Cahiers de Psychologie Politique

N° 23 | 2013
La psychologie politique en Europe Juillet 2013

Desafios para a ação participativa na gestão ambiental brasileira: uma análise psicopolítica

Guilherme BORGES DA COSTA

Alessandro SOARES DA SILVA

Édition électronique :
URL :
https://cpp.numerev.com/articles/revue-23/1642-desafios-para-a-acao-participativa-na-gestao-ambiental-brasileira-uma-analise-psicopolitica
DOI : numerev_809
ISSN : 1776-274X
Date de publication : 15/07/2013

Cette publication est sous licence **CC BY-NC-ND** (Attribution - No commercial - No derivatives).

Pour **citer cette publication** : BORGES DA COSTA, G., SOARES DA SILVA, A. (2013) Desafios para a ação participativa na gestão ambiental brasileira: uma análise psicopolítica. *Cahiers de Psychologie Politique*, (23). https://doi.org/10.34745/numerev_809

Estudar os processos de participação relacionados à produção de uma política pública pode ser um elemento chave para a compreensão do modelo de gestão que se pretende implementar no Brasil, em especial em áreas de proteção ambiental a partir das exigências brasileiras. A consolidação de uma cultura democrática na gestão de políticas ambientais em unidades de conservação de uso sustentável passa pela compreensão das dinâmicas comunitárias e governamentais em processos de tomada de decisão, como o da elaboração de um plano de manejo. O presente artigo resulta de um trabalho de pesquisa que se propôs a compreender como se dão tais processos de construção coletiva de um instrumento de gestão pública e consolidação de uma cultura política participativa a partir da produção do Plano de Manejo (PM) da Área de Proteção Ambiental (APA) Várzea do Rio Tietê, território que abrange 12 municípios da região metropolitana de São Paulo (SP). Para atender este propósito foi utilizada a metodologia da observação participante para a coleta de dados em atividades públicas realizadas pela equipe gestora do PM da APA Várzea do Rio Tietê, bem como a realização de entrevistas semi-estruturadas com atores envolvidos na elaboração do referido documento. A análise dos dados se deu a partir de base teórica centrada nas discussões sobre consciência e participação políticas, em um enfoque psicopolítico, e nas discussões acerca da gestão participativa de políticas ambientais no Brasil. A pesquisa identificou que apesar da existência de espaços formais de participação e tomada de decisão de atores governamentais e não governamentais no processo de produção do PM da APA Várzea do Rio Tietê - conforme exigido pela legislação vigente -, as estratégias adotadas por alguns participantes, bem como a noção de participação e gestão colegiada por eles destacadas - entre outros elementos -, apontam para desafios a serem superados para se assegurar a efetiva democratização das decisões e consolidação de uma cultura política participativa na gestão das políticas ambientais. O presente trabalho destacou também as contribuições da Psicologia Política para a análise e compreensão de processos participativos democráticos.

Mots-clés :

Introdução

Desde a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, a chamada "Constituição Cidadã", é possível perceber a emergência de espaços participativos na

gestão pública e na política brasileiras. A instauração de elementos democráticos na gestão de políticas públicas consta na carta magna, por meio da criação de espaços deliberativos das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos (Teixeira, 2007). Entretanto, é possível assegurar que a mudança constitucional por si só assegure a mudança na cultura política democrática brasileira? O passado autoritário, coronelista e populista da política nacional, somado a uma jovem constituição democrática, nos faz pensar que ainda há um longo caminho a percorrer em direção à efetiva democratização e construção da cidadania no Brasil.

A literatura sobre a evolução do Estado brasileiro aponta a influência da instabilidade histórica política e econômica, somada a um legado autoritário, como obstáculos à constituição de uma cultura verdadeiramente democrática no país. A análise frequente é que a incapacidade do povo brasileiro em se mobilizar para fiscalizar e modificar o processo político é reflexo do perfil clientelista, patrimonialista e personalista da política nacional (Baquero, 2001).

No âmbito das políticas ambientais, o Brasil instituiu desde o ano 2000, a obrigatoriedade da participação social na gestão de áreas protegidas. A partir da criação e implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei Federal n.º 9.985/2000), a gestão participativa de unidades de conservação passou a ser obrigatória. O artigo 15, § 5º, da referida lei, determina que estas áreas devem dispor de um conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente.

No entanto, ainda que a lei tenha representado um avanço em direção à participação popular na gestão pública ambiental brasileira, o que se observa é a existência de um déficit na implementação de ações participativas e democráticas de gestão, bem como na formação dos conselheiros ambientais e no desenvolvimento de ferramentas de comunicação, além de uma urgente necessidade de reengenharia institucional para que o Estado possa atender a demanda criada a partir da nova legislação (Costa, 2012; Jacobi e Barbi, 2007; Cozzolino e Irving, 2006; Jacobi e Fracalanza, 2005; Queiroz e Silva, 2004).

