Cahiers de Psychologie Politique

N° 29 | 2016
La technique Juillet 2016

Perceptions de la participation et du dialogue dans la gestion d’une aire protégée au Brésil

Guilherme B COSTA

Édition électronique :
URL :
https://cpp.numerev.com/articles/revue-29/1878-perceptions-de-la-participation-et-du-dialogue-dans-la-gestion-d-une-aire-protegee-au-bresil
DOI : numerev_1047
ISSN : 1776-274X
Date de publication : 25/07/2016

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

Pour **citer cette publication** : B COSTA, G. (2016) Perceptions de la participation et du dialogue dans la gestion d’une aire protégée au Brésil. *Cahiers de Psychologie Politique*, (29). https://doi.org/10.34745/numerev_1047

La Constitution fédérale de 1988 a établi la gestion participative au Brésil comme un moyen de décentraliser et de démocratiser l'accès à la gestion publique nationale. Depuis cette date, les espaces consultatifs et délibératifs pour la participation citoyenne ont augmenté, soutenus par des instruments juridiques au niveau municipal, étatique et fédéral. Dans le domaine de l'environnement sont notamment créés les conseils d'administrations des aires protégées qui sont des organismes participatifs pour la gestion d'un territoire. Ces aires correspondent, au total, à 17 % de la surface du Brésil. Cet article présente les résultats de ma thèse en Psychologie à l'Université de Caen Normandie, qui se situe dans ce scénario et vise à identifier et analyser les subjectivités inhérentes à la gestion des aires protégées au Brésil, en cherchant à comprendre les significations qu'en donnent les acteurs concernés par la participation à ce processus. Nous avons également cherché à enquêter à partir d'une pratique communicative développée avec les membres du Conseil d'administration d'une aire protégée, sur le rôle du dialogue dans l'espace collégiale face aux défis de la gestion participative des aires protégées et de la potentialité du Conseil d´administration comme un dispositif de parole démocratique. Pour atteindre ces objectifs proposés, nous avons développé une recherche-action participative au Conseil d´Administration du Monument Naturel des Monts de Pain de Sucre et d´Urca à Rio de Janeiro. Après l´analyse des données, nous avons identifié que les participants attribuent de l'importance au processus collégial pour le renforcement de la démocratie, ils comprennent la participation au conseil comme une action politique, néanmoins, il y a un processus d'intériorisation des limites de la participation au niveau informationnel et une faible volonté de s'engager dans les processus de gestion collégiale. Sur le dialogue, nous avons identifié que les conseillers reconnaissent l'importance d'écouter l´autrui pour le processus, cependant la priorité est de construire un argument qui soit convaincant et non d'entreprendre une construction collective et coopérative d'une opinion / décision / action. Pour les conseillers qui ont participé à l´action de communication, le dialogue a pris une signification plus coopérative et collective, cependant nous avons identifié que certaines limites intériorisées de la participation n´ont pas été surmontées.

Mots-clés :

Introduction

Depuis le retour à la démocratie dans les années 1980, après 20 ans de dictature militaire, le Brésil a vécu une augmentation significative des espaces participatifs dans la gestion des politiques publiques (Avritzer, 2012 ; Jacobi, 2003 ; Santos & Avritzer, 2005 ; Teixeira, Souza, & Lima, 2012). Ce sont des dispositifs tels que des forums, des conseils, des conférences, des budgets participatifs, qui ont ouvert un espace pour l'entrée de la société civile, par l'intermédiaire d'organisations sociales, des associations communautaires et professionnelles, des entreprises, des universités, des syndicats et des mouvements sociaux, dans la décentralisation administrative. Cette nouvelle structure pour la participation politique est stimulée par la Constitution de 1988, qui encourage, dans au moins 30 articles[1], les expériences de gouvernance participative (Santos & Avritzer, 2005 ; Teixeira, Souza & Lima, 2012 ; Teixeira, 2007).

