

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE RIBEIRÃO PRETO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM BIOLOGIA COMPARADA

**“O papel dos conselhos consultivos de unidades de conservação de proteção
integral na conservação da biodiversidade”.**

Anaís Freitas Silveira

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão
Preto da Universidade de São Paulo, como
parte das exigências para obtenção do título
de Mestre em Ciências, obtido no
Programa de Pós-Graduação em Biologia
Comparada

Ribeirão Preto - SP

2023

Resumo

Silveira, A F. **O papel dos conselhos consultivos de unidades de conservação de proteção integral na conservação da biodiversidade**. 2023. Dissertação (Mestrado em Biologia Comparada) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2023.

A biologia da conservação é uma ciência multidisciplinar que busca compreender, proteger e perpetuar a diversidade biológica. A criação de áreas protegidas é considerada como uma das principais estratégias para a conservação de comunidades biológicas. Nesse sentido, é necessário que haja uma constante observação e avaliação dos mecanismos de gestão dessas áreas. Um desses mecanismos é o estabelecimento de conselhos gestores, que visam aproximar da tomada de decisões todos os agentes sociais que possam estar relacionados com a conservação da área e que serão afetados direta ou indiretamente pelas decisões sobre ela. Nas estações ecológicas, categoria bastante restritiva de unidade de conservação, os conselhos podem representar o único espaço para debate das assimetrias relativas à unidade. A partir deste cenário, este trabalho buscou avaliar a situação da participação social nos conselhos consultivos das Estações Ecológicas (EEC) sob administração estadual em São Paulo. Foram avaliadas as normativas referentes às diretrizes de criação e manutenção dos conselhos em âmbito federal e estadual. A composição destes conselhos também foi avaliada a fim de compreender os parâmetros de representatividade para além da paridade entre órgãos públicos e sociedade civil. A partir disto, foi desenvolvido um questionário apresentado aos conselheiros das EEC a fim de compreender a participação e outros parâmetros da boa governança. O questionário foi validado semanticamente e estatisticamente. Por fim, foram realizadas entrevistas com os gestores buscando compreender suas visões em relação aos conselhos e à participação social na gestão ambiental. Os conselhos dessas EEC são majoritariamente compostos por entidades governamentais e do terceiro setor, além disso, os principais interesses associados aos representantes são os interesses ambientais e sociais, seguido dos interesses relativos à agricultura. Os gestores avaliam a participação nos conselhos como boa, apesar de considerarem que ainda poderia existir melhora. No geral, todos os gestores entrevistados têm uma boa impressão sobre a necessidade e função dos conselhos gestores e avaliam a participação social nas EEC como essencial. Também se destacou a função de articulação que o gestor muitas vezes precisa utilizar a fim de proporcionar a melhor gestão da área, e a compreensão do pertencimento dos atores sociais como essencial para a governança das áreas protegidas. Concluiu-se que os temas tratados nas normativas estudadas garantem um funcionamento das EEC e de seus conselhos, no entanto, existem lacunas que podem levar a um processo de flexibilização muito ampliado, gerando assimetrias, especialmente no que diz respeito ao monitoramento e avaliação das ações dos conselhos e à representatividade efetiva das instituições membro. Além disso, o questionário elaborado e validado tem seu uso recomendado em outros conselhos, a fim de indicar se princípios de boa governança estão sendo

respeitados. Por fim, foi possível concluir que os gestores têm uma valoração muito positiva da participação social nas UC, reconhecendo a importância dos conselhos para aumentar a conservação da biodiversidade e do ambiente, por meio do engajamento e pertencimento da sociedade civil. Para isso, os gestores ainda visualizam uma lacuna a ser melhorada quanto ao entendimento dos conselheiros sobre seu papel na articulação dos objetivos das EEC. Ao longo de todo trabalho é discutido como os princípios de boa governança devem ser buscados pelas unidades de conservação. Ao final, duas abordagens que possibilitam uma busca efetiva pela prática da governança são recomendadas: a cogestão adaptativa e a conservação colaborativa.

Palavras-chave: Governança. Conselhos Gestores. Estação Ecológica. Áreas Protegidas. São Paulo.

Apresentação

Pode-se dizer que o processo para o desenvolvimento desta pesquisa se iniciou há vários anos atrás, pois percorreu toda minha trajetória como bióloga. Durante a graduação possuía um olhar para as áreas protegidas de materialização da própria biologia. Dessa forma, ainda na iniciação científica me aproximei do tema e estudei o campo da Biologia da Conservação, mais especificamente atrelada à conservação de mamíferos, suas variáveis de ocorrência e a ecologia das espécies. Durante o período de graduação também realizei um voluntariado em Parque Nacional, que ampliou minhas perspectivas sobre gestão de unidades de conservação.

Quando iniciei na pesquisa para obtenção do título de licenciada, me voltei para a temática da Educação Ambiental, especialmente àquela atrelada a Parques Nacionais. A conclusão desta monografia foi de que os parques poderiam ser espaços de replicação para a educação ambiental num sentido muito mais amplo do que aquele que era colocado em seus planos de manejo e que, a partir da Educação Ambiental no processo de Gestão, os conselhos destas UC poderiam ser possíveis ambientes educativos, especialmente por meio de capacitações.