Diante deste contexto, no presente artigo apresentaremos os resultados de uma investigação sobre o processo de construção coletiva de um instrumento de gestão pública, a fim de melhor compreender as questões relacionadas à cultura política participativa na gestão ambiental brasileira. O trabalho de pesquisa foi desenvolvido a partir da análise da produção do Plano de Manejo (PM) da Área de Proteção Ambiental (APA) Várzea do Rio Tietê, território que abrange 12 municípios da região metropolitana de São Paulo (SP). Nosso enquadramento teórico se deu a partir das noções de consciência e participação políticas a partir de um enfoque psicopolítico. A pesquisa identificou que apesar da existência de espaços formais de participação e tomada de decisão de atores governamentais e não governamentais no processo analisado - conforme exigido pela legislação vigente -, as estratégias adotadas por alguns

participantes, bem como a noção de participação e gestão colegiada por eles destacadas - entre outros elementos -, apontam para desafios a serem superados para se assegurar a efetiva democratização das decisões e consolidação de uma cultura política participativa na gestão das políticas ambientais brasileiras. A pesquisa destacou também as contribuições da Psicologia Política para a análise e compreensão de processos participativos democráticos

Consciência e participação política a partir de um enfoque psicopolítico

É possível considerar que a participação política, tal qual a consideraremos neste artigo, emergiu junto com o Estado de soberania popular, nos séculos XVIII e XIX, durante as revoluções europeias, rompendo a lógica da correspondência entre a posição social e política dos indivíduos.Trata-se de uma ruptura lenta, que começou com a queda gradativa da aristocracia, ao passo da ascensão burguesa, incorporando mais tarde a classe trabalhadora nos processos de tomada de decisão, através da consolidação dos sindicatos. No século XX, os partidos políticos e os movimentos sociais, além das subculturas políticas, contribuíram para o fortalecimento da democracia, por meio da ampliação da participação e organização da sociedade (Avelar, 2007).

No Brasil, a emergência da participação teria se dado em meados do século XX, quando o país avançou rumo a se tornar uma sociedade urbana. A organização dos sindicatos nas décadas de 1960 e 1970, diferentemente daquela realizada na década de 1930 quando estes eram atrelados ao Estado, possibilitou uma maior expressão de participação política no país. Também ganhou forma com o movimento das comunidades eclesiais de base, da Igreja Católica, com os movimentos das mulheres e dos negros (Avelar, 2007).

No âmbito da academia, são crescentes os estudos sobre a participação política, ainda que as questões relativas ao que leva o cidadão a participar ou não permaneçam um desafio. Nesse sentido, os estudos sobre a participação ganharam especial atenção por parte dos estudiosos da Psicologia Política. Seoane (1990) destaca que a participação política é um dos temas clássicos desta disciplina, cuja origem teórica remonta a Harold Lasswell (1930, 1948), que defendia que a atividade política é o resultado do deslocamento de motivações privadas sobre objetos públicos, motivos concretamente relacionados à baixa estima. Entretanto, Seoane ressalta que tal autor se referia, nos seus estudos, ao político profissional e não ao cidadão. Tal perspectiva começa a aparecer na literatura norte-americana sobre as razões pelas quais os cidadãos médios desenvolviam determinada conduta de voto.

De acordo com Sabucedo (1990, 1996), os primeiros escritos acerca da participação, relacionada ao processo eleitoral, são de meados das décadas de 1950 e 1960, nos estudos de Berelson e colaboradores (1954) e Campbell e colaboradores (1964). A partir da década de 1960, começam novas análises em consequência das também renovadas

formas de ação política que pouco têm a ver com as modalidades até então tradicionais da participação, como o processo eleitoral, por exemplo. Tais perspectivas aparecem em Milbrath (1968) e no estudo "transcultural" de Verba e colaboradores (1978), com ações como apoio às campanhas eleitorais e aos partidos, atividades comunitárias, contatos com a administração, defesa ou crítica de determinadas políticas, seja através de contatos com amigos, seja por meio de carta do leitor, na imprensa.

Para Maritza Montero (1995), o tema da participação política é um dos mais estudados em Psicologia Política, embora seja pouco explorado em sua totalidade como fenômeno social. De acordo com a autora, na América Latina, o tema teve um tratamento quase nulo, em função de uma visão dominante de que a participação política se referia apenas ao ato último da forma mais transcendente da decisão política, ou seja, o voto, assim como também à afiliação a partidos políticos. Partindo de uma visão mais ampla que apenas referente ao processo eleitoral, ela adota a ideia de ação política no lugar de participação política, considerando que aquela supõe uma concepção do sujeito como ator, ativo e construtor da realidade, não como mero reprodutor em situações que exigem uma resposta.

Seoane (1990), por sua vez, compreende que a participação política deve ser entendida em um contexto ampliado, fazendo referência a todas as ações sociais e institucionais que visem objetivos políticos e mudanças nas estruturas que fundamentam o *status quo* de um sistema social, nacional e internacional.

Participar é querer ser levado em conta na forma em que se tomam decisões, na determinação de quem toma as decisões; participar também é querer ter informação sobre as decisões tomadas; até opor-se e resistir a uma decisão tomada é uma forma de participação. Ao contrário, o que não se constitui como participação nesse terreno é obedecer às decisões já tomadas; estes são atos de submissão política, que podem constituir uma virtude ou uma responsabilidade política, mas não é um ato de participação, posto que não tem a intenção de influenciar a tomada de decisões. A partir deste ponto de vista, a conduta de voto é uma participação necessária, mas não suficiente, como diriam os lógicos (SEOANE, 1990, p. 176).

Nós, no presente artigo, adotamos estas últimas perspectivas destacadas por Montero e Seone a respeito da participação/ação política, por entendermos que melhor explicam a realidade contemporânea dos estudos sobre a participação, dando margem para compreendermos as dinâmicas subjetivas/objetivas da ação do sujeito participante.