La participation des citoyens est devenu, ainsi, une référence pour le renforcement des mécanismes démocratiques dans le pays et aussi pour assurer la mise en œuvre efficace des ressources de l'Etat (Jacobi, 2003). Actuellement, il est possible de trouver des Conseils de gestion des politiques sectorielles dans presque toutes les municipalités brésiliennes, parce qu'ils sont devenus une exigence légale pour la distribution des ressources publiques. Les données de 2010 de l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE, en portugais) indiquent l'existence de plus de 70 000 conseils dans les municipalités au Brésil (Teixeira, Souza et Lima, 2012).

En particulier dans le domaine de l'environnement, les politiques brésiliennes ont été structurées pour la participation des représentants de la société civile et de la communauté locale à travers des Conseils environnementaux (locaux, étatiques et nationaux), les comités de bassin et les Conseils d´administration d'aires protégées. Les Conseils sont des espaces permanents qui réunissent des représentants du gouvernement et de la société civile pour délibérer (ou donner un avis) sur les normes, et réglementations environnementales. Ils font partie du Système national de l'environnement (SISNAMA) établit par la Politique Nationale de l´Environnement (loi n. 6938/81). Les comités de bassin réunissent des représentants de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile dans la gestion des ressources en eau brésiliennes, qui, à partir de la loi fédérale n. 9433/1997, a déterminé que la gestion de l'eau dans le pays doit être effectuée par bassin et que l'eau aurait une valeur économique (Jacobi, 2003, 2004).

Les Conseils d´administration des aires protégées, objets de cet article, sont des organes collégiaux, consultatifs ou délibératifs, agissant dans le territoire compris par la zone protégée. Ils sont composés de représentants du gouvernement, de la société civile et de la communauté locale et ont été mis en place depuis la création du Système nationale des unités de conservation (SNUC), avec la Loi fédérale n ° 9985/2000.

Cependant, toute cette nouvelle structure de participation n'a pas été accompagnée par une réingénierie institutionnelle qui permettrait d´intégrer la participation globale face à

l'hétérogénéité et aux formes actives de représentation (Jacobi & Barbi, 2007b), ni avec un changement significatif dans la culture politique nationale.

Cet article s'inscrit dans ce scénario et présente une discussion sur la participation et le dialogue dans la gestion environnementale au Brésil réalisé pour ma thèse de doctorat en Psychologie à l'Université de Caen. Notre objectif dans ce texte, est de présenter un bilan des résultats de ce travail de recherche. L'article est structuré en trois parties : i) le contexte et la problématique de recherche ; ii) le cadre méthodologique et le travail de terrain à Rio de Janeiro ; et iii) la présentation des résultats suivi d'une discussion.

La participation préconisée dans la politique environnementale brésilienne via le Système National des Unités de Conservation

Les données les plus récentes[2] du Cadastre National des Unités de Conservation (CNUC), organisme relié au Ministère de l'Environnement (MMA) indiquent que 1979 unités de conservation existent au Brésil, totalisant 1.515.119 km^2 de zones protégées, ce qui correspond à 17 % du territoire national[3] (Figure 1). À titre de comparaison, cela représente presque trois fois la superficie de la France métropolitaine qui est de 551.695 km^2 selon les données de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee). Un vaste territoire qui, selon la législation brésilienne, doit être géré, obligatoirement, avec la participation de la société civile.

Figure 1 – Distribution des unités de conservation au Brésil (Costa, 2015)

Depuis les années 2000, avec la promulgation de la Loi Fédérale nº 9.985, qui insista sur le Système National des Unités de Conservation (SNUC), la gestion participative des Unités de Conservation devient alors obligatoire dans tout le pays. L'article 15, § 5º, de cette même loi, détermine que ces zones doivent disposer d'un conseil présidé par l'organisme responsable de son administration et constitué par les représentants des agences publiques, des organisations de la société civile et de la population résidente.