Assim, meu interesse nos conselhos gestores de UC se inicia com o viés educativo, buscando compreender como os conceitos em Biologia da Conservação poderiam estar presentes nestes espaços e, sobretudo, em capacitações. Já dentro do processo de mestrado, o projeto foi se moldando e delineando a partir dos referenciais que tive contato. Tendo como hipótese que as capacitações poderiam atrelar mais as decisões tomadas à conservação da biodiversidade, comecei a explorar mais do processo de tomada de decisão nos conselhos e me deparei com os princípios da boa governança. A partir daí, me aproximei de temáticas mais relacionadas às ciências sociais e a questão da participação e da governança se amplificaram progressivamente na estrutura do projeto, até culminar nesta dissertação.

1. Introdução

1.1. Contextualização

A Biologia da Conservação é uma ciência relativamente nova, emergente da década de 1980, caracterizada por ser uma disciplina orientada pela crise a qual a diversidade biológica vem enfrentando (Soulé, 1985) e focada em compreender, proteger e perpetuar a diversidade biológica (Meine, 2010). Essa ciência possui uma estrutura

multidisciplinar, não somente dentro dos campos das Ciências Biológicas, como também em relação às Ciências Sociais e de gerenciamento (Kareiva; Marvier, 2012; Meine, 2010; Soulé, 1985). Seus dois objetivos principais são: entender os efeitos das atividades humanas nos ecossistemas (no nível de populações, espécies e comunidades) e desenvolver abordagens práticas para prevenir a extinção das espécies e, se possível, reintegrá-las aos seus ecossistemas funcionais (Primack; Rodrigues, 2001).

Biodiversidade, ou diversidade biológica, é o conceito central na disciplina da Biologia da Conservação (Santos, 2008). O termo “diversidade biológica” foi citado pela primeira vez em 1968, por Raymond F. Dasmann (1919-2002) no livro *A Different Kind of Country*, porém só foi incorporado à literatura científica depois de seu uso por Thomas Lovejoy, em 1980, no prefácio da coletânea *Conservation Biology: An Evolutionary-Ecological Perspective* (org. Soulé e Wilcox), ao argumentar que a redução da diversidade biológica era a questão mais fundamental do momento (Oliveira, 2015). A contração “biodiversidade” foi idealizada por Walter G. Rosen, em 1985, no planejamento de um fórum sobre diversidade biológica, cujo nome foi *National Forum on BioDiversity*. O evento ocorreu nos Estados Unidos, em 1986, e a partir da publicação do livro, em 1988, organizado por Edward O. Wilson (1929-2021), que trazia os resultados do evento, houve grande apropriação científica do termo (Oliveira, 2015). A definição de “diversidade biológica” está descrita no documento da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinado durante a Conferência Rio 92, em seu artigo 2º como:

A variabilidade entre organismos vivos de qualquer origem incluindo, entre outros, ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos, e os complexos ecológicos de que fazem parte; isto inclui a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (Brasil, CDB, 2000b).

A diversidade dentro de espécies é também chamada de diversidade genética, representa toda a variação individual de cada organismo de cada espécie, tanto dentro de uma população como entre populações; a diversidade entre espécies diz respeito à variedade de espécies existentes em determinada localidade; e a diversidade de ecossistemas está relacionada às diferenças entre conjuntos de comunidades e paisagens em que essas comunidades vivem (Primack; Rodrigues, 2001; Santos, 2008).

A partir da percepção da crise ambiental (e social, segundo alguns autores), certos setores da sociedade se reuniram para debater as possíveis consequências do ritmo da intervenção humana na natureza, culminando na emergência do movimento ambientalista na década de 1960 (Wick, 2014). Segundo a autora, em um primeiro momento, o movimento olhou para a questão ambiental desvinculada da social e tratou as possíveis soluções para a crise por uma ótica preservacionista, que valorizava a dimensão ecológica em detrimento da dimensão social. Quando a preocupação em articular demandas sociais às ambientais aumentou, o chamado socioambientalismo, o viés para as soluções da crise passou a ser conservacionista, prevendo a participação humana na proteção ambiental (Wick, 2014).

A disputa conceitual sobre os objetivos da conservação da biodiversidade permanece atual. Para alguns autores, um dos modos mais eficazes para preservação da biodiversidade em larga escala é a conservação de comunidades biológicas inteiras, principalmente por meio do estabelecimento de áreas protegidas (Brooks, 2010; Primack; Rodrigues, 2001). Nesse panorama é que foram criados os primeiros Parques Nacionais no mundo, tendo como marco representativo a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1870, nos Estados Unidos (Santos, 2008).

As áreas protegidas e conservadas são áreas delimitadas em função de seus atributos naturais e com objetivos que incluem a conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos atribuídos a elas (Machado, Costa, Vilani, 2012; Wick, 2014; Maretti *et al.*, 2023). De acordo com a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, em inglês), uma área protegida “é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, por meios legais ou outros meios eficazes, para alcançar a conservação da natureza em longo prazo, associados com os serviços dos ecossistemas e valores culturais” (Dudley, 2008). No Brasil, podem ser classificadas entre quatro tipos: unidades de conservação (UC), áreas de preservação permanente (APP), reservas legais (RL) e áreas demarcadas como territórios indígenas ou remanescentes de quilombos (Brasil, 2006). Entretanto, internacionalmente, o que se refere com a expressão “áreas protegidas” é o equivalente à definição brasileira para “unidades de conservação” (Machado, Costa, Vilani, 2012).

