazer com que eles concordem com uma identidade coletiva. Para isso esses atores se colocam como o núcleo da rede, sendo a fonte de informações e de construção de coalizões.

Além disso, outra tática utilizada pelos atores hábeis é trazer um número suficiente de atores que garantisse legitimidade à arena (FLIGSTEIN, 2007). Nesse ponto consideramos a importância que determinadas instituições públicas e seus representantes assumem ao aceitar participar do jogo. No PEXJ, identificamos principalmente a presença de representantes das prefeituras municipais. Já na APAMLC

a inclusão tanto do Instituto de Pesca³² quanto do Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo como convidados permanentes das reuniões do Conselho Gestor bem como a necessidade prévia de sempre serem ouvidos em casos de disciplinamento de determinadas atividades evidencia esse fato.

Portanto, as evidências empíricas indicam que tanto a definição de regras e procedimentos claros para seleção dos representantes do poder público e sociedade civil, como a atuação de atores específicos possibilitou que uma diversidade de interesses estivesse representada nos colegiados.

Porém, qual é essa diversidade? Quais são esses interesses? Qual sua legitimidade?

Afinal, ainda que a diversidade de atores interessados nas temáticas das UCs tenha sido considerada na sua estrutura, isso não exime os conselhos da discussão sobre a legitimidade dessas representações. De fato, freqüentemente apontamentos deslegitimando os atores que integram o processo emergem nas discussões, como se observará a seguir.

No caso do poder público podemos afirmar que, apesar de pouco perceptível, a legitimação da indicação de determinado membro para participar de um conselho ocorre através da autorização eleitoral dada pela maioria dos eleitores. Essa relação é mais evidente quando consideramos os representantes de órgãos municipais, como as prefeituras, onde mudanças podem ocasionar alterações dos membros. Porém, considerando a lógica do sistema de representação política, essa afirmação também é verdadeira para as demais esferas de poder.

Já no caso da sociedade civil são freqüentes dúvidas como: quem outorga a uma organização não- governamental representar os interesses de toda sociedade? Quem garante a legitimidade dessas organizações, se a sua escolha ocorre entre atores da sociedade civil?

Considerando o que nos diz Avritzer (2007) sobre a representação, entendemos que nos casos dos conselhos de UC a definição dos atores ocorre principalmente a partir da especialização temática e da experiência das associações. De fato, no caso da sociedade civil as organizações atuantes em determinados temas assumem funções sociais ainda que não possuam o respaldo eleitoral que se esperaria num processo de representação como o convencional.

³² Órgão da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento.

O que se observa nos estudos de caso é que as organizações criam afinidades e interesses parciais, agregando-se em uma forma de representação por escolha que não é uma representação eleitoral de indivíduos ou pessoas (AVRITZER, 2007). Ou seja, a diferença dos processos de eleição dos componentes da sociedade civil nos conselhos gestores está associada ao fato de sua legitimação centrar-se em uma identidade ou solidariedade parcial exercida entre as organizações.

Mas afinal o que legitimaria essa representação por afinidade? Segundo Avritzer (2007) é a legitimidade entre outros atores que atuam da mesma maneira que determinada organização. Isso foi observado, por exemplo, no processo de renovação do conselho da APAMLC, quando a definição das cadeiras titulares e suplentes exigiu uma auto-avaliação das entidades considerando sua relação com o tema e a experiência.

Portanto a política contemporânea aponta novos desafios da interação entre sociedade civil e poder público nessas novas instituições híbridas. Questões como a preocupação com a legitimidade das representações da sociedade civil necessitam ser revisadas na medida em que emergem novas formas de representação e novos modos de sobreposição destas no sistema político.

Por isso seguimos nossa análise dos atores que participam dos conselhos gestores estudados, não a partir de organizações específicas, mas recorrendo à uma análise por afinidade temática. Para isso uma tipologia foi elaborada para identificar quais temáticas estão inseridas nos conselhos.

Utilizando como modelo as idéias de Castells (1999), que faz uma classificação do movimento ambientalista, a construção ancorou-se em dados das observações e entrevistas realizadas. O modelo é o utilizado por Alain Touraine, que classifica os movimentos sociais considerando suas identidades, adversários e objetivos.

Nesse sentido, um dos tipos identificados entre os representantes da sociedade civil nos conselhos foram os Usuários diretos dos recursos naturais. Esse grupo de atores pode ser classificado em duas identidades principais. Aqueles de escala artesanal, no qual estão inseridas principalmente as Colônias de Pesca, e os de escala industrial, tendo como principal representante o Sindicato dos Armadores de Pesca do Estado de São Paulo.

No que se refere ao primeiro grupo podemos considerar como adversários o setor da pesca industrial, caracterizado pelos conflitos recorrentes entre as diferentes artes de pesca; e a legislação ambiental, que restringe sua capacidade de atuação. Como objetivo dessa categoria, podemos identificar a permanência e continuidade da atividade

extrativa de forma sustentável. Em relação aos recursos disponíveis para mobilização dos seus membros, ainda que desconsiderada a heterogeneidade das diferentes colônias e associações, podemos citar a presença de uma sede, em alguns casos com pelo menos um funcionário, computador com acesso à internet e telefone. Um dos fatores interessantes observado é a importância da comunicação “boca a boca” para troca de informações entre membros do grupo. Além disso, o jornal “Martim Pescador” também atua como um articulador e intermediário, sendo que em todas as edições uma seção específica é destinada para divulgação de assuntos debatidos nas reuniões da APA Marinha. As reuniões entre o setor não possuem uma frequência pré-estabelecida, sendo convocadas quando há demanda para discussão de temas específicos. Representantes desse segmento participam de outros espaços de articulação política, como conselhos de desenvolvimento rural e pesqueiro, segurança alimentar, meio-ambiente, territórios da pesca, etc.

A outra identidade dentro dos usuários diretos dos recursos está relacionada à pesca industrial. Para esse setor o principal adversário tem sido a legislação ambiental restritiva que proíbe a realização de determinadas atividades. O objetivo do segmento é manter a produção pesqueira nas mesmas condições ao período anterior ao estabelecimento da APA, e condizente com os lucros necessários para permanência da atividade. Entre os recursos utilizados para defesa dos interesses do grupo estão articulações e lobbies políticos.

Outro tipo de representação identificada é o que Castells (1999) classifica como: preservação da natureza. Esse grupo pode ser caracterizado como amantes e defensores da natureza. No caso do conselho gestor da APA Marinha esse grupo pode também estar associado ao segmento de pesquisa, ainda que seu principal objetivo seja proteger a biodiversidade. Muitas vezes aparecem como protetores de espécies bandeira, como tartarugas, toninhas, pingüins, raias, albatroz etc. ainda que atuem com um leque variado de atividades. Seus principais adversários são os usuários diretos de recursos, os poluidores e o desenvolvimento descontrolado da Baixada Santista. Tem como objetivo a proteção de espécies e de áreas ambientalmente relevantes, como o Parque Estadual Marinho da Laje de Santos. Os principais recursos mobilizados para alcançar seus objetivos são a opinião pública e dados científicos.

Outra categoria que Castells (1999) identifica e que possui semelhança com os estudos de caso é o tipo: defesa do próprio espaço. Esse grupo tem como identidade seu bairro/ comunidade local, sendo classificado por Castells (1999) como o “movimento

não no meu bairro”. Presente especialmente no conselho do Parque Estadual Xixová-Japuí, esse grupo tem como principais adversários atores e políticas que induzam ações que representem perda de qualidade de vida aos moradores do local. Utilizam as UC como amparo ecológico e legal para bloquear intervenções através de justificativas como a relevância ambiental das áreas de entorno. O principal objetivo é manter a qualidade de vida e saúde dos moradores. Os principais recursos mobilizados são denúncias, mobilização dos moradores e apoio de órgãos ambientais.

Entre as categorias que tem sido mais criticada nos conselhos são as do tipo ONG - Empresa. A identidade do grupo está principalmente relacionada ao interesse na captação/ geração de recursos financeiros nas arenas. Esse grupo é formado por organizações não governamentais e empresas do setor de turismo. Ainda que tenham interesse na conservação e sustentabilidade no uso da biodiversidade, seu principal objetivo nos conselhos é a captação de recursos. Porém, a inexistência de estrutura e possibilidades nos campos, bem como o questionamento constante dos demais grupos tende a afastar sua participação das arenas associadas às UC. Seus recursos humanos são limitados, muitas vezes reduzidos a poucas pessoas. No caso das ONGs são denominados como por alguns como Indivíduos não governamentais (ING).

Em seu livro “A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas”, Diegues (2008) apresenta um conjunto de textos que, embora não tenha como foco as ONGs locais, traz elementos que contribuem para esse debate. No capítulo 4 do livro, Compagnon (2008) critica essa crescente profissionalização das ONGs, relatando as disputas existentes por fundos de financiamentos bem como distinguindo aquelas que se tornam empresas das que continuam atuando como movimentos sociais. De modo semelhante ao que observamos no nível local, o autor também critica o fato das grandes ONGs se colocarem como legítimas representantes dos interesses da sociedade.

Outro grupo de atores identificados são os usuários indiretos dos recursos. A identidade é caracterizada pela busca em promover/ explorar atividades dentro das UC que possibilitem seu uso indireto de modo regulamentado e pouco impactante. O principal adversário são os entraves burocráticos e jurídicos da Fundação Florestal no estabelecimento de convênios, acordos e liberação de serviços.

Por último estão os atores relacionados à ciência. Sua identidade está associada às Universidades e Institutos de Pesquisa que investigam assuntos ligados à conservação e às ciências do mar. Como principais adversários estão às interferências políticas nos

processos de gestão da biodiversidade que desconsideram o conhecimento científico. Somado a isso, a carga de trabalho em suas instituições de origem dificultam sua participação com maior incidência nos processos de gestão. Seu objetivo é contribuir tecnicamente com as discussões, aplicando e divulgando o conhecimento produzido.