À partir du Décret 5.758, du 17 avril 2006, le Brésil pouvait désormais aussi s'appuyer sur le Plan Stratégique National des Zones Protégées (PNAP), un document qui augmente la capacité d'action du SNUC, puisqu'il souligne la notion de zone protégée, qui va au-delà des unités de conservation. Ce plan fonctionne en lien avec les objectifs de la Convention de la Diversité Biologique (CdB), contribuant à les rendre opérationnels, ce qui pourra aider dans la gestion des unités de conservation (Castro Jr, Coutinho, & Freitas, 2009). Il met l'accent sur la promotion de la participation sociale

dans la mise en œuvre et l'examen du PNAP et assure l'engagement et la qualification des différents acteurs dans le processus de prise de décision pour la création et la gestion des zones protégées, qui inclut les unités de conservation (Brésil, 2006).

Sur la question de la participation dans la gestion des unités de conservation, Queiroz et Silva (2004) attirent l'attention sur les directives du SNUC qui élargissent "*non seulement la participation populaire, mais incitent aussi l'interaction avec, entre autres, les différents acteurs engagés dans le processus de gestion des Unités de Conservation, comme les ONGs, la société civile en général et les initiatives privées* " (Queiroz & da Silva, 2004, p. 2).

La logique de création d'espaces collégiaux, selon Jacobi (2004), est que la présence de divers acteurs, représentants différents groupes et dotés de connaissances variées, peut neutraliser les possibles dérives vers des intérêts économique ou politique. "*La dynamique du groupe collégial facilite une interaction plus transparente et perméable dans les relations entre les différents acteurs impliqués (...) ce qui limite les risques d'abus de pouvoir, mais pas nécessairement la manipulation des intérêts par l'Exécutif. Cela dépendra principalement de la capacité d'organisation des groupes de la société civile*" (Jacobi, 2004, p. 278).

Les conseils de gestion sont obligatoires, ils ont pour fonction d'agir dans la gestion de l'unité de protection et de l'intégrer à la population et aux actions réalisées dans son entourage. Ils doivent être composés par des représentants des agences publiques environnementales et les institutions connexes (recherche scientifique, éducation, défense nationale, culture, tourisme, paysage, architecture, archéologie, peuples indigènes et responsables agricoles), des représentants de la société civile (population résidente et des alentours, population traditionnelle, peuples indigènes, organismes professionnels, ONGs, les scientifiques ayant une action reconnue dans la région) (Brésil, 2002).

Face à ce scénario, en prenant l'ensemble des textes légaux et officiels soutenus par le SNUC, nous notons que l'inclusion du citoyen est prévue et encouragée dans tous les documents comme principe ou obligation des gestionnaires. Néanmoins, les moyens et les stratégies pour que cela se mettent en place dans la pratique ne sont ni mentionnés ni proposés au travers de documents spécifiques afin d'y parvenir. Le risque est que les actions soient faites selon les volontés et les intérêts de chaque institution ou même du gestionnaire de l'unité de conservation et, comme insiste Irving (2008), qu'il y ait une banalisation de ces "instances de participation".

Dans une étude sur les comités[4] de gestion des eaux, R. Abers e M. Keck (2007) montrèrent que ces espaces collégiaux ont peu contribué à la démocratisation de l'accès aux politiques environnementales, et ils esquissent quatre explications possibles : i) les études montrent que les individus qui composent ces conseils ne sont pas représentatifs des classes populaires ; ii) les représentants de la société civile ont des liens fragiles avec les groupes populaires qu'ils représentent ; iii) les organismes gouvernementaux contrôlent le calendrier des conseils, ce qui réduit pour les divers

représentants la possibilité de changer la direction des politiques ; iv) que les gouvernement, généralement, résistent à donner du pouvoir aux conseillers, même quand les conditions prévues pour le faire sont là.