As UC são regulamentadas nacionalmente pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e

estabeleceu os critérios e normas para criação, implantação e gestão das UC. Segundo essa lei, o SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, sendo divididas em dois grupos: as de Proteção Integral (UCPI) e as de Uso Sustentável (UCUS). As UCPI têm como objetivo básico a proteção da natureza com o uso de seus recursos apenas de forma indireta, enquanto as UCUS objetivam compatibilizar a conservação da natureza e o uso sustentável de parte de seus recursos (Brasil, 2000a). O grupo das UCPI, foco deste trabalho, é composto por cinco categorias que diferem entre si nos objetivos e normas de uso e acesso, são elas: Estação Ecológica (EEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Monumento Natural (MONA) e Refúgio de Vida Silvestre (RVS). A criação de UC se dá por ato do Poder Público e deve ser precedida por estudos técnicos, que indiquem a importância da localidade para preservação ambiental, e consulta pública, com exceção das EEC e REBIO, cuja consulta pública não é obrigatória (Brasil, 2000a).

As áreas protegidas e conservadas, no caso do enfoque deste trabalho as UC, são sistemas dinâmicos e regidos por interações entre as dimensões ecológica, sociocultural, econômica e de gestão (Marinelli, 2016). Na interrelação entre essas dimensões e os múltiplos atores sociais relacionados às UC, estes espaços podem ser lidos como sistemas socioecológicos complexos. Os sistemas socioecológicos podem ser compreendidos como territórios onde as dimensões sociais e ecológicas interagem no tempo e no espaço, em meio a um jogo de atores, de forma constantemente interdependente (Marinelli, 2016; Seixas; Vieira; Medeiros, 2020). As interações entre esses elementos são dinâmicas e apresentam condições de imprevisibilidade e incerteza, categorizando-se como sistemas complexos (Marinelli, 2016). Assim, arranjos flexíveis são necessários para o desenvolvimento de instituições, regras e incentivos que influenciem os resultados da gestão das UC (Plummer; Armitage; Loë, 2013; Marinelli, 2016).

1.2. Governança ambiental

O conceito de governança circunda todo o trabalho desta dissertação, por isso, faz-se necessário destacar suas nuances. Este conceito se insere no marco referencial de um novo paradigma político, na década de 1990, incorporando novos atores sociais na ação pública estatal (Gohn, 2011).

A governança em áreas protegidas é uma das determinantes para o sucesso destas áreas, em geral envolve: o planejamento, a organização e controle, a obtenção e

tratamento de informações que subsidiem a tomada de decisões; mas também, é de muita importância a compreensão das relações de poder e responsabilização entre os envolvidos por essa tomada de decisão (Marinelli, 2016). Para a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN, em inglês), o conceito de governança pode ser definido como “as interações entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como cidadãos ou outros interessados diretos manifestam sua opinião” (Graham; Amos; Plumptre, 2003; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017), de forma que a governança seja vista como um processo não estático, passível de alteração ao longo do tempo conforme as alterações em seus parâmetros, “os papéis dos atores, os instrumentos e os poderes à sua disposição, e os níveis de tomada de decisões em que se envolvem” (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017).

A principal função da governança de áreas protegidas é criar e manter as condições necessárias para a gestão efetiva (Marinelli, 2016). O conceito de gestão está intimamente relacionado à governança (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017) e consiste na organização do que será feito para que a área protegida alcance seus objetivos, nos meios e ações para que isso aconteça (Marinelli, 2016; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017). A gestão é considerada em relação às questões mais técnicas e administrativas, enquanto a governança se relaciona mais com a participação dos atores sociais e a tomada de decisão (Maretti *et al.*, 2023).

Para que um sistema de áreas protegidas funcione melhor para a conservação e para as pessoas é necessário que a governança esteja em constante avaliação (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017), sendo um processo contínuo e flexível. Para isso, é importante considerar o tipo de governança estabelecida. A IUCN reconhece quatro tipos: 1. a governança promovida pelo próprio governo, em vários níveis e, possivelmente, combinando várias instituições (como no caso brasileiro, a governança de UC por meio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) na esfera federal e pelos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente); 2. a governança compartilhada, por parte de diversos detentores de direitos e interessados diretos, juntos (como no caso dos conselhos gestores de UC); 3. a governança privada, por indivíduos ou organizações (como o caso das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, RPPN); e 4. a governança por parte de povos indígenas ou comunidades locais (caso das Terras Indígenas (TI) e quilombolas no Brasil) (Marinelli, 2016; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017).

Além da atenção ao tipo de governança, para uma avaliação é necessário considerar alguns princípios de qualidade, indicadores de que os acordos são seguidos no processo de tomada de decisão (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017). Estabelecer e manter uma boa governança é um pré-requisito para a efetividade da gestão de áreas protegidas (Lockwood, 2010; Marinelli, 2016). Dessa forma, acompanhar a efetividade da governança por meio dos princípios de boa governança é essencial para acompanhar o desempenho e identificar onde são necessários ajustes e melhorias (Lockwood, 2010). Michael Lockwood (2010) estabelece sete princípios para a avaliação da governança de áreas protegidas, são eles: legitimidade, transparência, accountability, inclusão, justiça, conectividade e resiliência. Tratar os princípios da boa governança atrelados aos ciclos de gestão ainda é um caminho com limitações práticas, porém pode indicar direcionamentos para a efetividade das áreas protegidas.