Considerando os dois conselhos, podemos afirmar que esses são os principais representantes temáticos presentes nas discussões. É importante ressaltar que essa é uma classificação genérica, sendo que os atores podem transitar entre diferentes tipos conforme a discussão e momento. Porém ela permite ilustrarmos as principais identidades dos grupos nos conselhos. Uma síntese dessa discussão pode ser visualizada no quadro a seguir:

Quadro 5: Tipologia dos conselheiros da sociedade civil nas UC.

Tipo	Identidade	Adversários	Objetivo
Usuários diretos dos recursos naturais	Escala artesanal	Pesca industrial e legislação ambiental	Continuidade da atividade extrativa
Usuários diretos dos recursos naturais	Escala industrial	Legislação ambiental	Manutenção da produção
Preservação da natureza	Amantes e defensores da natureza	Usuários diretos, poluidores e desenvolvimento descontrolado.	Proteger a vida selvagem
Defesa do próprio espaço	Comunidade local/ Bairro	Indutores de perda de qualidade de vida	Manutenção da qualidade de vida
ONG- Empresa	Interesse em captação de recurso	Questionamentos e inexistência de estruturas para financiamento	Realização de projetos
Usuários indiretos dos recursos	Explorar a natureza sem impactos	Entraves burocráticos e jurídicos	Desenvolvimento de atividades nas UC
Ciência	Universidades e Institutos de Pesquisa	Interferências políticas e falta de tempo para participação	Contribuir tecnicamente com as discussões

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 A MANUTENÇÃO DOS CONSELHOS OU A REPRODUÇÃO DAS ARENAS

Estabelecidos as duas novas arenas de atuação dos atores sociais, identificados sua formação e composição, inicia seu processo de operação. Nesse momento, uma pergunta é fundamental para prosseguirmos com nossa análise: quais são os interesses

em colocar em funcionamento um conselho gestor em uma unidade de conservação? Devemos considerar que esses fóruns deveriam atuar no sentido de construir regras e acordos que promovam os objetivos das UC.

Nesse caso, essas novas regras são entendidas como a criação de instituições com objetivo de promover novos padrões de interação entre homem e natureza. A justificativa para essa busca está constantemente apoiada no fato de que as relações estabelecidas atualmente entre sociedade e ambiente não são mais sustentáveis, sendo necessárias mudanças de comportamento. Mas quem estaria disposto a mudar seu comportamento em benefício de uma identidade coletiva construída nos conselhos? Fligstein (2007) afirma que o processo de construção de instituições ocorre no contexto de atores poderosos tentando produzir regras de interação para estabilizar sua situação em relação a outros atores poderosos e menos poderosos. Caberia então identificarmos como determinados grupos atuam para reproduzir seu poder e privilégio, definindo grupos dominantes e desafiantes.

Para isso, utilizamos como estratégia de análise a formação da agenda e tomada de decisão nas duas arenas. Considerando a perspectiva colocada por Fung (2003) sobre como são escolhidos, quais temas são debatidos e como ocorre a tomada de decisão nas arenas, podemos verificar se determinados grupos detêm maior poder na definição do que se discute.

Nesse sentido é importante compreendermos como os conselhos se mantêm, ou não, ao longo do tempo.

5.2.1 A AGENDA DAS ARENAS: QUEM DEFINE O TEMA DOS DEBATES?

Como são definidos os temas que entram na agenda dos conselhos gestores? Quem coloca esses temas como pautas de discussão?

Os dois casos analisados apresentam características distintas sobre a formação das pautas de reuniões. No caso do PEXJ, os temas discutidos foram principalmente definidos pelo órgão gestor. Já no caso da APAMLC, os temas foram definidos coletivamente, ressaltados conforme as prioridades para a gestão da UC.

Na UC de proteção integral os principais temas debatidos incluíram uma grande variedade de assuntos, entre eles: formação de Grupos técnicos; Operação Carnaval;

Plano Verão; regularização fundiária; plano de manejo; plano emergencial; licenciamentos de grandes empreendimentos; regularização de atividades pesqueiras etc. Em alguns casos o avanço das discussões, ao que se percebe, foi restringido pelo processo de aprovação do plano de manejo pelo Conselho estadual de meio ambiente.

Essa diversidade de temas pode ser observada sob duas perspectivas. A primeira delas considera como positiva a variedade, considerando a diversidade de interesses presente no conselho. Ao mesmo tempo, a falta de foco em um tema principal para discussão tem sido considerada como um aspecto negativo pelos conselheiros, como se observa no trecho:

“Falta uma meta, uma meta pequena de cada vez”³³.

Além disso, o que se observa é que a ausência de determinados temas tem constrangido a participação de alguns conselheiros, como por exemplo, a Colônia de Pescadores. Ainda que a UC seja de proteção integral e não permita o uso direto dos recursos, existem pescadores representados pela entidade que praticam pesca na área marinha do Parque. Nesse sentido, a condução dos processos no conselho representa um caminho inverso na definição do escopo da deliberação, pois nesse caso específico dificulta o acesso do gestor às informações importantes sobre a atividade na UC.

Ao mesmo tempo, a discussão de temas como a adequação das trilhas e a possibilidade de parcerias privadas no oferecimento de serviços nas UC tem atraído outros grupos para a participação. Essa discussão, no entanto, é especialmente válida aos representantes da sociedade civil. No caso do poder público, a participação tende a ser mais homogênea e independente do tema.

De fato se observa uma tendência de analisar a participação, especialmente do terceiro setor, com foco nos recursos que estão em jogo. Devido à desistência e comportamento de determinados conselheiros, existe uma busca em explicar o esvaziamento do conselho do PEXJ como uma “fuga” de ONGs dos conselhos de UC em virtude da inexistência de fontes de recursos. Em conversa com dois representantes de ONGs em que se observou tal mudança, verificou-se de fato a adoção de foco maior de atuação no Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista, que faz a gestão dos recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). Esse fato é analisado por Fligstein (2007) pelo fato de que determinados atores, ao não conseguirem alcançar

³³ Entrevista realizada em 06 de setembro de 2011.

seus interesses, tendem a migrar para outros campos onde as possibilidades estejam mais favoráveis à sua atuação.

Porém, existe também uma dificuldade desse segmento em manter uma participação estável, verificada pela tendência de esvaziamento do colegiado que pode estar relacionada à: baixa presença devido ao desinteresse pelos temas debatidos e falta de perspectiva de avanços em virtude da não aprovação do plano de manejo; e incapacidade institucional para garantir a participação.

Por isso, a baixa frequência nas reuniões não pode ser tomada como única e exclusivamente como um interesse por recursos financeiros. Em determinados casos, como da Colônia de Pescadores, a ausência nas reuniões está associada ao fato da pesca ter sido um tema retirado da pauta de discussão, além do baixo poder de decisão do conselho.

Assim, não se observa nos temas debatidos questões que colocam de fato os interesses dos participantes em jogo no conselho do PEXJ. Com exceção dos pescadores artesanais que utilizam a UC e dependem dos recursos disponibilizados pela UC, os demais temas pouco influenciam diretamente os representantes. Mesmo o aspecto da conservação da UC tem sido pouco debatido. Dessa forma, podemos dizer que as poucas deliberações que ocorreram foram “frias”, ou seja, não estimularam um dispêndio de energia e recursos no processo.

Em alguns casos, como da adequação da trilha e em referência às parcerias privadas em UC houve alguns processos de mobilização, porém não levaram a processos deliberativos pelo conselho.

Já na APAMLC, é importante destacar que os assuntos a serem trabalhados nas comissões foram decididos nas reuniões do conselho gestor, com a participação de todo o colegiado. A maioria das discussões e deliberações que ocorreram nas reuniões do conselho foi alimentada principalmente pelo funcionamento e discussões das Câmaras Temáticas (CT). Inicialmente chamadas de Câmaras Técnicas, esses espaços foram estabelecidos com participação paritária da sociedade civil e poder público.

Esse desenho do conselho permitiu a qualquer ator hábil socialmente inserir e propor temas para que fossem discutidos no conselho. De fato isso foi observado em diversas situações, como da pesca pelo sistema de parelhas, arrasto de praia, etc.

Essa perspectiva nos coloca novamente com a ideia de empreendedor político (KINGDON, 2003). A estrutura instituída no conselho da APAMLC permitiu que determinados atores identificassem janelas de oportunidades e inserissem temas na

agenda de discussão.

Para Fligstein (2007) a definição da agenda é a habilidade de definir para os outros os parâmetros da discussão. De acordo com o autor, se um ator hábil puder fazer com que os outros aceitem os termos da discussão, metade da negociação já estará ganha.

Considerando que essa habilidade está presente em todos os atores sociais que participam do campo, é importante que o desenho do conselho garanta possibilidades dos atores discutirem temas que sejam relevantes sob sua perspectiva. Ainda que alguns possuam mais ou menos habilidade, os atores usarão distintas táticas para induzir à cooperação, seja ela entre aqueles membros de seu grupo ou organização e integrantes da arena de debates.

Esse aspecto é importante, pois instalou no conselho da APAMLC uma dinâmica onde grupos desafiantes e poderosos alternaram posições conforme os temas que entram na agenda. Assim, tanto atores privilegiados puderam utilizar as instituições para reproduzir sua posição como atores sem recursos utilizaram as regras existentes para criar novas instituições.

5.2.2 PODER (OU NÃO) DE DECIDIR: O MODO DELIBERATIVO DOS CONSELHOS

Considerando novamente que o funcionamento dos conselhos está associado à sua capacidade de construção de novas instituições e estabelecimento de novos padrões de interação, podemos afirmar que o conselho do PEXJ tem fracassado nessa tentativa.

Além de dificultar que temas diretamente associados ao dia-a-dia dos grupos entrem na agenda de discussão, sua dinâmica não privilegia processos de tomada de decisão. Isso porque com o formato de conselho consultivo, o colegiado não possui poder para criar novas instituições, o que, de certa forma, desmotiva os atores. Fung (2003) afirma que o poder de tomada de decisão, ou seja, o empoderamento do minipúblico é essencial para que as apostas continuem a ocorrer.