Des résultats similaires ont été trouvés dans les études de G. B. Costa (2012 ; Costa & Silva, 2013), sur l'élaboration du plan de gestion d'une zone de protection environnementale dans la région métropolitaine de São Paulo, et dans les études de F. Cozzolino & M. A. Irving (2006) et M. A. Irving et Collaborateurs (2006), sur la gouvernance des parcs nationaux cariocas. Ces études révèlent que, malgré les transformations juridiques faites au Brésil ces dernières années, fruit de la mobilisation populaire (Castro Jr, Coutinho, & Freitas, 2009 ; Medeiros, 2006 ; Medeiros, Irving, & Garay, 2006), il y a un héritage culturel et un désenchantement face aux affaires publiques (Baquero, 2012 ; Moisés, 2010b) qui limitent la démocratisation effective de l'État brésilien.

Ces études montrent aussi une difficulté institutionnelle, ajouté à une culture politique peu démocratique, empêchant l'inclusion effective des acteurs. Un exemple commun à de nombreuses unités de conservation, les réunions du conseil de gestion doivent être ouvertes à tous mais, dans la plupart des cas, elles se déroulent aux heures de bureau, quand la majorité des gens sont au travail. Entre les conseillers eux-mêmes existe déjà une difficulté, car les représentants du gouvernement ont pour mission de participer à ces réunions alors que les représentants des mouvements sociaux et des associations de quartier doivent décompter la participation (qui est bénévole) de leurs activités personnelles et professionnelles.

Qui plus est, dans de nombreuses unités il n'y a pas de garantie que les décisions prises seront considérées, car les conseils, dans leur majorité, sont consultatifs. C'est-à-dire, si le citoyen décide de participer, en conciliant son agenda personnel et professionnel avec celui du conseil, il n'aura aucune garantie que les idées et les propositions qu'il aida à construire seront prises en compte. Sur ce point M. G. Gohn (2011) déclare que pour que les conseils contribuent à une re-signification de la politique ils doivent avant tout avoir une capacité de délibération sur les affaires qu'ils traitent et avoir une structure institutionnelle pour le réaliser. Etre seulement un espace pour entendre l'opinion de la société ne suffit pas, car ils courent le risque de se transformer en un instrument de pouvoir en plus dans les mains des élites politique, sans devenir un mécanisme de contrôle et de surveillance des affaires publiques (Gohn, 2006).

Il s'agirait seulement d'une perspective utilitariste des conseils, ces derniers étant seulement considérés comme des "soutiens" populaires aux décisions administratives, souvent prises de manière autoritaire. Il y aurait un risque à considérer les conseils comme une forme d'administration (qu'elle soit municipale, étatique ou fédérale) détournant ainsi le "soutien" populaire, comme si les conseillers qui représentent les différents secteurs de la société servaient seulement à ratifier les décisions du gouvernement. Une "participation-alibi", génératrice de frustration, éloignerait et démotiverait encore plus le citoyen de la gestion des affaires publiques.

Néanmoins, une telle conception va à l'encontre de l'esprit démocratique qui paraît faire partie de ces espaces. En effet, la participation de divers acteurs dans le processus de gestion via les conseils est important non seulement pour intégrer des acteurs auparavant exclus, soit par leurs caractéristiques sociales, soit par leur faible influence politico-économique, mais aussi pour que les priorités de la gestion publique soit revues. F. Cozzolino et M. A. Irving (2006) conçoivent la participation de la société comme un prérequis pour l'élaboration de politiques publiques modernes et adaptées à la réalité contemporaine, et en les considérant du point vue environnemental, la participation est la prémisse fondamentale pour le succès de ses propositions, qu'elles concernent la préservation ou l'utilisation durable des ressources naturelles.