1.3. Conselhos Gestores de UC

Entre as diretrizes do SNUC consta que as UC “assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (Art. 5º, item III) e parte dessa participação popular ocorre por meio dos conselhos gestores, instrumentos obrigatórios da gestão, que podem ser do tipo consultivo, para UCPI, ou deliberativos, em UCUS (Brasil, 2000a; 2002). Os conselhos são importantes pois representam conquistas de lutas populares na redemocratização do país (Gohn, 2011), com a criação de espaços públicos formais com participação da sociedade civil (Loureiro; Cunha, 2008), que alcançaram também a esfera ambiental por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e do SNUC.

No caso das UC, os conselhos gestores devem ser presididos pelo chefe da UC e constituídos por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil, população residente e/ou do entorno, trabalhadores e setor primário, sempre que possível mantendo representação paritária entre órgãos públicos e sociedade civil (Brasil, 2002). Ainda, é preciso considerar as desigualdades existentes, não bastando que a representação seja quantitativamente paritária, mas também “qualitativamente” (Loureiro; Cunha, 2008; Prado *et al.*, 2020), garantindo condições de participação dos diversos atores interessados. Entretanto, as questões de representatividade e paridade dos conselhos ainda não encontram critérios para garantir uma efetiva igualdade de condições (Gohn, 2011).

Os Conselhos Gestores são espaços públicos de negociação e articulação interinstitucional (Marinelli, 2016), facilitadores da gestão bioregional (Faria; Pires,

2013), e dotados de potencial de transformação política (Gohn, 2011). Estes instrumentos legalmente reconhecidos atuam como fórum qualificado de informação, participação na tomada de decisões e mediação de conflitos (Santos, 2008). Buscam ampliar o processo democrático a partir da promoção da gestão compartilhada da UC, sendo um canal de participação formal e espaço de debate e mediação das relações (Faria; Pires, 2013; Wick, 2014). Esses espaços são a parte negociável, propositiva e política da gestão. Por meio da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão local, atuam na inclusão e no controle social nas UC, sendo ambientes de articulação de interesses, exercício de direitos e obrigações sociais (Marinelli, 2016).

Este tipo de participação favorece que o Estado e outros atores sociais compartilhem o poder, caracterizando um modelo de “cogestão” (Trimble, Araújo & Seixas, 2014). Por meio da gestão participativa, proporcionam a descentralização das decisões (Faria; Pires, 2013). Independentemente de serem consultivos ou deliberativos, para o bom funcionamento dos conselhos o importante é o “*status* de legitimidade e representatividade que alcança em função de seu processo de constituição e atuação, no sentido de ser realmente mobilizador, sério e democrático” (Santana, Santos, Barbosa, 2020, p. 26). Mas mesmo para os conselhos consultivos, é inegável a possibilidade de geração de corresponsabilidade (Faria; Pires, 2013).

Uma problemática existente na realidade brasileira é a de que muitas UC foram criadas “de cima para baixo”, ou seja, sem participação social na discussão dos limites e categorias a serem aplicadas. O histórico de conflitos e da ausência de diálogos dificulta o sentido de pertencimento que auxiliaria na criação de um espaço de confiança para tomada de decisões, fazendo com que a criação do conselho possa representar o primeiro momento de discussão dos conflitos que envolvem a UC (Loureiro; Cunha, 2008). Além disso, esse caráter autoritário deve continuar em atenção no desenvolvimento dos conselhos, para que os conselhos não atuem apenas referendando proposições técnicas exógenas ao sistema socioeconômico local (Faria; Pires, 2013).

Nesse sentido, as EEC representam um grupo de UC que, mesmo quando criadas em tempos mais recentes, não necessariamente tiveram participação popular em sua criação, devido à não obrigatoriedade das consultas públicas (Brasil, 2000a). Este fator pode levar a uma maior dificuldade para o gerenciamento dos conflitos socioambientais e a conservação da biodiversidade na implementação dos conselhos consultivos. Sendo assim, o presente estudo se mostra relevante ao apresentar temas pertinentes à conservação do meio ambiente, principalmente próximo a um momento de instabilidade

nas decisões ambientais brasileiras, podendo contribuir para o fortalecimento de instituições e práticas ambientalmente significativas.

2. Objetivos da Pesquisa

O objetivo central da pesquisa é compreender como se encontram os Conselhos Consultivos (CC) das EEC do Estado de São Paulo, verificando especialmente a participação social na tomada de decisões e se os mesmos cumprem um papel na conscientização ambiental de seus membros para a conservação da biodiversidade.

A partir deste grande objetivo foram traçados objetivos específicos para a pesquisa, envolvendo:

I. Analisar o que as normativas federais e do Estado de São Paulo regulamentam como objetivos e funções dos CC de UC;

II. Produzir instrumentos de coleta, baseados na literatura e nas normativas vigentes, que verifiquem a percepção dos participantes de CC de UC sobre o papel dos conselhos na conservação da biodiversidade e sobre a participação social na gestão ambiental;

III. Verificar a composição dos conselhos das EEC paulistas quanto aos interesses dos membros e os tipos de organização a que pertencem;

IV. Identificar os elementos comuns nas compreensões dos gestores de EEC sobre a participação social na gestão e sobre o desenvolvimento dos CC.