No caso do PEXJ, podemos dizer que a arena instituída para participação está em crise, com a fuga de atores e dificuldades em estabelecimento de regras. O fracasso

na construção de instituições é analisado por Fligstein (2007) pela ação de diferentes interesses e identidades de grupos impedirem o surgimento de instituições estáveis.

Essa condição acaba por descaracterizar o papel do conselho, tendo em vista que sua capacidade em construir novas instituições será um dos fatores principais para que seu funcionamento reflita em mudanças efetivas na dinâmica das UC. Como afirma Ostrom (1990) esses espaços serão mais eficazes quanto mais abertos estiverem às instituições locais.

Dessa forma o item anterior demonstrou que quanto mais longe dos temas que possuem relação com os grupos presentes nas arenas, mais difícil novas instituições serem criadas. Do mesmo modo acontece com a capacidade da arena em deliberar ações.

Essa característica é influenciada tanto por regras pré-existentes como pelas características que os coordenadores dos conselhos atribuem ao modelo de gestão.

No estudo de caso da APAMLC, verificamos ao menos duas características que tem permitido a construção de regras e acordos, sendo elas o sistema de decisão por votação e as Câmaras temáticas (CT).

O sistema de decisão por votação é definido pela maioria simples dos conselheiros presentes, tendo o voto do presidente do conselho como voto de minerva. Essa característica garante aos grupos estabilidade nas relações na medida em que as instituições são definidas coletivamente e dependem principalmente da capacidade de influenciar outros grupos em apoiar determinadas propostas. Essa é uma característica interessante do colegiado. Cada representante ao início de cada reunião recebe um cartão com sua numeração de identificação que é utilizado durante as votações. A imagem a seguir mostra esse momento:



Figura 6: Processo de votação no conselho gestor da APAMLC.

É importante destacar que determinados grupos de atores acabam atuando como uma balança de decisão no conselho. Identificamos como principal peso dessa balança o grupo associado à pesca artesanal, pois possuem maior número de cadeiras no conselho.

Não podemos afirmar que a simples maioria numérica torna os pescadores artesanais o principal grupo dominante no conselho, o que implicaria desconsiderar os recursos e as regras pré-existentes interna e externamente ao conselho. Porém é importante observar que essa estrutura impinge novas formas de negociação e articulação com o grupo.

Esse grupo constantemente ressalta a importância do conselho gestor. Relatos de que a pesca está abandonada há muitos anos e de que atualmente o único balcão de reivindicações desses atores é o novo campo formado são frequentes. Afinal, em quais oportunidades representantes do setor pesqueiro podem encontrar órgãos executores de políticas para a pesca como MPA, IBAMA, ICMBio, Marinha, SMA- SP, etc.?

Nesse sentido, empoderar esse grupo para participar do conselho, demonstrando afinidade com a pesca artesanal e distribuindo poder a um grupo que historicamente esteve distante dos processos de decisão que afetavam sua vida, permitiu fazer alianças com aqueles que tinham menos opções de ação (FLIGSTEIN, 2007).

Outro fator importante para a tomada de decisão no conselho da APAMLC tem sido as câmaras temáticas ou grupos de trabalho. Estratégia adotada em diversos conselhos gestores, essa configuração permite o que a sociologia da tradução define como investimento de forma. Ou seja, permite que um número reduzido de atores se debruce sobre determinados temas, possibilitando que os assuntos sejam aprofundados por aqueles que possuem relação direta com o tema. Elas possuem papel, principalmente, de aprofundar o conhecimento dos diversos atores.

Um fator importante desses espaços é que eles podem ser coordenados por outros atores que não o gestor da UC e que são considerados legítimos pelos demais atores que atuam na arena.

Nesse caso é interessante notarmos duas dinâmicas associadas a esse processo de estabelecimento de coordenadores das CT. Se por um lado eles tendem a ser responsáveis por induzir a cooperação nessas sub-arenas, eles também podem ser utilizados por atores estratégicos no sentido de que os outros acreditem que não estão no controle (FLIGSTEIN, 2007). Segundo o autor, essa é uma das táticas de ação mais engenhosas, pois são criadas situações nas quais outros atores assumem a liderança, agindo de acordo com o que pensam ser as ideias deles. Dessa forma atores estratégicos, utilizando-se de outros indivíduos, conseguem a cooperação dos outros sem parecer que estão influenciando a situação.

É importante destacar que a maioria das discussões e deliberações que ocorrem nas reuniões do conselho é alimentada principalmente pelo funcionamento e discussões das Câmaras Temáticas (CT). As Câmaras criadas na APAMLC foram: Pesca; Planejamento e Pesquisa; Educação e Comunicação; e Ordenamento náutico, sendo as três primeiras as mais atuantes no conselho³⁴.

A CT Pesca se reuniu até agosto de 2012 cerca de trinta e três vezes. As reuniões ocorreram no auditório do Instituto de Pesca, sob a coordenação de um pesquisador do próprio Instituto. A CT é composta por onze membros do poder público e onze da sociedade civil. A composição não impossibilita que outros conselheiros e interessados participem das discussões. No entanto, como se observará no Quadro 6, a composição está diretamente associada aos temas de atuação de cada conselheiro.

³⁴Além dessas, criou-se uma comissão para acompanhar o grupo de trabalho estabelecido no Ministério Público Estadual sobre o impacto das ondulações produzidas por embarcações nos manguezais do canal de Bertioga. A comissão não teve os resultados concluídos.

Quadro 6: Composição da Câmara Temática de Pesca (Em preto estão as entidades que demonstraram interesse em participar. Em cinza aquelas que entraram automaticamente).

CADEIRAS CÂMARA TEMÁTICA DE PESCA			
<i>GOVERNAMENTAIS</i>		<i>CIVIL</i>	
1	Fundação Florestal	1	Col. Z1 Santos e Alpesc
2	SMA / CPLA	2	SAPE e SAPB
3	Pref. Santos e Pref. Mongaguá	3	Col. Z4 SV e Col. Z13 Itanhaém
5	Pref. Guarujá e Pref. Bertioga	5	Col. Z3 Guarujá e Col. Z5 Peruíbe
7	IBAMA e ICMBio	7	SIPESP
8	Instituto de Pesca	8	SAPESP e COPERE
9	Pol. Amb.	9	Vivamar e Iate Clube de Santos
10	Marinha	10	Maramar e Tuim
11	SEAP	11	SENAC e Unisanta

A CT de Educação e Comunicação foi coordenada inicialmente por um representante de uma entidade ambientalista e posteriormente por uma funcionária da CBRN. Realizou dezesseis reuniões, a maioria delas no auditório do Aquário Municipal de Santos. É composta por sete membros titulares da sociedade civil e sete do poder público (Quadro 7).

Quadro 7: Composição da Câmara Temática de Educação e Comunicação (Em preto estão as entidades que demonstraram interesse em participar. Em cinza aquelas que entraram automaticamente).

CADEIRAS CÂMARA TEMÁTICA EDUCAÇÃO E COMUNICAÇÃO			
<i>GOVERNAMENTAIS</i>		<i>CIVIL</i>	
1	Fundação Florestal	1	Col. Z1 Santos e Alpesc
2	SMA / CPLA	2	Col. Z3 Guarujá e Col. Z5 Peruíbe
3	Pref. SV e Pref. Praia Grande	3	SAPESP e COPERE
4	Pref. Guarujá e Pref. Bertioga	4	Vivamar e Iate Clube de Santos
5	IBAMA e ICMBio	5	Inst. Laje Viva e Inst. Albatroz
6	Pol. Amb.	6	Maramar e Tuim
7	SABESP	7	Unisantos e UNESP

Já a CT de Planejamento e Pesquisa se reuniu onze vezes sob a coordenação é realizada pelo gestor da APAMLC. A composição desta câmara pode ser visualizada abaixo.

Quadro 8: Composição da Câmara Temática de Planejamento e Pesquisa (Em preto estão as entidades que demonstraram interesse em participar. Em cinza aquelas que entraram automaticamente).

CADEIRAS CÂMARA TEMÁTICA PLANEJAMENTO			
<i>GOVERNAMENTAIS</i>		<i>CIVIL</i>	
1	Fundação Florestal	1	Col. Z4 SV e Col. Z13 Itanhaém
2	SMA / CPLA	2	SIPESP
3	Pref. Santos e Pref. Mongaguá	3	SAPESP e COPERÉ
4	Pref. SV e Pref. Praia Grande	4	Vivamar e Iate Clube de Santos
5	Pref. Guarujá e Pref. Bertioga	5	Inst. Laje Viva e Inst. Albatroz
6	IP	6	Maramar e Tuim
7	Marinha	7	Unisantos e UNESP
8	SEAP	8	SENAC e Unisanta

Além disso, a CT Planejamento e Pesquisa possui cadastro com nomes de quinze especialistas de órgãos do poder público, empresas, universidades, entidades do terceiro setor que podem auxiliar nos assuntos tratados pela comissão.

Como relatado anteriormente, os assuntos a serem trabalhados nas Câmaras foram decididos nas reuniões do conselho gestor, com a participação de todo o colegiado. Por sua vez, após a discussão nas CT, as sugestões eram encaminhadas à plenária do conselho para apreciação.

Como exemplo, podemos citar a Câmara de Pesca. Segundo Garcia (2010) a principal controvérsia identificada no conselho foi a necessidade de regulamentação da pesca de arrasto com sistema de parcelhas. Para isso, na CT Pesca foram realizadas apresentações de pesquisadores do Instituto de Pesca sobre a caracterização da frota e da produção pesqueira. Após as apresentações os participantes da Câmara elaboraram algumas diretrizes/regras para a regulamentação dessa categoria de pesca. Essas regras foram então discutidas na plenária do Conselho e aprovadas. Conforme os dados apresentados por Garcia (2010), essa regulamentação foi a que teve melhor solução no colegiado.

Durante as reuniões do conselho gestor um período específico da reunião era destinado à apresentação do andamento das discussões nas CT pelo seu coordenador, possibilitando que os conselheiros não participantes tomassem conhecimento dos assuntos abordados.