Seria a partir desta relação entre o ato de participar e a significação do mesmo que compreendemos que o conceito de participação se aproxima da noção de consciência política, uma vez que esta última, enquanto um conceito psicossociológico, se refere aos significados que cada indivíduo atribui às interações diárias e acontecimentos de suas vidas (Sandoval, 1994). Além disso, Silva (2006) destaca que no estudo das ações coletivas, "se de um lado há que se entender os elementos que levam à participação ou não, também há, por outro, que entender como a participação gera pertenças, desfaz pertenças, transforma as consciências individuais e as torna mais coletivas e

homogêneas (...)" (Silva, 2006, p. 492).

A respeito da relação entre consciência e participação política, a partir de um enfoque psicopolítico, Sabucedo (1996) ressalta o importante papel da primeira para a mobilização política, entretanto, na compreensão do autor, ela também não deve ser confundida com a própria participação política, que para ele, se define como "essas ações intencionais, legais ou não, desenvolvidos por indivíduos e grupos, a fim de apoiar ou questionar qualquer dos vários elementos que compõem o âmbito do político: tomadas de decisão, lideranças e estruturas" (Sabucedo, 1996, p. 89).

É possível destacar também a importância do estudo da consciência política para a compreensão dos processos de consolidação da democracia, uma vez que esta constituiria suas bases psicossociológicas (Sandoval, 1994). Em relação à realidade brasileira, ao se debruçar sobre um contexto de abertura democrática no país, em meados da década de 1990, Sandoval (1994) afirmou existir tipicamente quatro modalidades de consciência política. Seriam elas:

1- Consciência de senso comum, que seria aquela formada a partir da percepção social limitada pelo "universo da vida rotineira". Segundo o autor, o cotidiano assume um papel de grande importância ao se analisar as questões relativas à consciência política. Apoiando-se em Guiddens, afirma que a consciência "não é um mero espelhamento do mundo material, mas antes a atribuição de significados pelo indivíduo ao seu ambiente social, que servem como guia de conduta e só podem ser compreendidos dentro do contexto em que é exercido aquele padrão de conduta" (Sandoval, 1994, p. 59).

2- Consciência populista, aquela que "reduz interesses opostos de classes a interesses opostos de indivíduos ou grupos, mediatizados por meio dos mecanismos formais e informais das relações paternalistas entre empregadores-empregados, trabalhadores-sindicatos e cidadãos-Estado" (Sandoval, 1994, p.70). Tal consciência deriva dos processos políticos que dominaram a política brasileira entre 1945 e 1963, embora em 1994, data da publicação do texto, o autor ainda considerasse que tais processos permanecessem significativos;

3- Consciência de conflito, que aparece quando se reconhece a estratificação da sociedade e os diferentes interesses das classes. Segundo o autor, apesar desta forma de consciência reconhecer as diferenças entre as classes, "o tipo de identificação que estimula é em geral com grupos organizados e orientados por uma agenda de temas e que principalmente mantêm ligações formais com mecanismos institucionais de mediação de conflito em um estado democrático" (Sandoval, 1994, p.71);

4- Consciência revolucionária, aquela que considera a sociedade estratificada de modo que as classes têm interesses inconciliáveis, e que uma classe (ou um número reduzido delas) assumiu uma posição de poder político e econômico a partir da exploração das demais classes. Segundo o autor, "a consciência revolucionária acredita na necessidade de uma reorganização macroestrutural profunda do poder, e carrega a crença de que tal reorganização só pode ser realizada através de ações coletivas de

classe" (Sandoval, 1994, p.72).

Esta relação entre consciência política e democracia, ou mais especificamente, entre consciência e o agir democrático, nos parece evidente ao considerarmos os estudos de Dorna e colaboradores (2004) sobre as práticas e percepções democráticas. Os autores se propuseram a investigar a percepção e os comportamentos democráticos de estudantes de psicologia no município de Caen, na França. Eles fizeram uma pesquisa em três etapas: i) percepção democrática; ii) descrição de comportamentos democráticos; iii) avaliação dos comportamento. Ao todo foram entrevistados 42 estudantes, um terço em cada etapa da corrida presidencial francesa (antes do 1º turno, entre os turnos, após o 2º turno). O objetivo era buscar elaborar um escala de "ação democrática".

Na primeira etapa da pesquisa, perceberam que a democracia é: i) representada de uma maneira muito difusa ou, ao contrário, muito focada em torno de elementos centrais, como o princípio da liberdade de expressão, o respeito às minorias, à prática de dar a palavra ao povo; ii) observada a partir de comportamentos centrados na esfera da inter-ação ou da esfera contratual; iii) experimentada de maneira ambivalente com uma oscilação entre o ideal e a realidade da prática.

Na segunda etapa aparece a diferente concepção de ação democrática, entre a ação do líder de gerenciar a situação formal de comunicação, de fazer a gestão do conteúdo ou ainda da sua relação com os outros membros. E na terceira etapa, se observou que para avaliar o comportamento democrático, os investigados se centram mais na esfera contratual da ação democrática, enquanto que para avaliar o comportamento não-democrático, centraram-se na esfera da ação do líder.

Ao final da pesquisa, os autores discutem que falar de percepção democrática exige a consideração acerca do contexto em que se fala. Para eles, a questão da democracia não se refere apenas à relação dos indivíduos com o sistema, mas dos indivíduos entre eles. Destacam que a pesquisa apontou que o comportamento democrático é, antes de tudo, visto como um comportamento de "regulação contratual", que oscila entre o deixar fazer e a distribuição ativa, porém equânime, dos direitos e deveres de cada um. "Em suma: as reflexões levam a pensar que a análise minuciosa do estado da sociedade e das orientações culturais são indispensáveis para validar o grau de democracia em um momento histórico dado" (Dorna *et al*, 2004, p. 190).