6. Considerações finais

Considerando as UC, e em especial neste trabalho as EEC, como sistemas socioecológicos complexos, é importante que se atente não só para a gestão das áreas, relacionado aos seus objetivos, mas também para sua governança, tema central nesta pesquisa, dizendo respeito a como ocorrem as tomadas de decisão e, em especial, quem tem poder de opinar sobre essas decisões.

Em relação ao primeiro objetivo, analisar o que as normativas federais e do Estado de São Paulo regulamentam como objetivos e funções dos CC de UC, percebeu-se uma necessidade de aprimoramento em questões sobre monitoramento e avaliação dos conselhos, o processo de tomada de decisões e como incluir a garantia de representatividade efetiva nos conselhos.

Em relação ao segundo objetivo, produzir instrumentos de coleta, baseados na literatura e nas normativas vigentes, que verifiquem a percepção dos participantes de CC de UC sobre o papel dos conselhos na conservação da biodiversidade e sobre a participação social na gestão ambiental, o questionário produzido foi validado semanticamente e estatisticamente. Espera-se que possa ser utilizado em outros contextos para compreender melhor a situação de diversos conselhos. A avaliação das respostas obtidas também será oportunamente publicada. Além disso, o roteiro das entrevistas foi coerente com a literatura buscada e resultou em respostas relevantes dos gestores das EEC.

Sobre o terceiro objetivo, verificar a composição dos conselhos das EEC paulistas quanto aos interesses dos membros e os tipos de organização a que pertencem, foi importante visualizar os interesses em disputa nesses espaços de articulação no momento da pesquisa, já que essas disputas podem resultar em intervenções políticas e ações sociais que favoreçam as EEC, mesmo que as representações sejam dinâmicas e respondam a fatores temporais.

Por último, no quarto objetivo, verificar a compreensão dos gestores de EEC sobre a participação social na gestão e sobre o desenvolvimento dos CC, foi possível concluir que os gestores de forma geral têm uma valoração muito positiva da participação social nas UC, reconhecendo inclusive a importância dos conselhos para alcançar o engajamento e pertencimento da população na conservação ambiental. Segundo os gestores, a participação nos conselhos das EEC estaduais é considerável, apesar de não ser o caso de todas as EEC. Foi também possível reforçar como as capacitações não devem ser abandonadas e devem ocorrer com maior frequência, tanto direcionada aos conselheiros quanto aos gestores.

De forma geral, reforça-se a relevância que têm os conselhos para uma efetiva gestão e governança de áreas protegidas, especialmente em relação às UCPI, em que existem mais restrições para o acesso da população. Sugere-se que a gestão democrática seja buscada por meio de processos inclusivos, equitativos e transparentes, por exemplo com os referenciais da cogestão adaptativa e da conservação colaborativa. Sugere-se que outras pesquisas utilizem o questionário apresentado a fim de averiguar a participação em conselhos de UC, além disso, que novas pesquisas e novas propostas sejam concebidas a fim de avaliar a representatividade dos conselheiros em conselhos gestores. Por fim, apesar de os conselhos serem instrumentos muito importantes para as UC, é necessário que a gestão esteja atenta ao cumprimento dos princípios de boa governança, para que se

desenvolvam UC mais efetivas na proteção da biodiversidade e na relação com as pessoas.

7. Referências bibliográficas¹

Alves, R. G.; Rezende, J. L. P.; Borges, L. A. C.; Fontes, M. A. L.; Alves, L. W. R. Perfil e percepção dos chefes de unidades de conservação do sistema estadual de áreas protegidas em Minas Gerais. *Sociedade & Natureza*, v. 23, n. 2, p. 345–360, 2011.

Andrade, F. A. V.; Lima, V. T. A. Gestão participativa em unidades de conservação: uma abordagem teórica sobre a atuação dos conselhos gestores e participação comunitária. *Revista Eletrônica Mutações*, v. 7, n. 13, p. 21-40, 2016.

Araujo, L. G.; Castro, F.; Freitas, F. F.; Vieira, M. A. R. M.; Seixas, C. S. Struggles for inclusive development in small-scale fisheries in Paraty, Southeastern Coast of Brazil. *Ocean & Coastal Management*, v. 150, n. 1, p. 24-34, 2017.

Armitage, D. R., Plummer, R., Berkes, F., Arthur, R. I., Charles, A. T., Davidson-Hunt, I. J., Diduck, A. P., Doubleday, N. C., Johnson, D. S., Marschke, M., McConney, P., Pinkerton, E. W.; Wollenberg, E. K. Adaptive co-management for social–ecological complexity. *Frontiers in Ecology and the Environment*, v. 7, n. 2, p. 95-102, 2009.

Ayres, A. D. *A juventude Kaingang do Paraná e a relação com a Biodiversidade no contexto do duplo pertencimento*. 2022. Dissertação (Mestrado em Biologia Comparada) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto.

Borrini-Feyerabend, G.; Dudley, N.; Jaeger, T.; Lassen, B.; Pathak Broome, N.; Phillips, A.; Sandwith, T. *Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, n. 20. Gland, Suíça: UICN, 2017.