Nas CT outro fator importante a ser destacado foi à possibilidade de convite a membros convidados/externos para participar das reuniões, contribuindo com os debates. Por exemplo, na reunião da CT Pesca realizada em fevereiro de 2011, uma pesquisadora que analisou as políticas públicas direcionadas ao defeso de determinada

espécie de camarão no Guarujá foi convidada a apresentar seus resultados, tendo em vista que este era o assunto que estava sendo discutido pela CT.

Não podemos deixar de considerar que as regras preexistentes de interação e distribuição de recursos agem como fontes de poder e, quando combinadas com um modelo de atores, servem como a base na qual as instituições são construídas. Porém o que se busca demonstrar é que a definição de regras para seleção dos temas e dos modos de tomada de decisão podem constantemente modificar ou alternar a estrutura dos grupos dominantes e desafiantes.

A capacidade de influenciar as decisões públicas é um dos fatores que determina o grau de empoderamento e conseqüentemente o sucesso de processos deliberativos. Ao mesmo tempo os recursos que estão em jogo e as apostas dos participantes influenciam na construção de uma deliberação fria ou quente (FUNG, 2003).

Afinal, porque um pescador industrial concorda com regras estabelecidas por atores até então distantes do seu convívio? Por que decidem não pescar em uma área em favor de benefícios conservacionistas? Ou por que empreendedores aceitam convocações para participar de reuniões que podem influenciar negativamente seus empreendimentos?

Essas são algumas questões que emergem quando olhamos para os processos que tem tido lugar nas reuniões do conselho gestor da APAMLC. De fato, conforme Garcia (2010) destaca podemos identificar algumas políticas que emanaram desse colegiado, entre elas: regulamentação da pesca com compressor de ar ou outro equipamento de sustentação artificial; proibição da pesca no Setor Itaguaçu; regulamentação das artes de pesca a partir da praia e regulamentação da pesca com rede estaqueada. Essas decisões foram resultados de articulações e disputas entre os conselheiros.

A seguir são apresentados dois exemplos de criação de novas instituições no conselho da APA Marinha.

A proibição compartilhada? O caso do setor Itaguaçu

Como se observa na figura, o setor Itaguaçu da APAMLC é um polígono que envolve o Parque Estadual Marinho da Laje de Santos (PEMLS), uma unidade de

conservação de proteção integral e um importante santuário para a biodiversidade marinha do Estado de São Paulo.

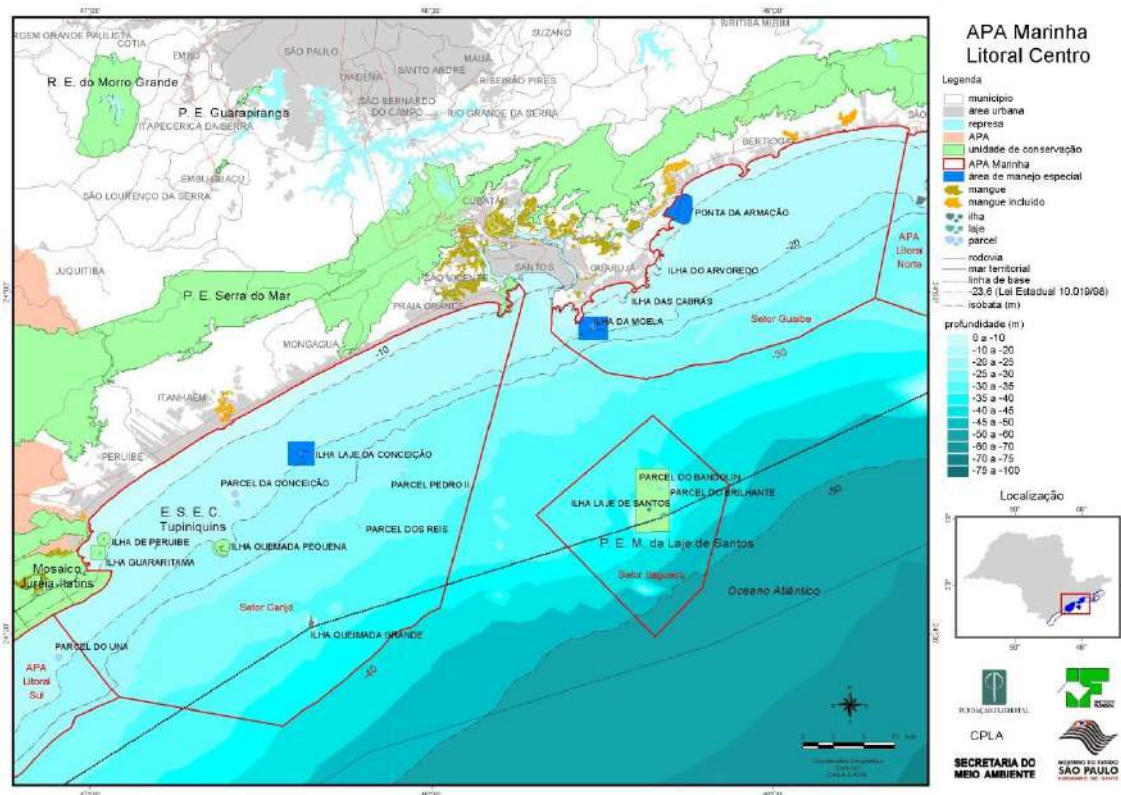


Figura 7: Mapa da APA Marinha Litoral Centro.

Essa é uma das áreas de atuação da entidade ambientalista Instituto Laje Viva que, verificando uma possibilidade de garantir a conservação da área, contextualizou durante reunião da CT Pesca a importância ecológica e a diversidade de espécies presentes no local, enfatizando a necessidade de proibir a atividade pesqueira no setor. O representante da entidade afirmava que proibindo a atividade pesqueira estaria garantida uma zona de amortecimento do PEMLS.

Essa demanda foi discutida pelos conselheiros, que receberam informações do Instituto de Pesca sobre as atividades pesqueiras existentes na área, as espécies mais capturadas e a produção.

Ao mesmo tempo, o representante do Sindicato dos Armadores de Pesca (SAPESP), esclareceu que a predominância da atividade pesqueira no setor era da captura através do cerco, com poucas parelhas atuantes na área³⁵.

³⁵ Ata da 3ª Reunião da Câmara Técnica de Pesca - Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro – 28/07/09.

Essas discussões suscitaram outras apresentações de dados indicando que a produção desse setor não era relevante em relação à pesca de cerco, pois representava menos de 6% da produção total da área da APAMLC.

Apesar disso, se considerarmos a lógica da escolha racional, o setor pesqueiro não concordaria com tal argumentação e se colocaria de forma contrária à proibição.

No entanto, os representantes do SAPESP apontaram que conforme a baixa produção pesqueira na área do Setor Itaguaçu e considerando a importância da Laje de Santos seria possível indicar o polígono como área de exclusão de pesca. Também o representante da Federação dos Pescadores Artesanais de São Paulo apoiou a iniciativa³⁶.

Dessa forma, durante uma reunião do conselho gestor, foi colocada em votação a proposta indicada pelo grupo de criar uma área de exclusão total de pesca no Setor Itaguaçu. Conforme registra a ata da reunião nenhuma entidade votou contra a proposta³⁷.

Para exemplificar o processo, o trecho a seguir resume a posição do representante do SAPESP:

“os armadores de pesca reconheceram a relevância e a importância biológica que representa a Laje de Santos e o Parque Estadual Marinho da Laje de Santos, não considerando apenas o aspecto econômico do Setor Itaguaçu. Ressaltou ainda, que o assunto foi muito bem discutido com todos os membros interessados do SAPESP, para se chegar a essa conclusão”³⁸.

É interessante acrescentar que conforme procedimentos adotados pela Fundação Florestal após análise jurídica da instituição essa decisão necessitava ser aprovada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente. Esse processo foi encaminhado, porém em virtude das demandas daquele colegiado somente foi colocado em votação no primeiro semestre de 2012, após um processo de mobilização dos conselheiros e demais atores para encaminhar ofícios à secretaria do Consema solicitando urgência na deliberação sobre o assunto.

³⁶ Ata da 5ª Reunião da Câmara Técnica de Pesca Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro.

³⁷ Ata da 8ª Reunião do Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro, realizada no dia oito de outubro de dois mil e nove.

³⁸ Ata da 8ª Reunião do Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro, realizada no dia oito de outubro de dois mil e nove.

Nesse caso, por que criar essa regra/ instituição no conselho? Considerando que as instituições originam-se de crises dos grupos existentes seja na tentativa de produzir interações estáveis seja quando as regras atuais não servem mais a seus propósitos, devemos considerar que a análise observada pelo coletivo foi a de que somente a conservação do PEMLS já não era suficiente.

O Instituto Laje Viva atua nesse processo como o ator hábil socialmente, capaz de induzir a cooperação da unanimidade dos grupos no conselho.

A liberação consentida: o caso das parelhas

O Decreto Estadual nº 53.526, de 8 de outubro de 2008, de criação das APA Marinhas do Litoral de São Paulo trouxe uma importante discussão inicial para a gestão. O artigo 6^a da lei previa:

Artigo 6º - Fica proibida na APA Marinha do Litoral Centro **a pesca de arrasto com a utilização de sistema de parelha de barcos de grande porte** e a pesca com compressor de ar ou outro equipamento de sustentação artificial, em qualquer modalidade. (grifo nosso).

Parágrafo único - Caberá à Secretaria do Meio Ambiente, ouvido o Conselho Gestor da APA Marinha do Litoral Centro, definir os parâmetros técnicos que estabeleçam a proibição referida neste artigo.