Considerando o resultado de tal estudo, bem como a compreensão de que não é possível dissociar o regime democrático da ação participativa de seus cidadãos, e ainda considerando o que já dissemos acerca da relação entre o estudo da consciência política e o contexto social em que este se insere, assumimos que o estudo da participação e consciência política de um determinado grupo, tal qual nos propusemos a fazer no trabalho que originou o presente artigo, pode contribuir, resguardadas as proporções, para a compreensão de fenômenos democráticos contemporâneos, quando "a complexidade política da sociedade atual requer (...) novas sensibilidades para as decisões políticas" (Seoane, 1990, p. 181).

Gestão participativa à brasileira: o caso de uma área de proteção ambiental na região metropolitana de São Paulo

A Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê, palco de nosso estudo, corta a principal metrópole do país, contemplando uma área de 7.400 hectares, abrangendo 12 municípios paulistas, sendo eles, Salesópolis, Biritiba Mirim, Mogi das Cruzes, Suzano, Itaquaquecetuba, Poá, Guarulhos, São Paulo, Santana de Parnaíba, Carapicuíba, Barueri e Osasco. Este território enfrenta um processo evolutivo de ocupações irregulares, que resulta em desmatamentos, na criação de depósitos clandestinos de resíduos, de loteamentos clandestinos, entre outros problemas.

A unidade foi criada pela Lei Estadual nº 5.598, de 06 de janeiro de 1987 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 42.837, de 03 de fevereiro de 1998, e até o começo de 2011 não possuía um Plano de Manejo. Diante desta realidade, a Fundação Florestal, órgão ao Governo do Estado de São Paulo e responsável pela gestão desta Unidade de Conservação, contratou em 2010 uma equipe de pesquisadores da Universidade São Paulo, para a elaboração do Plano de Manejo. Este contrato resulta de uma compensação ambiental da Transportadora de Gás TAG/Petrobrás. Por orientação do órgão gestor, determinou-se que o processo de elaboração do plano de manejo assegurasse a participação social, tal qual previsto na legislação. Para dar conta desta proposta, foram organizadas atividades de capacitação (oito seminários e um fórum) e oficinas participativas (quatro ao todo, realizadas em diferentes momentos da elaboração do plano de manejo). Enquanto os seminários foram abertos a toda a população, as oficinas eram restritas a conselheiros da APA e convidados representantes do poder público, da sociedade civil e da comunidade residente (ainda que esta última estivesse, quantitativamente, em desvantagem, pois fora agrupada na categoria sociedade civil no momento da distribuição de vagas).

A fim de alcançar os objetivos que nos propusemos em nossa pesquisa, de investigar o processo de construção coletiva de um instrumento de gestão pública como meio para a consolidação de uma cultura política participativa, empregamos os seguintes procedimentos metodológicos: 1) revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre a questão da participação na gestão de áreas de proteção ambiental; 2) elaboração de um marco teórico a respeito da participação, consciência política e negociação a partir de um enfoque psicopolítico; 3) coleta de dados por meio de observação participante; 4) coleta de dados por meio de entrevistas semi-estruturadas; 5) análise do material coletado.

Nossa opção pelos métodos qualitativos se pautou no entendimento de que estes nos permitiriam uma aproximação direta com os sujeitos participantes e com o contexto em

que estes desenvolviam suas ações, permitindo-nos buscar diretamente as perspectivas destes atores, suas percepções e valorações da realidade, enfim, nos permitiram lidar com os elementos subjetivos da participação e da política presentes nas suas atuações enquanto sujeitos políticos.

Em relação à observação participante, ao todo cerca de 240 horas de atividades públicas foram monitoradas, conforme expresso na tabela baixo:

Atividades observadas ao longo do processo de produção do plano de manejo		
Tipo de Atividade	**Quantidade**	**Tempo estimado**
Reunião da equipe técnica	10	40 horas
Reunião entre equipe técnica e órgão gestor	15	60 horas
Reunião do Conselho Gestor da APA da Várzea	3	12 horas
Visitas técnicas	5	40 horas
Seminários	8	20 horas
Fórum da APA	1	4 horas
Oficinas	3	60 horas
TOTAL		**236 horas**

Já as entrevistas foram realizadas com 13 participantes do processo de elaboração do plano de manejo, sendo seis representantes do poder público (4 representando o governo estadual, incluindo a pessoa responsável pela unidade de conservação, e 2 o governo municipal), quatro representantes da sociedade civil (2 representando entidades de classe e 2 representando moradores) e três representantes da equipe técnica da USP contratada para elaborar o plano de manejo. Os (as) entrevistados (as) foram escolhidos em função da assiduidade nos eventos propostos pela equipe do plano de manejo. Todos (as) estiveram em ao menos três das quatro oficinas realizadas, no Fórum da APA e nas reuniões do conselho gestor. Cada entrevista durou entre 30 minutos e 1 hora e 20 minutos e todo o material gravado foi transcrito para análise.

Para realizar a análise das entrevistas nos baseamos no referencial teórico elaborado, considerando o Modelo Analítico de Consciência de Sandoval (2001), uma vez que adotamos neste trabalho a premissa de que ao se buscar compreender as dinâmicas da participação em um processo de tomada de decisão coletiva é importante considerar as questões objetivas e subjetivas do ato de participar. Pensamos que estudar a participação a partir de um enfoque psicopolítico exige a compreensão desta dinâmica entre o ato de participar e a significação do mesmo, o que nos parece se aproximar da noção de consciência política.