Un autre point que nous considérons comme une barrière pour rendre effectifs les conseils de gestion, et qui nous ramène à la discussion sur la crise politique actuel (Dorna, 2003 ; Dorna & Costa, 2015) : la technocratisation des processus décisionnels. En participant aux conseils de gestion environnementaux, les citoyens sont "inondés" par une multitude de mécanismes techniques qui très souvent les éloignent des questions qu'ils rencontrent quotidiennement sur les territoires et dans leurs perspectives politiques. Et cela quand ils parviennent à accompagner les discussions et sont inclus dans les processus décisionnels, car d'une manière générale cela finit par être faits par les "experts" du gouvernement. Rappelons ici que J.P. Gaudin (2007) a expliqué que le conseiller actuel du prince est l'expert.

Cette technocratisation des procédés, isole le citoyen qui, frustré par la chose publique, adopte une démarche passive et attend les décisions du "chef", donnant ainsi encore plus de force au processus de crise politique déjà présent.

En réalisant une revue bibliographique sur ce thème, traitant en particulier des conseils environnementaux, I. F. Fonseca, M. Bursztyn et A. M. Moura (2012), signalent qu'une partie du monde universitaire conçoit que sa "*focalisation sur les attributions technico-bureaucratiques et son détachement du débat stratégique des politiques publiques 'domestiquent' les conseils et les vident de leur dimension politique. Ainsi, les conseils deviennent des instances secondaires dans la sphère politique*" (p. 186).

Ces auteurs, à leur tour, argumentent que les délibérations techniques ne sont pas détachées des politiques, car elles reflètent les conflits d'intérêts défendus par des groupes politiques spécifiques existants au sein des conseils. Les auteurs défendent que "*le fait que certains conseillers ne soient pas en capacité d'identifier l'élément politique dans ce qui se présente comme seulement technique ne signifie pas une dépolitisation du conseil, mais un débat politique camouflé par la technique*" (Fonseca, Bursztyn et Moura, 2012, p. 193). Autrement dit, la situation paraît encore pire.

Dans le travail de G. B Costa (2012 ; COSTA & Silva, 2013) sur l'élaboration conjointe du plan de gestion d'une zone de protection environnementale dans la région métropolitaine de São Paulo, il apparaît clairement une différenciation entre, d'un côté, les éléments techniques, vus par les participants comme positifs, capables d'orienter de manière "neutre" le processus, et de l'autre côté, les éléments politiques vus comme

négatifs, capables de nuire à une “bonne décision”. Cette lecture semble influencer les mécanismes identitaires des participants, ceux qui ne dominent pas l’aspect technique finissent par être placé (et acceptent ce rôle) dans un groupe “consultatif”, appelé pour donner son opinion, alors que les techniciens impliqués sont ceux qui présentent les données susceptibles d’influencer la décision.

Il y a aussi la formation des gestionnaires eux-mêmes. Ce sont des professionnels qui appartiennent aux services techniques du gouvernement (biologistes, géographes, physiciens, etc) et, en règle générale ne possèdent pas de formation spécifique pour la fonction de gestionnaire, et encore plus si l’on considère le profil participatif/inclusif de ces conseils. Comme il n’y a ni documents ni stratégie pour orienter comment la participation doit se dérouler dans les unités de conservation, il revient à son propre gestionnaire, ou à l’organisme environnemental gouvernemental qui lui est rattaché, de définir le “ton” de la participation. Compte tenu de l’héritage culturel et politique brésilien (Baquero, 2012 ; Carvalho, 2001, 2007 ; Moisés, 2010b), il est possible d’envisager la difficulté à établir une relation horizontale dans la gestion de l’unité.

Le risque est ici, au-delà de ne pas devenir un espace effectif de démocratisation de la gestion publique, que le conseil prenne un caractère bureaucratique et ne devienne qu’une instance au sein d’une administration publique. Il y a un chef (le gestionnaire), il y a les membres de cette institution (les conseillers) qui doivent se positionner sur les processus relevant de la responsabilité d’une instance supérieure (le gouvernement). Rien ne le différencie des mécanismes bureaucratiques traditionnels, rendant donc possible pour ces conseils d’être soumis aux impacts de la crise politique que nous avons décrite précédemment.