Nesse sentido, era necessário estabelecer quais os critérios definidos para barcos de grande porte. Assim, a Fundação Florestal solicitou um parecer técnico do Instituto de Pesca. Neste parecer os pesquisadores do Instituto indicaram que a proibição da pesca por parelhas no litoral paulista poderia acarretar:

1. aumento da área total varrida;
2. eliminação estimada de 78 postos de trabalho especializado, uma vez que o número médio de tripulantes/pescadores nas parelhas paulistas é de oito por embarcação (totalizando 208 trabalhadores embarcados para a frota atual), enquanto que na pesca com arrasto duplo esse número diminui para cinco por embarcação, e
3. problemas na quantidade e principalmente na regularidade de fornecimento das espécies de peixe mais comercializadas no varejo, pois é a produção das parelhas que abastece com esse tipo de pescado os principais distribuidores (supermercados, feiras-livres, peixarias). Além disso, dessa produção sai a parcela de peixes de baixo valor econômico, vendido por pequenos comerciantes para consumo da população de baixa renda³⁹.

O grupo técnico de pesquisadores indicou então que a pesca de parelha deveria continuar atuando, mas com restrições. Essa era uma posição positiva para o SAPESP, que havia sido proibido de realizar a atividade, especialmente no litoral norte e sul, onde estão as outras duas APA Marinhas.

Portanto, a regulamentação a partir de critérios discutidos conjuntamente mostrava-se como uma possibilidade para o setor exercer a atividade, ainda que pudesse representar prejuízos à conservação.

Diante disso, a CT Pesca elaborou os seguintes parâmetros técnicos e orientações para regulamentar a pesca por sistema de parelhas:

1. definição de embarcação de grande porte em sistema de parelhas como acima de 100 AB;
2. proibição da pesca de arrasto com a utilização de parelhas em profundidades inferiores a isóbata de 23,6 m;
3. todas as parelhas para atuarem no interior da APAMLC obrigatoriamente devem integrar o programa PREPS (Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações por Satélites). O equipamento deve ser instalado no prazo de 60 dias a partir da publicação da resolução de regulamentação⁴⁰.

Esses encaminhamentos foram aprovados pela plenária do Conselho Gestor, sendo ainda indicadas as orientações para a Fundação Florestal:

³⁹Parecer técnico sobre parelhas. Assinado por Luiz Miguel Casarini. Publicado em Santos, 15 de junho de 2009.

⁴⁰ Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro, ata da 5ª Reunião realizada no dia 07/07/09.

- orienta-se à FF/SMA que efetive o controle das áreas de operação das parelhas via rastreamento por satélite (PREPS);
- orienta-se o embarque de observadores científicos a bordo para o acompanhamento da atividade, ficando a cargo do Instituto de Pesca especificar a metodologia e as embarcações que serão monitoradas e consolidar os relatórios para apresentação e acompanhamento junto do Conselho Gestor da APAMLC;
- orienta-se a realização de estudo conjunto do Instituto de Pesca com o setor produtivo para determinação de dimensões de redes apropriadas ao objetivo de sustentabilidade ambiental e econômica;
- orienta-se que a FF encaminhe para conhecimento do Ministério da Pesca e Ministério do Meio Ambiente o processo de regulamentação da pesca com parelhas nas APAs Marinhas do Estado de São Paulo;
- orienta-se que as propostas de recomendações da APAMLC sejam consideradas para análise junto aos Conselhos Gestores das APAMLS e APAMLN⁴¹.

Essas definições entraram em vigor com a publicação da Resolução SMA – 69, de 28 de setembro de 2009. Porém, no litoral norte e sul a atividade de parelhas foi proibida independente da arqueação bruta da embarcação.

Os trabalhos de Assis (2011) e Garcia (2010) citam a importância dessa regulamentação, porém faltam dados empíricos para compreender os motivos das diferentes decisões em cada localidade.

Pode-se destacar, no entanto, que a presença de informações técnicas, a presença dos diversos setores interessados e os argumentos utilizados pelas partes possibilitou que no caso da APAMLC uma proposta comum fosse encaminhada pelo colegiado.

Nesse caso, diferente do Setor Itaguaçu, uma resolução foi publicada, garantindo a aplicação imediata da legislação. Ainda que esteja sendo questionada judicialmente pelo Sindicato dos Armadores da Pesca os motivos da proibição nas demais APAs do Estado.

Portanto, essa regra emerge da crise colocada com a criação das APAs Marinhas no estado de São Paulo. A pressão do grupo que representa as parelhas, colocando a nova arena em ameaça, possibilitou que a SAPESP colocasse em discussão sua demanda, induzindo a cooperação de outros grupos.

⁴¹ Ata da 5ª Reunião Do Conselho Gestor APA Marinha Litoral Centro.

a) A efetividade das decisões via satélite

Ainda que as duas decisões sobre a proibição da pesca no setor Itaguaçu e a regulamentação da pesca de parelha tenham sido realizadas de forma consentida com os pescadores, especialmente os armadores representados pelo SAPESP, uma questão importante seria como garantir a aplicação das decisões.

As articulações possibilitadas entre Ministério da Pesca e Aquicultura, IBAMA e Fundação Florestal possibilitaram a aplicação do Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélite (PREPS). Esse programa foi instituído em setembro de 2006 pela Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República (SEAP/PR), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Marinha do Brasil e tem por finalidade o monitoramento, gestão pesqueira, o controle e fiscalização das operações da frota pesqueira permissionada pela SEAP/PR. Conforme descrição do Programa:

O rastreamento é um procedimento que consiste no acompanhamento remoto das posições das embarcações de pesca, por meio da instalação de equipamento específico nas embarcações. O equipamento consiste basicamente de um transmissor, bateria de emergência, antena e receptor "GPS" (Global Positioning System), lacrados de forma inviolável e alimentados continuamente pela energia da embarcação.

O equipamento transmite informações de posição geográfica e/ou de profundidade local para os satélites a cada hora. Os sinais são, então, direcionados às antenas das empresas prestadoras de serviço, as quais disponibilizam à Central de Rastreamento as informações das embarcações de forma padronizada e segura, garantido sigilo absoluto das mesmas.

Dessa forma, utilizando as informações das embarcações rastreadas na área da APAMLC, a gestão da UC e o conselho podem ter parâmetros da efetividade das decisões tomadas.

Em diversas reuniões são apresentados dados sobre o monitoramento, sendo indicado que no geral os pescadores respeitam as decisões estabelecidas. Em casos de descumprimento os órgãos ambientais são acionados e as embarcações multadas. Vale destacar ainda que a multa por praticar atividade ilegal em unidade de conservação é maior, portanto, outro fator inibidor.

Esse mecanismo de monitoramento das decisões tem dado apoio à fiscalização da atividade pesqueira e permitido uma avaliação da efetividade das medidas de gestão.

Isso tem proporcionado maior credibilidade às decisões do colegiado, pois possibilitam aos demais conselheiros verificar que as deliberações tem sido efetivamente implementadas.

5.2.3 A IMPORTÂNCIA DA REUNIÃO: ENCONTRO E INTERAÇÃO DOS GRUPOS

As reuniões dos conselhos gestores foram o principal intermediário, ou seja, a estratégia para colocar os diferentes grupos em interação.

O conselho do PEXJ, desde sua criação até junho de 2012, realizou vinte e uma reuniões ordinárias. As reuniões ocorreram, no geral, mensalmente, sendo que a maioria foi realizada no auditório da Universidade Estadual Paulista, Campus de São Vicente. Também ocorreram reuniões no Centro de Educação Ambiental da Praia Grande, também conhecido como Portinho, e no Centro de Convenções de São Vicente.

Na APAMLC até fevereiro de 2012 foram realizadas cerca de vinte reuniões ordinárias e cinco extraordinárias do conselho gestor. As reuniões ocorreram principalmente no auditório do Instituto de Pesca, localizado na Ponta da Praia, em Santos, onde também está a sede da APA. No primeiro ano de funcionamento, ou seja, 2009, as reuniões foram mensais. Porém, em virtude da sobrecarga de trabalhos, gerados principalmente pela participação em Câmaras Temáticas, optou-se pela realização de reuniões bimensais durante o ano de 2010 e 2011. Apesar disso, verificou-se que, em virtude da demanda de assuntos a serem debatidos, reuniões extraordinárias foram convocadas para discussão de determinadas pautas.

Nos dois estudos de caso verificou-se a incorporação de apresentações diversificadas durante as reuniões, envolvendo temas como empreendimentos, desenvolvimento de pesquisas, legislação ambiental, etc.

No Parque estadual, por exemplo, podemos citar apresentação do empreendimento Uniduto, que acabou por suscitar uma discussão sobre licenciamentos e a necessidade de envolvimento do colegiado na sua discussão. Também pode ser considerada relevante a apresentação de projetos e resultados de pesquisas desenvolvidas na UC, como o projeto “Petrechos de Pesca Perdidos no Mar – Blue Line System”, desenvolvido pelo Instituto de Pesca. Outro exemplo foi a apresentação e

discussão do projeto de pesquisa para conclusão de pós-graduação *lato sensu*, intitulado “Análise da percepção ambiental do Conselho Consultivo do Parque Estadual Xixová-Japuí, Baixada Santista”, desenvolvido por estudante da UNESP São Vicente. Além da apresentação deste projeto de pesquisa de mestrado. Também a articulação e convite para especialistas e autoridades externas para colaborar com os conselhos tem possibilitado interessantes processos de aprendizagem.

No caso da APAMLC, por exemplo, em uma das situações a responsável pela administração do porto, Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) foi convidada a apresentar os procedimentos adotados no empreendimento, os quais foram questionados pelos conselheiros, especialmente sobre o tempo de monitoramento no momento pré-dragagem; sobre a isenção do processo de licenciamento; e das estratégias de responsabilidade social adotadas. Entre as considerações finais da plenária, conforme registro em ata, estava a necessidade de o colegiado exercer maior controle sobre os processos de licenciamento e buscar compreender seu funcionamento.

As convocatórias das reuniões, incluindo suas pautas e atas anteriores foram encaminhadas através de um grupo de e-mails. Para os conselheiros que não dispunham dessa ferramenta o material foi impresso e encaminhado pessoalmente.

Outras discussões envolvendo membros externos que foram consideradas interessantes foram relacionadas aos processos burocráticos institucionais da Fundação Florestal; sobre o procedimento para aprovação de planos de manejo no Consema; sobre a situação fundiária e impedimentos legais associados à gestão da UC.