Os desafios em assumir um processo de participação na gestão pública

Refletir e assumir o que se entende por participação, de aceitar o conflito como elemento gerador de possibilidades, de efetivamente assumir a heterogeneidade dos atores e a descentralização das ações de gestão, de agir pela transformação (ou

resistência dependendo da situação), parece-nos ser um primeiro passo rumo à mudança na cultura política ordenadora de uma gestão que se proponha participativa. Além disto, entendemos que essas mudanças sociais, políticas e subjetivas próprias da cultura política passam pela desnaturalização do cotidiano, iniciando também um processo de conscientização política democrática (Costa & Silva, 2012).

Tomando como base a tipologia de consciências de Sandoval (1994) (a saber, consciência de senso comum, populista, de conflito ou revolucionária), organizamos quatro tipos de consciência política que nos pareceram possíveis no processo de construção coletiva do instrumento de gestão pública que analisamos. Fizemos esta definição a partir dos dados coletados através das entrevistas e da observação participante. Para facilitar a análise organizamos a tabela abaixo:

Tipologia possível de consciência política, a partir da análise do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê	
Senso comum ou fragmentária	Refere-se aos (às) participantes que, embora tenham passado por todo o processo, o fizeram a partir de referências do seu cotidiano, com suas crenças e valores já cristalizados, sem demonstrar revisões ou alterações em função do processo de participação. Estes (as) participantes pouco demonstraram agir no sentido de buscar mudanças frente ao que percebiam como injusto ou pouco democrático.
Normativa	Estes (as) participantes também apresentaram posições cristalizadas sobre a participação e a gestão compartilhada do processo, percebendo-o como uma "oportunidade" e não um direito dos atores, e sobretudo como uma "obrigação" legal prevista em lei. Além disto demonstraram reconhecer a participação mais como uma estratégia para se alcançar o desejado e previamente pensado por um grupo dominante, que como um processo efetivamente democrático de gestão.
De conflito com desejo de ruptura	Neste tipo os (as) participantes reconheciam os conflitos e as estratificações existentes no processo, reconheciam direitos de participação dos atores, desejavam mudanças e rupturas no processo, porém não demonstraram se sentirem empoderados o suficiente para romper com a estrutura institucional e política estabelecida, e propor novas e/ou outras formas de ação.
Transformadora	Refere-se aos (às) participantes que perceberam os conflitos e as estratificações existentes no processo e acreditavam e atuavam na busca de mudanças profundas da estrutura institucional e política estabelecida.

Considerando a tipologia proposta e após análise e categorização das entrevistas e das observações realizadas, identificamos:

i) que os (as) representantes do poder público no processo do plano de manejo se mantiveram, predominantemente, dentro do espaço da consciência de senso comum. Entre as seis pessoas entrevistadas, apenas duas foram classificadas no grupo da consciência normativa, as demais integraram este grupo da consciência de senso

comum. O que analisamos é que estes (as) participantes, ainda que tenham verbalizado nas entrevistas, a importância da participação de heterogêneos atores, paradoxalmente, demonstraram pouca (ou nenhuma) revisão da própria noção de participação e pareceram aceitar e, em alguns casos, corroborar com o entendimento de que seria o Estado o responsável pela condução do processo e de que os diversos participantes tinham um papel de colaborar e não de fazer a co-gestão desta política pública (de gestão de uma unidade de conservação).

Em nenhum entrevista dentro deste grupo apareceu uma perspectiva que parecesse buscar romper com o status quo da gestão da unidade, propondo novas formas de ação que assegurassem a possibilidade de manifestação e consideração dos diferentes interesses presentes em função da diversidade de atores participantes. Ainda que para estes (as) entrevistados (as) a participação popular em processos de gestão pública fosse considerada importante, eles (as) não propuseram ou discutiram - nas entrevistas ou ações coletivas que observamos - meios pelos quais esta poderia efetivamente se dar. O que nos pareceu é que estes (as) participantes mais esperavam respostas d equipe de acadêmicos contratada como consultora, que se propunham a debater a noção de participação e decidir sobre como agir participativamente neste espaço colegiado.

Ainda em relação aos (às) representantes do poder público, chamamos a atenção para a fala de duas participantes que ocupavam posto de coordenação no processo do plano de manejo e que, na medida em que demonstraram enxergar a participação dos diferentes atores como uma "oportunidade" concedida pelo Estado a fim de cumprir o que é exigido na legislação, foram as únicas classificadas no grupo de consciência normativa. Abaixo destacamos trechos de suas entrevistas que, no nosso entendimento, ilustram a significação que estas deram à participação neste processo colegiado:

O que a APA precisa, aí sim é poder de Estado, é dizer o seguinte: "olha meus caros, nós estamos dando oportunidade de vocês construírem junto as tomadas de decisão, as leis, as normativas"... caso contrário é "top down", então enquanto eles não entenderem que a gente está tentando, e que se isso não acontecer vai ser de cima para baixo e acabou (**Joana, representante do poder público, 15/12/2011**).

[...] Estar num conselho é uma oportunidade de fazer a gestão, então assim, por isso eu até mencionei que eu tenho a visão bastante crítica em relação a isso, né? Eu já vi muitos conselhos, já participei de muitos né? Eu não vejo como um problema, muitos gestores, muito governo as vezes acha que o conselho é um problema, "tem que passar no conselho, é obrigatório", não é, eu vejo o conselho como um braço direito, *pro* governo, eu vejo que é uma forma inclusive de você ter suas decisões respaldadas, *tá*? Então assim, se eu tivesse numa posição de secretária ou mesmo de prefeita, um cargo mais alto, eu usaria o conselho para respaldar todas as decisões, decidir junto, aí você tem o respaldo da sociedade, dos participantes (**Rita, representante do poder público, 26/10/2011**).