Ces défis dans la gestion participative des unités de conservation que nous soulignons ici, nous renvoient aux réflexions d’A. Dorna (2003, 2004, 2006) qui indique que la participation populaire, qui devait permettre le perfectionnement de la démocratie, serait réduite tandis que le principe de délibération collective cèderait la place au pouvoir des oligarchies politiques et à une caste technocratique gouvernementale. Cependant, ce que nous questionnons, et malgré les difficultés liées au contexte brésilien, existe au travers d’un appui juridique pour la participation du citoyen dans la chose publique et qu’une autre pratique serait possible. Mais le citoyen serait-il intéressé pour occuper ces espaces ? Si tous ces défis étaient surmontés, aurions-nous des citoyens agissant politiquement, occupant l’espace public et intéressés par le “bien commun”, au renforcement et au renouvellement du régime démocratique ?

Ces questions nous renvoient aux objectifs et hypothèses de notre recherche :

i) Identifier et analyser les subjectivités inhérentes à la gestion des aires protégées au Brésil, en cherchant à comprendre les significations qu’en donnent les acteurs concernés par la participation à ce processus. Notre hypothèse est que la participation des citoyens au sein des Conseils des aires protégées, en tant qu’action politique capable d’influencer les processus de décision et de transformer la réalité de ces territoires, reste limitée, et la perception et la signification que les conseillers attribuent

à ces dispositifs et à leur pratiques jouent un important rôle sur cette limitation.

ii) Enquêter à partir d'une pratique communicative du rôle du dialogue dans l'espace collégial face aux défis de la gestion participative des aires protégées et de la potentialité du Conseil d'administration comme un dispositif de parole démocratique. Notre hypothèse ici est que l'incitation au dialogue entre les citoyens conseillers agirait pour contrer le déficit inter communicationnel et influencerait les mécanismes identitaires en jeu, permettant la création de liens entre ces sujets, rendant possible l'élaboration d'objectifs communs, qui à leur tour, augmenterait la cohésion sociale.

Le cadre méthodologique et le travail de terrain à Rio de Janeiro

Durant la période de juillet à décembre 2014 nous avons fait notre travail de terrain concernant le Conseil d'Administration du Monument Naturel des Monts du Pain de Sucre et d'Urca. Cette aire protégée municipale, situé dans la ville de Rio de Janeiro (Figure 2a), a une protection intégrale selon la classification du Système National des Aires Protégées (*Sistema Nacional de Unidades de Conservação* - SNUC). Elle fut crée en 2006 et réglementée par le Décret nº 26.578. Elle possède une superficie 91,5 hectares, et a pour objectifs la conservation, la protection et la récupération des écosystèmes de Forêt Atlantique existant sur le territoire, la garantie de préservation des biens naturels et culturels soumis à l'Institut du Patrimoine Historique et Artistique National (*Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* - IPHAN), en plus de veiller à l'usage durable des espace verts et des espaces libres pour la promotion du loisir.

Le MoNa Pain de Sucre intègre la liste des 53 aires protégées présentes dans la municipalité de Rio de Janeiro (Figure 2b), selon les données[5] du Cadastre National des Aires Protégées (CNUC/MMA) 42 zones sont municipales, 7 sont étatiques et 4 sont fédérales.

Figure 2. Aire d'Étude : Monument Naturel des Monts du Pain de Sucre et d'Urca – a) Délimitation de l'aire protégée dans la municipalité de Rio de Janeiro ; b) Localisation de l'aire étudiée dans l'État de Rio de Janeiro ; c) Localisation de l'aire étudiée au Brésil (Costa, 2015)

Les deux Monts sont des objets de conservation, les Monts du Pain de Sucre[6] et d'Urca, composent l'une des principales images touristiques du Brésil. Ils sont inscrits à l'IPHAN au regard de leur importance historique, culturelle et naturelle. Depuis 2012 ils intègrent le site déclaré Patrimoine de l'Humanité par l'UNESCO dans la catégorie Paysage Culturel.