Pode-se considerar que os processos de aprendizagem ocorreram principalmente pela existência de um espaço destinado às apresentações no conselho, bem como ao esforço do gestor e demais conselheiros em sugerir e indicar convidados para fazer explanações. A pluralidade de entidades envolvidas na gestão permitiu uma diversidade de experiências. Em relação à condução das discussões, verificou-se que em determinadas situações a ausência de regras rígidas facilitou a comunicação dos presentes.

5.3 AS CONSEQUÊNCIAS DAS NOVAS ARENAS

Ainda que as resultantes do surgimento dos conselhos gestores das duas UC na Baixada Santista apresentem distinções, algumas consequências do seu funcionamento foram verificadas para as duas áreas.

Podemos afirmar que existe uma preocupação dos colegiados em expandir e fortalecer o engajamento de atores na gestão. Porém, no PEXJ essa preocupação ainda se encontra no campo das ideias. Nessa arena verificamos uma redução da participação dos conselheiros ao longo do tempo bem como uma dificuldade em realizar o processo de renovação e continuidade das reuniões.

Para a APAMLC, ainda que sua dimensão dificulte ações diretas com os atores, especialmente com os pescadores, tem emergido iniciativas nesse sentido, como na discussão sobre o arrasto do camarão sete-barbas. Nessa oportunidade foram realizadas sete reuniões nas comunidades pesqueiras dos diferentes municípios que integram a UC.

O fortalecimento desses atores é importante para alterar o viés da participação que, como dito anteriormente, ainda concentra-se nos órgãos do poder público e nos representantes de organizações da sociedade civil. Empoderar o minipúblico e criar incentivos estruturais para que outros grupos de interesse participem diretamente é necessário para que de fato mudanças de comportamento e, conseqüentemente, na dinâmica das UC, sejam evidenciadas

Por isso tornar o minipúblico forte e capaz de deliberar ações que influenciem as decisões públicas é essencial para o processo. Isso é especialmente importante para o conselho do PEXJ, que tem tomado poucas decisões que influenciem de fato a gestão e a dinâmica em que está inserido. Segundo Fung (2003) os indivíduos podem levar mais a sério as deliberações em minipúblicos empoderados.

Apesar disso, deve-se ressaltar a importância que as arenas tem tido na disponibilização de informação aos representantes dos órgãos públicos e aos cidadãos. Aos primeiros, a presença de atores da sociedade civil, com histórico de atuação e conhecimento da realidade possibilita que aprendam sobre aspectos até então pouco divulgados. Porém, essa vantagem disponível ainda é subutilizada considerando os temas que têm sido colocados em discussão, a capacidade de deliberação e a diversidade de atores.

Para os representantes da sociedade civil a existência dos minipúblicos

possibilitou que tornasse público informações sobre as realidades institucionais e ambientais das UC. Aspectos institucionais como da regularização fundiária e elaboração do plano de manejo, processos de licenciamento de empreendimentos e temas relacionados à ecologia das áreas, como o estado de conservação das UC foram divulgadas e apreendidas pelos atores, como se observa no trecho a seguir:

“Acho que aprendi muita coisa. Não tinha ideia de como funcionava a elaboração do plano de manejo, o que era um plano de manejo, um conselho”⁴².

Além disso, existe uma preocupação constante dos conselhos em possibilitar a troca de informações entre os grupos. Através da disponibilização de documentos, de realização de apresentações e palestras os participantes têm sido informados sobre diferentes temas.

A socialização nos minipúblicos possibilitou ainda mudanças de atitudes e comportamentos. Em diversas entrevistas observou-se um aumento do reconhecimento dos interesses coletivos e individuais, alterando o quadro de busca exclusivamente pelo interesse próprio.

Como afirma Fung (2003) é possível reconhecer que essas arenas atuam como uma escola da democracia, fazendo com que os indivíduos aumentem as habilidades da cidadania e considerem os demais interesses como legítimos. Assim, ainda que o empoderamento dos minipúblicos seja diferente, verificam-se alterações nas habilidades democráticas dos participantes.

Na APAMLC esse fato tem sido mais evidente, especialmente pelas deliberações serem mais recorrentes. Além disso, essas mudanças têm refletido nas capacidades dos atores em influenciar a agenda do conselho, no monitoramento das ações governamentais e conseqüentemente na mobilização popular.

O desenho institucional das arenas também tem alterado o quadro de equidade nos debates, pois tem incluído diversos grupos, alguns até então sem opções para discutir políticas em seu benefício.

Vale destacar ainda a emergência de sinergias entre alguns grupos a partir da participação nos conselhos. Diversos relatos indicam que projetos e parcerias entre representantes da sociedade civil e poder público emergiram desses espaços.

⁴²Entrevista realizada em 21 de setembro de 2011.

Ainda em relação às sinergias, o conselho da APAMLC inovou no território da Baixada Santista ao regionalizar o debate envolvendo o setor pesqueiro e outras entidades.

Essa capilaridade da arena contribuiu para sua interação com outros espaços de articulação e participação da sociedade civil, como no Grupo Setorial para discussão do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). No caso das discussões envolvendo o ZEE observou-se a presença de representantes de órgãos públicos, incluindo o gestor da APAMLC, que participam dos minipúblicos analisados. As discussões envolvendo o ZEE possuem conexão estreita com os temas e interesses da APAMLC, pois possuem implicações diretas na gestão e conservação dos recursos. Nesse sentido, processos colaborativos emergiram entre os dois colegiados, especialmente para as discussões envolvendo o zoneamento marinho do gerenciamento costeiro. Nessa situação como a APAMLC estava discutindo aspectos relacionados ao arrasto de camarão e a necessidade de regulamentar as distâncias da atividade em relação à costa ocorreu uma interação das discussões. Essa é uma situação interessante em articulações produtivas entre diferentes políticas pode possibilitar redução de custos e esforços na sua elaboração e implementação.

Apesar dessa iniciativa, ainda faltam esforços no sentido de integrar outros espaços de participação da sociedade civil, sejam eles formais, como o Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) da Baixada Santista, os Conselhos municipais de defesa do Meio Ambiente, ou informais, como o Comitê de Lutas da Baixada Santista.

No caso do CBH, como descrito anteriormente, evidenciou-se a presença de duas ONGs que migraram sua atuação dos conselhos de UC para este fórum, tendo em vista a possibilidade de obter financiamentos para projetos. Porém, ao mesmo tempo, uma ONG que atuava neste colegiado foi eleita para integrar o conselho da APAMLC. Ou seja, o fluxo no sentido do interesse em participar dos colegiados das UC também existe. Em relação à integração das discussões desse espaço com as das UC pesquisada não foram observadas conexões.

Em relação ao Comitê de Lutas, verificou-se que são um conjunto de atores com histórico de atuação em questões ambientais na Baixada Santista, porém articulados em espaços não formais. Segundo relatos essa estratégia está associada a uma postura crítica em relação aos espaços institucionalizados. Entre as ações do movimento está a defesa das questões indígenas da região, como por exemplo, aquelas relacionadas ao Parque Estadual Xixová- Japuí.

6 CONCLUSÕES

Essa seção conclusiva tem por objetivo resgatar as principais ideias apresentadas na dissertação e responder aos objetivos propostos.

Inicialmente devemos reconhecer que a inserção dos conselhos gestores de unidades de conservação é recente na política conservacionista brasileira, o que tem gerado dúvidas sobre a sua pertinência e desafios para sua implementação, especialmente pelos antecedentes históricos de conflitos advindos da alteração dos regimes de apropriação comunal pelo estatal quando do estabelecimento das áreas protegidas.

Porém, mesmo diante da possibilidade de inércia institucional dos conselhos na implementação de política públicas, essas novas arenas de interação tem se apresentado como um interessante instrumento para intermediação das relações entre sociedade civil e Estado, possibilitando a construção de acordos e regras para a gestão das unidades de conservação em um ambiente institucionalizado e formal.

Ainda que esse processo tenha recebido maior atenção a partir de 2006, com a criação do Sistema Estadual de Florestas, a análise histórica a partir da teoria da formação de agendas nos mostrou que as experiências de gestão participativa das UC no estado de São Paulo surgiram na década de 90 com o Projeto de Preservação da Mata Atlântica e a criação dos comitês de apoio à gestão, reconhecido como o precursor dessa iniciativa.

Dessa forma, concluímos que os conselhos gestores de UC não apareceram como uma solução inovadora, mas foram o resultado de trajetórias e mudanças institucionais na Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo que colocaram, novamente, essas plataformas na agenda do governo. Além disso, a exigência legal colocada pelo SNUC, apoiada pela interpretação de indicadores e *feedbacks* de ações do governo favoreceram a manutenção dos conselhos na agenda, ainda que não seja possível realizar uma análise temporal significativa para verificar suas variações desde 2006.

Ou seja, verificamos que a política de participação nas UC do Estado de São Paulo possuiu características do tipo incremental, pois foi construída em um processo permanente, sofrendo avanços e retrocessos. Esse processo formatou um modelo de conselho que serviu como a solução para um problema antigo das UC paulistas.

Essa solução tem sido difundida para diversas UC, ainda que existam diversas

dúvidas sobre como garantir o seu funcionamento adequado por parte dos gestores e conselheiros e pelo fato da estrutura institucional da Fundação Florestal não garantir a estabilidade das equipes responsáveis por administrar as UC.

Apesar disso, fato é que a abertura da “caixa preta” da gestão das UC tem possibilitado diversas mudanças nas dinâmicas em que elas estão inseridas. As evidências dos dois estudos de caso (APA Marinha Litoral Centro e Parque Estadual Xixová- Japuí) demonstraram que o funcionamento dos conselhos gestores de UC de proteção integral e uso direto tem possibilitado o estabelecimento de inovações como mudanças de comportamento dos atores, tomada de consciência e de envolvimento, além do estabelecimento de regras e acordos.

Ainda que as arenas de interação dos atores tenham emergido em momentos de crise e a partir de controvérsias estabelecidas em torno das áreas protegidas, o seu estabelecimento representou uma série de efeitos para os territórios analisados.