O que mais uma vez nos parece presente nestas falas é uma noção de que a gestão

deve efetivamente ser feita pelo Estado, na medida em que ambas destacam que os (as) conselheiros (as) devem aproveitar a oportunidade de participar e o Estado de se valer desta participação tutelada/controlada como respaldo para sua ações. Em ambos casos entendemos que tal postura se distancia daquela que avaliamos ser a própria de uma cultura política democrática, que teria a participação livre e igualitária assegurada aos cidadãos como direito e não oportunidade, pois esta, parece-nos, pode ser retirada ou limitada de acordo com a vontade ou entendimento político do gestor que está à frente da política pública.

ii) diferente do grupo dos (as) representantes do poder público, entre os (as) participantes representantes da sociedade civil, identificamos uma predominância de membros na categoria da consciência de conflito. Isto porque observamos nestes (as) participantes, um reconhecimento de diferentes interesses entre os grupos participantes, que era motivador de uma diferente análise do contexto, orientando (ou não) as ações destes sujeitos.

Dois entrevistados deste grupo, representantes de movimentos sociais, do começo ao fim do processo do plano de manejo se colocaram contrários aos interesses dominantes (do poder público ou do setor produtivo que vez ou outra se aproximava mais dos interesses estatais). Ao considerarmos a análise das falas deles, notamos que há uma distinção clara de interesses destes com os representantes do poder público. Além disto, nas falas destes participantes aparece a noção de direitos (e não de oportunidades), como sobre os direitos de acesso à moradia e de bens naturais, como a água.

Fundamentalmente é preciso que tomemos um conceito essencial. Estamos falando de "água", e como síntese desde a sua qualidade e quantidade até a sua distribuição com segurança para o consumo humano. Este é o objetivo principal do processo conservatório do rio Tietê. (...) O rio Tietê é o principal manancial do Estado de São Paulo e o único e maior corpo d'água da RMSP (Região Metropolitana de São Paulo) onde residem aproximadamente 20 milhões de habitantes. Este é o foco, hídrico, humano, existencial, social e de preservação da espécie humana (**João, representante da sociedade civil, 09/06/2012. Grifo nosso**)

No entanto, neste grupo de representantes da sociedade civil, identificamos que, apesar destes atores reconhecerem os antagonismos e as estratificações que existiam no processo, eles não buscavam romper com o processo institucional instituído. Este é um fator que nos faz considerar que a consciência que apresentaram seja de conflito e não transformadora. Havia um enfrentamento ao poder dominante do Estado, havia um questionamento às decisões verticalizadas, porém não percebemos um questionamento sobre as estruturas impostas pelo poder público que, em muitos casos, submetiam alguns participantes a um espaço de sub-representação e de não-empoderamento nas tomadas de decisão.

iii) Entre estes dois grupos, poder público e sociedade civil, temos ainda a equipe técnica da USP que, na sua constituição, não era homogênea no que se refere à questão

da participação e da gestão colegiada. O que interpretamos deste processo é que havia pesquisadores com o perfil eminentemente técnico e assim se mantiveram ao longo do processo, se aproximando do que discutimos sobre a consciência de senso comum, no sentido de que permaneceram em seu universo cotidiano da pesquisa acadêmica sem (ao menos verbalmente e publicamente) demonstrarem questionamento sobre os processos de negociação e participação que se desenrolavam, ou ainda os impactos das decisões tomadas no cotidiano dos diversos atores. E havia pesquisadores que, ou já tinham um entendimento e um histórico de reflexão e participação em processos coletivos, ou que pareceram ter sido provocados ao longo do processo, especialmente em função dos inúmeros conflitos entre equipe técnica e órgão gestor. Neste caso interpretamos que se aproximam da consciência de conflito, pois percebiam os antagonismos e estratificações existentes, questionavam em alguma medida os engessamentos institucionais, ainda que tivessem que se submeter, por força contratual, às regras vigentes.

O que nos questionamos em relação a este grupo de acadêmicos é sobre seu papel frente aos desafios da renovação de uma cultura política democrática nos processos de gestão pública participativa no Brasil. Tendo sido contratados para prestar um serviço de consultoria ao conselho gestor desta unidade de conservação, quais os limites de atuação destes agentes sociais? Sendo estes possuidores de um conhecimento técnico-científico que, na maior parte das situações de conflito e negociação neste processo, era definidor da decisão a ser tomada, qual postura deveriam adotar estes acadêmicos?

Ainda que compreendamos que detinham um papel social e político além do científico ali desempenhado, preferimos aqui adotar a perspectiva de pensar neste processo colegiado como um tabuleiro de xadrez, em que os diversos grupos desempenhavam diversas funções e se movimentavam conforme seus interesses em jogo. Assim, deixamos aqui de questionar se o papel dos acadêmicos era este ou aquele, mas identificamos a urgente necessidade da intelectualidade brasileira se assumir como grupo identitário e definir estratégias de ação e enfrentamento diante das mudanças políticas que o país atravessa neste momento histórico em que se conjuga estabilidade democrática representativa, crescimento econômico e investimentos na ciência brasileira. Qual a postura da academia frente às mudanças (ou não) na cultura política democrática do Brasil contemporâneo?