Braga, A. C.; Futemma, C.; Castro, F. de. Políticas Ambientais para Unidades de Conservação no Estado de São Paulo. In: Castro, F. de; Futemma, C. *Governança ambiental no Brasil*. Jundiaí: Editora Paco Editorial, p. 207-235, 2015.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasil, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2023.

Brasil. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasil, 2000a.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Série Biodiversidade, n. 1. Brasília, 2000b.

¹ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR 10520).

Brasil. Decreto nº 4.340, de 22 de Agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF, 2002.

Brasil. Decreto nº 5.758, de 13 de Abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Brasília, DF, 2006.

Brooks, T. Conservation planning and priorities. In: Sodhi, N. S.; Ehrlich, P. R. *Conservation Biology for All*. New York: Oxford University Press, p. 199-219, 2010.

Catojo, A. M. Z.; Jesus, S. C. *As Unidades de Conservação do Estado de São Paulo – Planos de Manejo e Representatividade*. Revista Brasileira de Geografia Física, v. 15, n. 06, p. 2921-2943, 2022.

Cavassan, O. O cerrado do Estado de São Paulo. In: Klein, A. L. (Org.). *Eugen Warming e o cerrado brasileiro: um século depois*. São Paulo: Editora UNESP; Imprensa Oficial do Estado, p. 93-106, 2002.

Dalmoro, M.; Vieira, K. M. Dilemas na construção de Escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados? *Revista Gestão Organizacional*, v. 6, n. 3, p. 161-174, 2013.

Dovers S.; Feary S.; Martin A.; McMillan L.; Morgan D.; Tollefson, M. Engagement and participation in protected area management: who, why, how and when? In: Worboys, G. L.; Lockwood, M.; Kothari, A.; Feary S.; Pulsford, I. (Ed.). *Protected Area Governance and Management*, p. 413–440. ANU Press: Canberra, 2015.

Dudley, N. *Guidance on the Use of the IUCN Protected Area Management Categories*. IUCN: Gland, Switzerland, 2008.

Durigan, G.; Siqueira, M. F. de; Franco, G. A. D. C.; Bridgewater, S.; Ratter, J. A. *The vegetation of priority areas for Cerrado conservation in São Paulo State, Brazil*. Edinburgh Journal Of Botany, v. 60, n. 2, p. 217–241, 2003.

Faria, H. H de; Pires, A. S. Implicações dos Conselhos Consultivos na Gestão de Unidades de Conservação. *IX Fórum Ambiental da Alta Paulista*, v. 9, n. 3, p. 33-53, 2013.

Ferreira, B. L. *A dimensão humana na conservação ambiental: uma análise multidimensional da relação entre parques estaduais e comunidades próximas*. 2022. Dissertação (Mestrado em Psicobiologia) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto.

Fischer, H. E.; Boone, W. J.; Neumann, K. Quantitative Research Designs and Approaches. In: Abell, S. K.; Lederman, N. G. *Handbook of research on science education*. Nova Iorque: Routledge, p. 18-53, 2006.

Flick, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

Folke, C.; Carpenter, S.; Elmqvist, T.; Gunderson, L.; Holling, C. S.; Walker, B.; Bengtsson, J.; Berkes, F.; Colding, J.; Danell, K.; Falkenmark, M.; Moberg, M.; Gordon, L.; Kaspersson, R.; Kautsky, N.; Kinzig, A.; Levin, S. A.; Mäler, K. G.; Ohlsson, L.;

Olsson, P.; Ostrom, E.; Reid, W.; Rockstöm, J.; Savenije, S.; Svedin, U. *Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a world of transformations*. Report for the Swedish Environmental Advisory Council Ministry of the Environment, Stockholm, Sweden, 2002.

Fundação Florestal (FF). *Relatório de Gestão: Janeiro a Junho/2020*. São Paulo: FF, 2020.

Fundação Florestal (FF). *Relatório de Gestão: 2020/2021*. São Paulo: FF, 2021.

Gifford, R.; Sussman, R. Environmental attitudes. In: Clayton, S. D. (Ed.). *The Oxford handbook of environmental and conservation psychology*. Oxford: Oxford University Press, p. 65–80, 2012.

Gohn, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4 ed. Coleção Questões da nossa época, v. 32. São Paulo: Cortez, 2011.

Graham, J.; Amos, B.; Plumptre, T. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Institute on Governance, Ottawa, 2003.

Hoffmann, S. Challenges and opportunities of area-based conservation in reaching biodiversity and sustainability goals. *Biodiversity and Conservation*, v. 31, p. 325–352, 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual Técnico da Vegetação Brasileira*. 2ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=263011>>. Acesso em: 24 de outubro de 2023.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: Um guia para gestores e conselheiros*. Brasília: ICMBio, 2014.

Instituto Florestal (IF). *Inventário Florestal Do Estado De São Paulo*. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/home/2020/07/inventarioflorestal2020.pdf>>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013.

Irving, M. A.; Matos, K. Gestão de parques nacionais no Brasil: projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. *Floresta e Ambiente*, n. 13, v. 2, p. 89-96, 2006.

Kareiva, P.; Marvier, M. What Is Conservation Science? *BioScience*, v. 62, n. 11, p. 962-969, 2012.

Lockwood, M. Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes. *Journal of Environmental Management*, v. 91, p. 754–766, 2010.