Le Conseil d'administration qui gère le MoNa Pain de Sucre fut créé le 13 août 2012, six

années après la création de l'aire protégée, au travers de la Résolution n. 518 du Secrétariat Municipal de L'environnement (*Secretaria Municipal do Meio Ambiente* - SMAC). Actuellement, cet organisme collégial compte 16 places, distribuées de manière égale entre les représentants du pouvoir public et la société civile, comme le préconise la législation fédérale (Tableau 1). Le mandat est de deux ans, non rémunéré (les conseillers sont bénévoles), la réélection est permise, et la gestion doit être faite par le représentant du Secrétariat Municipal de l'Environnement, en cas d'absence il est remplacé par le secrétaire exécutif du Conseil, qui doit être choisi collectivement. La législation détermine aussi que le Conseil a un caractère consultatif (Rio de Janeiro/RJ, 2012).

Tableau 1. Composition du Conseil d'Administration du Monument Naturel des Monts du Pain de Sucre et d'Urca.

Organismes publics	**Description**
Secrétariat Municipal de l'Environnement (*Secretaria Municipal de Meio Ambiente* – SMAC)	Organisme gouvernemental responsable de l'exécution de la politique environnementale de la ville de Rio de Janeiro. Il est le responsable de la gestion du MoNa Pain de Sucre.
Institut Chico Mendes de la Biodiversité (*Instituto Chico Mendes de Biodiversidade* – ICMBIO)	Institution fédérale reliée au Ministère de l'Environnement qui fait partie du Système National de l'Environnement et constitue l'organisme fédéral responsable pour l'exécution des actions relevant du Système National des Aires Protégées.
Institut du Patrimoine Historique et Artistique National (*Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional* – IPHAN)	Organe fédéral rattaché au Ministère de la Culture, responsable pour la protection et la promotion du patrimoine culturel brésilien.
Université Fédérale de l'État de Rio de Janeiro (*Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro* – UNIRIO)	Institution académique fédérale de l'enseignement supérieur.
École de Commandement et d'État-Major de l'Armée (*Escola de Comando e Estado Maior do Exército* – ECEME)	Institution d'enseignement de l'armée brésilienne, responsable de la formation des officiers supérieurs.
Mairie Militaire de la Zone Sud (*Prefeitura Militar da Zona Sul* – PMZS)	Organisme fédéral responsable de la gestion du territoire militaire dans les environs du Mont du Pain de Sucre.
Société d'Exploration des Ressources Minières (*Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais* – CPRM)	Entreprise publique liée au Ministères des Mines et de l'Énergie, responsable de l'organisation et de la systématisation du savoir géologique du territoire brésilien.
Institut Étatique de l'Environnement (*Instituto Estadual do Ambiente* – INEA)	Organisme relié au Secrétariat Étatique de l'Environnement, responsable de l'exécution des politiques étatiques adoptées par le pouvoir exécutif et législatif de l'État de Rio de Janeiro concernant l'environnement, les ressources d'eau et les ressources forestières
Organismes de la Société Civile	**Description**