Assim, com base na tipologia de consciências que apresentamos, chegamos a um "cenário" em que as consciências dos (as) participantes vão de um lugar do senso comum e de uma consciência normativa (predominante entre os (as) representantes do poder público, especialmente aqueles (as) vinculadas ou próximas ao órgão gestor; alguns (as) representantes da sociedade civil, em específico aqueles (as) do setor produtivo; e alguns (as) representantes da equipe técnica, em especial aqueles (as) com perfil mais técnico e que pouco se envolveram com as discussões políticas que permearam à produção do plano de manejo) a uma consciência de conflito, desejosa de rupturas, mas que seus atores não se sentiam empoderados para tanto (representantes da sociedade civil mais vinculados a movimentos sociais; e representantes da equipe técnica que também se envolveram com o elemento político presente no processo).

Notamos alguns indícios de posturas mais reformadoras, que buscavam criar espaços de consenso ou que se viam com desejo de rupturas, mas com posições que se organizavam no âmbito do possível (representantes da sociedade civil e do poder público). No entanto, não observamos a existência de questionamentos sobre rupturas e mudanças na gestão compartilhada desta unidade de conservação, o que poderia configurar uma consciência transformadora. Mas certo é que no caso destes sujeitos dependendo do tema em questão ou dos interesses em jogo, suas posições poderiam oscilar entre um tipo e outro, ou mesmo colocar-se de modo mais intermediário. Assim, não é possível pensar que os sujeitos ocupavam de maneira homogênea, nem estática, estes lugares. Cada ator, ainda que, em uma busca de análise, possa ser inserido neste ou naquele tipo de consciência, guarda suas particularidades.

Considerações

Tomando o processo do plano de manejo como um todo e considerando nossas observações e a totalidade das entrevistas realizadas, entendemos que a noção de participação em processos coletivos de tomada de decisão e em espaços colegiados ainda está mais próxima da consulta popular que da co-gestão efetiva, ou do agir participativo, no dizer de Montero (1995), que por sua vez se aproxima da noção de participação de Seone (1998), e que adotamos neste trabalho. Os atores envolvidos, sejam eles representantes do poder público estadual ou municipal, sejam do setor produtivo, sejam da sociedade civil organizada, sejam de movimentos sociais, pouco demonstraram disposição em propor novas ações, novos entendimentos, novas metodologias para assegurar a efetiva participação dos heterogêneos atores. O espaço do participativo ainda pareceu restrito ao aconselhamento e à consulta, ainda que com variadas (e mais ou menos cristalizadas) significações sobre o papel dos participantes nesse processo.

Ainda que os dados apontem que no processo analisado tenha existido um processo participativo, reconhecido pelos próprios atores, de uma maneira geral a percepção que desenvolvemos é que as ações participativas desenvolvidas em processo de tomada de decisão coletiva ainda estão presas a modelos que já não atendem mais as necessidades e particularidades do contexto atual. Com a grande quantidade de informações e aparatos tecnológicos disponíveis, com a complexidade política e com os desafios da democracia postos na atualidade, será que a maneira como participamos é eficiente? Assegura e sustenta a mobilização dos diversos atores? Por outro lado, os modelos atuais de participação dão conta de se renovar e propor um novo instrumental?

É como se o motor democrático presente neste processo já não tivesse força para fazê-lo acontecer a ponto de gerar novas ideias/ações participativas. Os atores envolvidos no plano de manejo pareceram conformados de que participar da gestão de uma unidade de conservação (que tem ligação direta com a vida deles, pois ordena a maneira como elas (as) devem usar o próprio território), deveria restringir-se ao "poder dizer", ao "falar e ser ouvido", sem nem ao menos questionar esta estrutura. Em todo o processo

do plano de manejo, não ouvimos qualquer questionamento, por exemplo, sobre o fato de o conselho gestor ser consultivo e não deliberativo, e sobre o fato da equipe técnica e o órgão gestor serem os únicos responsáveis por propor um novo zoneamento. Não nos chegou ao conhecimento que qualquer ator tenha manifestado o interesse em, sequer, acompanhar os trabalhos de elaboração da nova proposta de zoneamento. Isto nos remete ao que Dorna (2006, p. 68) destaca ao se pensar o sentido da república:

A concepção grega de cidadão nasce de uma vontade de permitir a opinião individual, livre, e igualitária para todos. O ato de obedecimento cidadão se tornou uma adesão racional a um princípio e a uma representação simbólica. A autoridade deve permanecer sob o controle de todos. Este é o senso originário do sentido da república (**grifo nosso**).

E quando a percepção de que a autoridade não está sob o controle de todos (como no caso do processo analisado), o que isto nos revela? Que, apesar de um crescente interesse nas questões relacionadas à participação política, o próximo passo - da reflexão crítica permeada por um processo de desnaturalização do lugar comum da participação atual, seguida de mobilização e da proposição de novas formas de agir - ainda não está sendo dado.

Isto significa dizer que se está paralisado e que a democracia participativa não avança? Não necessariamente, no nosso entendimento. Pelo contrário. O fato de haver estudos que se debruçam e questionam este processo já o coloca em movimento. No entanto, nos parece ser urgente e necessário expandir a noção e as metodologias para o estudo e a prática da participação, o que entendemos ser um movimento inerente à práxis da participação.