Podemos destacar entre deles a integração de grupos com diversos interesses em uma mesma arena, resultado garantido pelo estabelecimento de procedimentos claros para seleção dos representantes, especialmente da sociedade civil. A pluralidade de segmentos envolvidos facilitou importantes discussões bem como a emergência de processos de aprendizagem social, no qual cada ator aprendeu com o outro.

As análises indicaram que esses processos ocorreram nos conselhos especialmente em virtude da realização frequente de encontros através das reuniões de conselho e das câmaras temáticas, bem como pela capacidade dos gestores e conselheiros em articular apresentações de convidados internos e externos para contribuir com as discussões. A diversidade de representantes, associado à destinação de período da reunião para as apresentações diversas apareceram como os principais fatores identificados para a troca de experiências e promoção de articulações entre atores, fortalecendo assim, a governança local. Destaca-se nesse sentido a importância da presença de universidades e institutos de pesquisas com expertise na área de ciências do mar, o que facilitou a transposição das barreiras que se interpõem entre o conhecimento científico e os processos de gestão. Além disso, a participação de outros segmentos da sociedade civil, como pescadores, moradores, entidades ambientalistas e do poder público de diferentes esferas favoreceu o aporte de uma grande variedade de conhecimentos e temas para as discussões.

Em virtude das demandas por novos empreendimentos na região, como aqueles relacionados à exploração do petróleo na camada pré-sal, verificamos também uma

nova dinâmica associada aos processos de controle social em relação aos licenciamentos através de análises detalhadas de estudos de impactos ambientais, contribuições para condicionantes ambientais e elaboração de moções.

Ainda em relação aos efeitos que o funcionamento dos conselhos tem possibilitado, verificamos que além das mudanças de comportamento e de tomada de consciência possibilitadas pela interação, emergiram também novas instituições que tem afetado o comportamento de diferentes grupos. Presente principalmente no conselho da APAMLC, essas ações referem-se ao ordenamento da atividade pesqueira, podendo ser citadas as resoluções que estabeleceram a proibição da pesca de arrasto com utilização de sistema de parelha de barcos de grande porte, a pesca com compressor de ar ou outro equipamento de sustentação artificial; e a de restrição à atividade pesqueira no Setor Itaguaçu da APA Marinha Litoral Centro.

Apesar da efetividade dessas decisões ser de difícil avaliação, considerando, por exemplo, o tempo para análise e as dificuldades da fiscalização, é reconhecido que esses processos de construção das normas alteraram a dinâmica de participação dos segmentos envolvidos. O direito de opinar, contribuir e criticar diretamente as leis que serão estabelecidas e influenciarão o dia-a-dia dos pescadores foi uma das importantes inovações promovidas nesse conselho.

Essa possibilidade está diretamente associada à adoção de mecanismos para definição coletiva da agenda e para tomada de decisão, o que possibilitou que temas de interesse dos grupos fossem incorporados nos debates, estimulando o que chamamos de deliberações “quentes”. A delegação ao colegiado em estabelecer os assuntos prioritários que deveriam ser tratados nas câmaras temáticas e o sistema de votação por maioria absoluta dos votos garantiu aos atores o direito de interferir e influenciar o funcionamento da arena.

Esses mecanismos possibilitaram na APAMLC que alguns atores incluíssem temas para discussão, permitindo que outros segmentos, e não só o gestor, definissem a agenda. Nesse sentido, verificamos que essa inclusão de pautas de discussão nos conselhos esteve associada às habilidades sociais dos indivíduos. É nesse sentido que destacamos a importância desses procedimentos claros para que esses atores hábeis sejam capazes de estimular as identidades coletivas nos colegiados, convergindo diferentes interesses e possibilitando que as relações nos conselhos se estabilizem em torno de interesses específicos. Nos casos analisados verificamos que essa estabilidade foi construída principalmente pelas afinidades temáticas e experiência nas áreas de

atuação de cada organização, possibilitando assim articulações e tomadas de decisão sobre determinados assuntos. Já no PEXJ, onde esses procedimentos não foram estabelecidos, verificamos uma inércia na capacidade em produzir acordos e regras que busquem alterar as dinâmicas territoriais. Esse fato tem caracterizado a crise da arena e a desmotivação dos participantes.

Dessa forma, observamos que o desenho institucional assumiu grande importância nos conselhos analisados, pois possibilitou que atores hábeis incluíssem temas na agenda, induzindo a cooperação dos demais grupos e influenciando a posição de grupos dominantes e desafiantes, conforme variaram os temas debatidos.

Assim, em relação às condições necessárias e os fatores determinantes para que os conselhos gestores de unidades de conservação contribuam para a emergência de processos de aprendizagem social e para a ocorrência de mudanças na dinâmica territorial relacionadas aos objetivos sociais e ecológicos das UC, confirmamos a hipótese central construída para o trabalho, onde verificamos que o estabelecimento de regras claras para a seleção de representantes da sociedade civil possibilitou que uma diversidade de atores participasse da gestão das UC, promovendo processos de aprendizagem social que resultaram em efeitos como o estabelecimento de parcerias, mudanças de comportamento e engajamento.

Além disso, verificamos que a adoção de procedimentos técnicos que facilitaram a participação dos conselheiros nos processos de discussão e tomada de decisão na gestão da UC foram um dos principais fatores que permitiram ao conselho gestor da APAMLC estabelecer regras e acordos. Esse fato esteve associado ainda à habilidade social de determinados atores e, inclusive, do gestor da UC, em garantir que temas de interesse dos participantes fossem incluídos na agenda e que as disputas para induzir a cooperação dos demais segmentos fossem estabelecidas sob um quadro de regras pré-estabelecidas.

Finalmente, o que se demonstrou é que, ainda que existam dúvidas e questionamentos sobre a eficácia desses mecanismos de participação, a estruturação dos conselhos gestores de UC possibilitou aos atores envolvidos aprender coletivamente diferentes assuntos, em diferentes níveis.

Em alguns deles a aprendizagem resultou em mudanças de comportamento, em outros possibilitou também a emergência de regras e acordos que influenciaram as dinâmicas locais. Porém, nos dois casos analisados os conselhos funcionaram como verdadeiras escolas de democracia, onde os indivíduos aprenderam, coletivamente, a manifestar suas ideias e a contribuir para a gestão das unidades de conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. “Conselhos além dos limites”. *Estudos Avançados*, São Paulo, 43 n.15, p. 121-140, 2001.

ALLEN, C. R.; GUNDERSON, L. H. Pathology and failure in the design and implementation of adaptive management. *Journal of environmental management*, v. 92, n. 5, p. 1379-84, 2011. Elsevier Ltd. Disponível em: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21112687>>. Acesso em: 23/7/2011.

ANDERSSON, K. P.; OSTROM, E. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*, v. 41, n. 1, p. 71-93, 2008. Disponível em: <<http://www.springerlink.com/index/10.1007/s11077-007-9055-6>>.

ARNSTEIN, S. A ladder of participation. *Journal of the American Planning Association*, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ASSIS, L. C. A. R. *O Impacto da Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro (APA – Centro) de São Paulo sobre a Sustentabilidade da Pesca de Parelha*. [S.l.]: Trabalho de Conclusão de Curso (graduação). Curso de Oceanografia. Centro Universitário Monte Serrat. 2011.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n.3, p. 443-464, 2007.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. Aprendizagem pela interação: um desafio para o desenvolvimento das regiões rurais. In: *CONGRESO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGÍA RURAL*, 7. Quito, **Anais**, 2006.

BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. *Participação, Aprendizagem Social e o Desenvolvimento de Regiões Rurais*. 2006. 169 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006. 176p.

BERKES, F. (a) Sistemas Sociais, Sistemas Ecológicos e Direitos de Apropriação de Recursos Naturais. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S.; (Org.). *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*.

Florianópolis: Secco/APED, 2005, p.47-52.

BERKES, F. (b) Conexões institucionais transescalares. In: VIEIRA, P. F.; BERKES, F.; SEIXAS, C. S.; (Org.). *Gestão Integrada e Participativa de Recursos Naturais: Conceitos, Métodos e Experiências*. Florianópolis: Secco/APED, 2005.

BERKES, F. (c) Evolution of co-management: Role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. *Journal of Environmental Management*, v. 90, n. 5, p. 1692-1702, 2009. Elsevier Ltd. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jenvman.2008.12.001>. .

BERKES, F.; FOLKE, C. Linking social and ecological systems for resilience and sustainability. Stockholm: Beijer International Institute of Ecological Economics. 1994.

BRASIL. Constituição da República federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988.

_____. Lei federal 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 de julho de 2000.

_____. Princípios e diretrizes para a gestão participativa de Unidades de Conservação. In: *Programa de Áreas Protegidas da Amazônia – Gestão participativa do Snuc*. Brasília: 2004.

BRASILEIRO, R.; SALMITO, T. A experiência do NEA-RJ na Gestão Participativa de UC. In: *Implantação e Fortalecimento de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Ed. Urubici, 2004.

BULL, R. PETTS, J.; EVANS, J. Social learning from public engagement: dreaming the impossible? *Journal of Environmental Planning and Management*, v.51, n.5, p.701-716, Sep. 2008.

CALDAS, Eduardo de Lima. *Formação de Agendas Governamentais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. 2007. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

CASTELLS, M. O verdejar do ser: o movimento ambientalista. *O poder da identidade. Volume II*, 1999. São Paulo: Paz e Terra.

COELHO, Vera Schattan. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

COELHO, Vera Schattan; FAVARETO, Arilson; GALVANEZZE, Carolina; MENINO, Frederico. Fóruns Participativos e Desenvolvimento Territorial no Vale do ribeira (Brasil). In: *SEMINÁRIO INTERNACIONAL "TERRITORIOS RURALES EM MOVIMIENTO: movimientos sociales, actores e instituciones Del desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile, 2006.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v.. 17, n. 1.p. 1-25, Mar.1972.

COMPAGNON, D. Administrar democraticamente a biodiversidade graças às Ongs? In: A. C. Diegues (Ed.); *A ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. p.193, 2008. São Paulo: NUPAUB / USP.