Loureiro, C. F. B.; Cunha, C. C. Educação Ambiental e Gestão participativa de Unidades de Conservação. *Revista Prâksis*, Novo Hamburgo, v. 1, p. 35-42, 2008.

Macedo, H. S.; Vivacqua, M.; Rodrigues, H. C. L.; Gerhardinger, L. C. Governing wide coastal-marine protected territories: A governance analysis of the Baleia Franca Environmental Protection Area in South Brazil. *Marine Police*, v. 41, p. 118-125, 2013.

Machado, C. J. S.; Costa, D. R. T. R.; Vilani, R. M. A análise do princípio da participação social na organização federal dos conselhos gestores de unidades de conservação e mosaicos: realidade e desafios. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 8, n. 3, p. 50-75, 2012.

Marconi, M. de A.; Lakatos, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2010.

Maretti, C. C.; Furlan, S. A.; Irving, M. d. A.; Nasri, Y. X. G.; Rodrigues, C. G. d. O.; Aydos, B. B.; Martins dos Santos, R.; Guimarães, E.; Marinelli, C. E.; Fukuda, J. C.; Guirao, A. C.; Cardoso, L. R.; Oliveira, E.; Moraes, E. A. de; Fernandes-Pinto, E.; Tiburcio, A. C.; Costa, P. C. P. da; Raimundo, S. Collaborative Conservation for Inclusive, Equitable, and Effective Systems of Protected and Conserved Areas - Insights from Brazil. *Sustainability*, v. 15, n. 24, 16609, 2023.

Marinelli, C. E. P. Cogestão adaptativa de unidades de conservação. In: Bensusan, N; Prates, A. P. *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, p. 332-363, 2014.

Marinelli, C. E. P. Aprimoramento da governança no âmbito de conselhos gestores para a efetividade de unidades de conservação na Amazônia: fatores-chave, mecanismos e impactos. 2016. Tese (Doutorado em Ecologia) - Universidade de Brasília, Brasília.

Martins, H. H. T. de S. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, 2004.

Medeiros, E. A. de; Amorim, G. C. C. Análise textual discursiva: dispositivo analítico de dados qualitativos para a pesquisa em educação. *Laplage em Revista*, Sorocaba, v. 3, n. 3, p. 247-160, 2017.

Meine, C. Conservation biology: past and present. In: Sodhi, N. S.; Ehrlich, P. R. *Conservation Biology for All*. New York: Oxford University Press, p. 7-26, 2010.

Melo, W. V. de; Bianchi, C. d. S. Discutindo estratégias para a construção de questionários como ferramenta de pesquisa. *Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia*, v. 8, n. 3, p. 43-59, 2015.

Moraes, R.; Galiuzzi, M. do C. Análise textual discursiva: processo reconstrutivo de múltiplas faces. *Ciência & Educação*, v. 12, n. 1, p. 117-128, 2006.

Moraes, R.; Galiuzzi, M. do C. *Análise textual discursiva*. 3ª ed. revisada e ampliada. Ijuí, RS: Editora UNIJUÍ, 2016.

Neves, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. *Caderno de Pesquisas em Administração*, São Paulo, v. 1, n. 3, 1996.

Oliveira, C. L. Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características. *Travessias: Pesquisas em Educação, Cultura, Linguagem e Artes*, [S.L.], v. 3, n. 2, p. 1-16, 2008.

Oliveira, J. P. *A conservação da biodiversidade no contexto brasileiro do final do século XX ao início do século XXI*. 117 f. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Ciências Biológicas, Departamento de Biologia, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2015.

Oliveira, R. J. *Variação da composição florística e da diversidade alfa das florestas atlânticas no estado de São Paulo*. 2006. Tese (Doutorado em Biologia Vegetal) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Biologia, Campinas, SP.

Penna, L. A. O.; Bernard, E. Governança corporativa na dimensão controle das universidades federais brasileiras. In: *Anais do VIII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação - CBUC*, Curitiba, PR, 2015.

Plummer, R.; Armitage, D. R.; Loë, R. C. de. Adaptive Comanagement and Its Relationship to Environmental Governance. *Ecology and Society*, n. 18, v. 1, 21, 2013.

Prado, D. S.; Araujo, L. G. D.; Chamy, P.; Dias, A. C. E.; Seixas, C. S. Participação Social nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação: Avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. *Ambiente & Sociedade*, v. 23, p. e00362, 2020.

Primack, R. B.; Rodrigues, E. *Biologia da conservação*. 1. ed. Londrina: Editora Planta, 2001.

Prislin, R.; Crano, W. D. Attitudes and Attitude Change: The Fourth Peak. In: Crano, W. D. & Prislin, R. (Ed.). *Attitudes and Attitude change*. New York, Psychology Press: Taylor & Francis Group, p. 3-15, 2008.

Ross, H.; Baldwin, C.; Carter, R. W. Subtle implications: public participation versus community engagement in environmental decision-making. *Australasian Journal of Environmental Management*, v. 23, n. 2, p. 123-129, 2016.

Salla, H. M. *Obstáculos Epistemológicos para Compreensão de uma Educação Sistêmica Cidadã*. 2021. Tese (Doutorado em Educação para a Ciência) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências de Bauru, Bauru.