Ainda com base nos dados analisados, chamamos a atenção para esta prática participativa ensejada na legislação ambiental brasileira. Seria possível afirmarmos que se trata de um desejo de democratização desta política pública? Ao retomarmos o histórico da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, poderíamos afirmar que se trata de uma tentativa de democratização desta política a partir da ação de movimentos ambientalistas que na década de 1990 agiram para assegurar a aprovação da lei das unidades de conservação e com isso assegurar a participação popular na gestão das mesmas. No entanto, quando o Estado não responde com uma reestruturação institucional para atender a esta demanda e tem dificuldades para assegurar a efetiva heterogeneidade de vozes e interesses no processo, nos sentimos ainda em dúvida sobre a real vontade de democratização. Há legalmente e formalmente a participação, mas será que há o entendimento efetivamente democrático do que a participação significa e acarreta neste processo?

Por outro lado, temos - e isto nos parece claro neste processo do plano de manejo que observamos - que os representantes, sejam da sociedade civil ou do poder público, pouco, ou ainda de maneira incipiente, tem assumido o processo participativo, questionando-o e provocando revisões profundas, resistências ou rupturas, dependendo da situação. Se há um desequilíbrio de forças e de informação entre os participantes,

por exemplo, quais são as novas e diferentes estratégias que cada um deles se vale para alcançar seus interesses neste processo de negociação? Não seria necessário assumir efetivamente que, ao participar de um processo coletivo, os (as) diversos (as) participantes o fazem a partir de interesses variados e que estes não são exatamente aqueles esperados (ou desejados) por todos que participam do processo? Ou seja, participa-se se colocando na arena pública, assumindo posturas e respeitando as alheias, sem ou com expectativas revistas sobre a ação e os interesses do outro, evitando assim desconsiderar os conflitos existentes, muitas vezes "colocados embaixo do tapete", ou pior que isso, "resolvidos" através de medidas judiciais, o que tem se tornado recorrente no Brasil. Assim, preserva-se o "jogo" político e fortalece-se o espírito democrático da gestão pública.

Agradecimentos

Agradecemos às equipes do Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê (Gestão 2010/2012) e da Fundação Florestal que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

Bibliografia

Teixeira, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2007.

Baquero, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, Dez. 2001 .

Avelar, Lúcia. Participação política. In.: AVELAR, Lucia; Cintra, Antônio Octávio (orgs.). Sistema político brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

Cozzolino, Luiz Felipe; IRVING, Marta de Azevedo. Avaliação de gestão participativa em unidades de conservação: uma análise a partir da ótica da governança. Seminário sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, Rio de Janeiro: Instituto de Psicologia da UFRJ, 2006.

Dorna, Alexandre. Démocratisme et citoyenneté: une réflexion critique. In.: DORNA, Alexandre; Sabucedo, José Manuel (Orgs.). Études et chantiers de psychologie politique. Paris: L´Hartmattan, 2006.

Dorna Alexandre; Berthelier, Isabelle ; GEORGET, Patrice; LEBREUILLY, Joëlle. Le démocratisme à la mode de Caen : perceptions et pratiques. In. : DORNA, Alexandre ; Georget, Patrice (orgs.). La démocratie peut-elle survivre au XXIe siècle? Psychologie politique de la démocratie. Paris (França): In Press Editions, 2004.

Jacobi, Pedro Roberto. Políticas sociais locais e os desafios da participação citadina.

Ciência & saúde coletiva, São Paulo, v. 7, n. 3, 2002.

Jacobi, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. Rev. Katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 2, 2007.

Jacobi, Pedro Roberto; Fracalanza, Ana Paula. Comitês de bacias hidrográficas no Brasil: desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 11-12, jan/dez, 2005.

Sabucedo, José Manuel. Participación política. In.: SEAONE, J.; Rodríguez, A. Psicología política. Madri (Espanha): Pirámide, 1988.

Sabucedo, José Manuel. Psicología política. Madrid: Sintesis, 1996.

Sabucedo, José Manuel. Psicología y participación política. Boletín de Psicología, Espanha, Vol 5, Set., p. 61-77, 1984.

Sabucedo, José Manuel; ARCE, Constantino. Types of political participation: A multidimensional analysis. European Journal of Political Research, Volume 20, Issue 1, Jul., pp. 93-102, 1991.

Sandoval, Salvador A. M. Algumas reflexões sobre cidadania e formação de consciência política no Brasil. In.: SPINK, Mary Jane Paris (org.). A cidadania em construção: uma reflexão transdisciplinar. São Paulo: Cortez, 1994.

Sandoval, Salvador A. M.. The Crisis of the Brazilian Labor Movement and Workers Political Consciousness. Revista Psicologia Política, São Paulo, v. 01, p. 173-195, 2001.

Seoane, Julio (org.). Psicología Política de la sociedad contemporánea. Valência: Promolibro, 1990.

Seaone, J.; Rodríguez, A. Psicología política. Madri (Espanha): Pirámide, 1988.

Silva, Alessandro Soares da. A Identificação de Adversários, de Sentimentos Antagônicos e de (In)Eficácia Política na formação da Consciência Política no MST Paulista. Estudos e pesquisas em psicologia. Rio de Janeiro, ano 7, n. 1, 2007.

Silva, Alessandro Soares da. Consciência e Participação Política: Uma abordagem Psicopolítica. Interações (Universidade São Marcos), São Paulo, v. VI, n. 12, 2001.

Silva, Alessandro Soares da. Marchando pelo Arco-Íris da Política: A Parada do Orgulho GLBT na Construção da Consciência Coletiva dos Movimentos LGBT no Brasil, Espanha e Portugal. Tese (Doutorado em Psicologia Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo: São Paulo, 2006.

Siqueira, Leandro de Castro. Política ambiental para quem?. Ambiente & Sociedade., Campinas, v. 11, n. 2, 2008.