CORTES, S. M. V. Fóruns participativos e governança; uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André. (Org.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiência no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2005, pp. 13-32.

COSTANZA, R. et al. Principles for Sustainable Governance of the Oceans. *Science*, v. 281, n. 198, p. 1998, 1998.

COZZOLINO, L. F.; IRVING, M. Avaliação de gestão participativa em unidades de conservação: uma análise a partir da ótica da governança. In: *SEMINÁRIO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL*, Rio de Janeiro: Instituto de Psicologia da UFRJ, 2006.

CUNDILL, G. Monitoring Social Learning Processes in Adaptive Comanagement: Three Case Studies from South Africa. *Ecology And Society*, v. 15, n. 3, p. 28, 2010.

DAHL, Robert. *Who governs? Democracy and power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DIEGUES, A. C. S. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

DIETZ, T. OSTROM, E.; STERN, P. C. The Struggle to Govern the Commons. *Science*, v. 302, n. 1907, p. 1907-1912, 2003.

DRYZEK, John. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FAVARETTO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – Do agrário ao territorial*. 2006. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Universidade de São Paulo.

FEENY, D.; BERKES, F.; MACCAY, B. J.; ACHERSON, J. M. A Tragédia dos Comuns: Vinte Anos Depois. In: Diegues, A. C.; Moreira, A. C. (org.). *Espaços e Recursos Naturais*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001, 17 – 42.

FERNANDEZ-GIMENEZ, M. E. BALLARD, H. L.; STURTEVANT, V. E. Adaptive Management and Social Learning in Collaborative and Community-Based Monitoring: a Study of Five Community-Based Forestry Organizations in the western USA. *Ecology And Society*, 2008.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902007000200013&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 26/1/2012.

FUNG, A. Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

FURLAN, Sueli Angelo. *Lugar e Cidadania: implicações sócio-ambientais das políticas públicas de conservação socioambiental (situação do Parque Estadual de Ilhabela na Ilha de São Sebastião – SP)*. 2000. Tese de Doutorado, Departamento de Geografia/FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

FURLAN, Sueli Angelo; MARINHO, Mauricio de Alcantara; CAMPOLIM, Marcos Buhner. Conflitos e diálogos: análise dos Sistemas de Áreas Protegidas e Populações Tradicionais na América Latina em Florestas Tropicais. In: *Encontro de Geógrafos da América Latina, 12. Eixo 7-Procesos de la interacción sociedad- naturaleza Número. 7173, ISBN 978-9974-8194-0-5, Montevideu, Uruguai.*

GARCIA, A. P. *Caracterização do Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro/SP: constituição, atuação e resultado*. 2010. Trabalho de conclusão (Bacharelado - Ciências Biológicas). Campus Experimental do Litoral Paulista. Universidade Estadual Paulista.

GERHARDINGER, L. C.; GODOY, E. A. S.; JONES, P. J. S. Local ecological knowledge and the management of marine protected areas in Brazil. *Ocean & Coastal Management*, v. 52, n. 3-4, p. 154-165, mar 2009.

GIDDENS, Anthony. *A política da mudança climática*. Ed. Zahar, Rio de Janeiro, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Ed. Cortez, v84, 2001, 120p.

GUNDERSON, L. H.; HOLLING, C. S.; LIGHT, S. 1995. *Barriers and bridges to renewal of ecosystems and institutions*. Columbia University Press, New York, New York, USA.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968. Springer. Disponível em:
<<http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/162/3859/1243>>. .

HELD, David. *Models of democracy*. Cambridge: Cambridge Polity Press, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Gestão Participativa do SNUC. In: *Relatório do grupo de discussão Gestão Participativa de Áreas Protegidas / Fórum Nacional de Áreas Protegidas*. Brasília: IBAMA, 2004. 205 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro: 2006. 27 p.

IRVING, Marta de Azevedo, et al. Construção de governança democrática: interpretando a gestão de parques nacionais. In: IRVING, M. A. (Org.). *Áreas Protegidas e Inclusão Social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Ed. Aquarius, 2006, v. 1, pp. 41-75.

JACOBI, Pedro. Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. *Cadernos de Pesquisa*, 118: 189-205, março, 2003.

_____. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. *Ciências & Saúde coletiva*, 7 (3): 443-454, 2002.

JOLY, Carlos A. et al. Biodiversity Conservation Research, Training, and Policy in São Paulo. *Science*, 328 (5984): 1358-1359, junho, 2010.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins, 2003.

LATOUR, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora UNESP. 2000. 438 p.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, p. 78-88, 1959.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Os conselhos de participação popular validade jurídica de suas decisões. *Revista de Direito sanitário*: v.1, n.1, p.23-35, nov. 2000.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo; AZAZIEL, Marcus; FRANCA, Nahyda. *Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos*. Rio de Janeiro: Ibase / Instituto TerrAzul. 2007. ISBN 978-85-89447-16-4.

MACEDO, H. S. Processos participativos na gestão de Unidades de Conservação. In; *SEMINÁRIO NACIONAL: MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA*, Florianópolis: UFSC, 2007, p.289-304.

MARTINS, Andrea Cristhiane. *Análise da consolidação do conselho consultivo do Parque Estadual Xixová-Japuí, São Vicente, SP*. Trabalho de conclusão (Pós-Graduação *Lato Sensu*) Universidade Estadual Paulista, Campus Experimental do Litoral Paulista. São Vicente, 2011.

MURO, M.; JEFFREY, P. A critical review of the theory and application of social learning in participatory natural resource management processes. *Journal of Environmental Planning and Management*, v. 51, n. 3, p. 325-344, 2008.

OLIVEIRA, E. M. *Gestão com a sociedade: diretrizes básicas para a operacionalização da gestão participativa em unidades de conservação*. Brasília: 2001.

7 p.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.

PINKERTON, E. *Co-operative management of local fisheries: new directions for improved management and community development*. Vancouver: University of British Columbia Press. 1989.

POLSBY, Nelson W. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review*, v. 62, n 1, p 144-168, Mar., 1968.

PUTNAM, R. *Making democracy work*. Princeton University Press. Nova Jersey: 255p. 1994.

_____. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. FGV Editora, 2005.

RAMOS, A.; CAPOBIANCO, J. P. *Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)*. São Paulo, 1996.

REED, M. EVELY, A. C. CUNDILL, G. et al. What is social learning? *Ecology and Society*, 2010. Disponível em:
<<http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:What+is+social+learning?#0>>. Acesso em: 13/6/2011.

REGIER, H. A.; MASON, R. V.; BERKES, F. Reforming the use of natural resources. In: BERKES, F. (Ed.). *Common Property Resources*. London: Belhaven, p. 110-126. 1989.

RODRIGUES, Carmem Lúcia. *Limites do consenso: territórios polissêmicos na mata atlântica e a gestão ambiental participativa*. 2001. 279p. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas Públicas*, Publifolha. 2010.

ROLING, N. Communication support for sustainable natural resource management. *IDS bulletin*, v. 25, p. 125-133, 1994. Disponível em:

<<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1759-5436.1994.mp25002014.x/abstract>>. Acesso em: 21 ago.2011.

SÃO PAULO. Decreto estadual nº 48.149, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental - APAs no Estado de São Paulo e dá providências correlatas. 2003.

_____. 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.

_____. Decreto nº 51.453, de 29 de dezembro de 2006. Cria o Sistema Estadual de Florestas - SIEFLOR e dá providências correlatas. Disponível em <http://www.fflorestal.sp.gov.br/media/uploads/planosmanejo/PECampinadoEncantado/Anexosempdf/Anexo6-DecretoSIEFLOR.pdf>

_____. Ata da 267ª Reunião Ordinária do Plenário do Conselho Estadual de Meio Ambiente - Consema, realizada no dia 27 de janeiro de 2010.

_____. Resolução SMA- 029 de 30 de março de 2010. Dispõe sobre estudos técnicos para subsidiar alteração de limites e mudança de categorias de manejo de Unidades de Conservação, bem como sobre Termos de Compromisso a serem celebrados com os ocupantes de Unidades de Conservação até sua definitiva regularização fundiária, e dá outras providências. 2010.

_____. Plano de Manejo do Parque Estadual Xixová-Japuí. 2010. Fundação Florestal do Estado de São Paulo.

SCHUSLER, T. M.; DECKER, D. J.; PFEFFER, M. J. Social Learning for Collaborative Natural Resource Management. *Society Natural Resources*, v. 16, n. 4, p. 309-326, 2003. Routledge. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/openurl?genre=article&doi=10.1080/08941920390178874&magic=crossref>>. .

SILVA, Eridiane Lopes. *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Ferramenta de Gestão ambiental & Estímulo à Participação Cidadã*. Rio Grande do Sul: 2007.

SOUZA, Felipe Augusto Zanusso. *Mosaico de unidades de conservação da Juréia-Itatins: análise da gestão territorial*. Trabalho de conclusão (Bacharelado Ciências Biológicas) Universidade Estadual Paulista, Campus Experimental do Litoral Paulista.

São Vicente, 2009.

STEINS, N. A.; EDWARDS, V. M. Platforms for collective action in multiple-use common-pool resources. *Agriculture and Human Values*, v. 16, n. 1968, p. 241-255, 1999.

_____. Re-designing the principles: An interactive perspective to CPR theory. In: CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE STUDY OF COMMON PROPERTY, 8. Bloomington, Indiana, USA, 1-4 June 2000. *Anais...*p.1-20, 2000.

UICN. *CONGRESO MUNDIAL DE PARQUES, 5.Acuerdo de Durban e Recomendaciones*.Durban: UICN, 2003.

WARNER, J. Multi-stakeholder platforms: integrating society in water resource management? *Ambiente e Sociedade*, v.2, n.8, jul./dez. 2005.

WILDEMEERSCH, Danny. Social Learning revisited: Lessons learned from North and South. In: WALSH, Arjen E. J. *Social learning towards a sustainable world*. Netherlands: Wageningen Academic Publishers, 2009, p. 99-11