Santana, V. V.; dos Santos, P. R.; Barbosa, M. V. Contribuições do plano de manejo e do conselho gestor em Unidades de Conservação. *Meio Ambiente (Brasil)*, v. 2, n. 2, 2020.

Santos, A. A. B. *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Florestais) - Departamento de Engenharia Florestal, Universidade de Brasília, Brasília.

Santos, C. F. dos; Krawiec, V. A. da M. A Situação Ambiental e a Administração das Unidades de Conservação em Campo Grande-MS, na Visão de seus Gestores. *Floresta e Ambiente*, v. 18, n. 3, p. 334–342, 2011.

São Paulo, 1993. Lei nº 8.316, de 05 de Junho de 1993. *Cria a "Estação Ecológica do Noroeste Paulista", localizada nos municípios de São José do Rio Preto e Mirassol*.

Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1993/lei-8316-05.06.1993.html>>. Acesso em: 19 de outubro de 2023.

São Paulo, 2005. Decreto nº 49.672, de 06 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.* Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=53752>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2022.

São Paulo, 2013. Lei nº 14.982, de 08 de Abril de 2013. *Altera os limites da Estação Ecológica da Jureia-Itatins, na forma que especifica, e dá outras providências.* Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-14982-08.04.2013.html>>. Acesso em: 19 de outubro de 2023.

São Paulo, 2014. Decreto nº 60.302, de 27 de Março de 2014. *Institui o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP e dá providências correlatas.* Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/172640>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2022.

São Paulo, 2017. Resolução SMA nº 88, de 1 de Setembro de 2017. *Dispõe sobre os procedimentos para a instituição dos Conselhos Consultivos das unidades de conservação administradas pelos órgãos e entidades vinculadas da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, bem como acerca da designação de seus membros e dos respectivos representantes titulares e suplentes e dá providências correlatas.* Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/legislacao/2017/09/resolucao-sma-088-2017-processo-ff-147-2016-conselhos-consultivos-versao-31-08-2017-pos-cj.pdf>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2022.

São Paulo, 2021. Decreto nº 65.796, de 16 de Junho de 2021. *Reorganiza, sob a denominação de Instituto de Pesquisas Ambientais, as unidades que especifica da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente e dá providências correlatas.* Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=198742>>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2022.

São Paulo, 2022. Lei nº 17.615, de 27 de Dezembro de 2022. *Institui o Fundo de Aval para Desenvolvimento da Eficiência Energética no Estado de São Paulo e constitui o Conselho Estadual de Orientação de Eficiência Energética, ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre o Estado de São Paulo, o Distrito Federal e demais estados da Federação para a constituição do "Consórcio Interestadual sobre o Clima - Consórcio Brasil Verde", e altera a Lei nº 8.316, de 5 de junho de 1993, que cria a Estação Ecológica do Noroeste Paulista, localizada nos Municípios de São José do Rio Preto e Mirassol.* Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2022/lei-17615-27.12.2022.html>>. Acesso em: 19 de outubro de 2023.

Seixas, C. S.; Vieira, P. F.; Medeiros, R. P. (ed.). *Governança, conservação e desenvolvimento em territórios marinhos-costeiros no Brasil.* São Carlos, SP: RiMa Editora, 2020.

Silva, M. S. F.; Anunciação, V. S.; Araújo, H. M. Desafios na Gestão Ambiental Participativa em Unidades de Conservação, Brasil. *Revista Geografar*, v. 15, n. 1, p. 195-219, 2020.

Silveira, A. F.; Ferreira, B. L.; Fernandez, F. da R. B. Conselhos Consultivos em Unidades de Conservação: o que a sistematização de dados pode nos mostrar? In: *Anais do XI Seminário Brasileiro e VI Encontro Latinoamericano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social*, não publicado, 2023.

Silveira-Junior, W. J. da; Souza, C. R. de; Mariano, R. F.; Moura, C. C. S.; Rodrigues, C. C.; Fontes, M. A. L. Conservation conflicts and their drivers in different protected area management groups: a case study in Brazil. *Biodiversity and Conservation*, v. 30, p. 4297–4315, 2021.

Soulé, M. E. What is conservation biology? *BioScience*, v. 35, n. 11, p. 727-734, 1985.

Trimble, M.; de Araujo, L. G.; Seixas, C. S. One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. *Ocean & Coastal Management*, v. 92, p. 9-18, 2014.

Tovar, J. Psicometría: tests psicométricos, confiabilidad y validez. *Psicología: Tópicos de actualidad*, v. 8, p. 85-108, 2007.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). UFSC Legislação, 2017. Glossário. Disponível em: <<https://legislacao.ufsc.br/glossario/>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2023.

Wick, M. A. L. *A Educação Ambiental presente nos programas de uso público em parques estaduais localizados no município de São Paulo*. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, Rio Claro.

Willits, F. K.; Theodori, G. L.; Luloff, A. E. Another look at likert scale. *Journal of Rural Social Sciences*, v. 31, p. 126–139, 2016.

Young, J. C.; Marzano, M.; White, R. M.; McCracken, D. I.; Redpath, S. M.; Carss, D. N.; Quine, C. P.; Watt, A. D. The emergence of biodiversity conflicts from biodiversity impacts: characteristics and management strategies. *Biodiversity Conservation*, v. 19, n. 14, p. 3973–3990, 2010.