Association des Habitants d'Urca (*Associação de Moradores da Urca* – AMOUR)	Association des résidents
Compagnie du Chemin Aérien du pain de Sucre (*Companhia Caminho Aéreo do Pão de Açúcar* – CCAPA)	Entreprise à capital privé responsable de l'exploitation du téléphérique du Pain de Sucre.
Fédération d'Alpinisme de l'État de Rio de Janeiro (*Federação de Montanhismo do Estado do Rio de Janeiro* – FEMERJ)	Organisme représentant les pratiquants d'alpinisme de l'État de Rio de Janeiro.
Association Carioca des Entreprises de Tourisme d'Aventure (*Associação Carioca das Empresa de Turismo Aventura* – ACTA)	Entité privée formée par les fournisseurs de services et de produits liés au tourisme d'aventure, avec l'objectif de développer cette pratique dans l'État de Rio de Janeiro.
Association des Guides et Instructeurs Professionnels d'Escalade de l'État de Rio de Janeiro (*Associação de Guias e Instrutores Profissionais de Escalada do Estado do Rio de Janeiro* – AGUIPERJ)	Organisme privé sans but lucratif tourné vers l'enseignement et la pratique de l'escalade.
Union des Scouts du Brésil (*União dos Escoteiros do Brasil* – UEB)	Organisme de droit privé sans but lucratif qui rassemble les groupes scouts du Brésil.
Association des Habitants des Rues Lauro Muller et adjacentes (*Associação de Moradores da Rua Lauro Muller e Adjacências* – ALMA)	Association de résidents
Groupe d'Action Ecologique (*Grupo de Ação Ecológica* – GAE)	Institution de droit privé sans but lucratif qui agit pour la défense des causes environnementales à Rio de Janeiro.

Pour atteindre les objectifs spécifiques de ce travail de terrain, nous avons utilisé les procédures méthodologiques suivantes : i) analyse des documents règlementaires sur l'aire protégée et les procès-verbaux des réunions ; ii) réalisation d'entretiens avec les acteurs présents sur le territoire ; iii) observation des dynamiques de gestion du Conseil ; iv) développement d'une action participative avec les conseillers ; v) analyse des documents et du matériel collectés. Une synthèse de ces étapes est présentée dans le tableau 2, ci-après.

Tableau 2 : synthèse méthodologique

Pour le traitement des données nous avons utilisé les orientations méthodologiques décrites par C. Auerbach et L. Silverstein (2003) dans le manuel *Qualitative Data* qui suit le guide présenté dans la Figure 3. Dans ce schéma, le terme "Texte Brut" renvoie aux données collectées sans traitement, le terme "Texte Pertinent" indique les éléments sélectionnés pour l'analyse à partir des questions directrices de la recherche, le terme "Idées Répétitives" se réfère aux idées apparaissant avec récurrence dans toutes les données rassemblées (et non simplement dans un entretien, par exemple), le terme "Thèmes" signifie la création de catégories par le chercheur pour regrouper les

idées répétitives, “Constructions théoriques” désigne les catégories abstraites plus larges que les thèmes et provenant de la littérature utilisée, le terme “Narrations Théoriques” se rapporte à une lecture croisée entre la littérature et les données obtenues et catégorisées, ce qui amène aux “Questions de Recherche” qui renvoient à l’analyse proprement dite qui tente d’apporter une réponse aux questions initiales.

Figure 3 : Guide pour le traitement des transcriptions (adapté de Auerbach & Silverstein, 2003)



À partir de ce processus, nous arrivons aux catégories d’analyse suivantes. Sur le processus de participation à la gestion des aires protégées :

- **Contexte du processus participatif**. Avec cette catégorie, nous cherchons à déterminer comment les différentes utilisations du territoire du MoNa Pain de Sucre, les conflits identifiés et l’organisation juridique et institutionnelle de cette aire protégée, influencent le processus de gestion participative.

- **Perception du rôle du conseil d´administration**. Cette catégorie vise à déterminer comment les conseillers perçoivent et signifier l’espace collégiale pour la gestion des aires protégées. Elle vise également à identifier le potentiel du conseil d´après le point de vue des participants.

- **Perception du rôle du conseiller**. L’objectif est de déterminer comment les participants perçoivent et signifient sa propre participation, dans un processus réflexion sur la pratique effectuée, mais aussi sur leur place, en tant que conseillers, et la place du gestionnaire de l’aire protégée.

- **Perception de la politique et de la démocratie**. Cette catégorie vise à identifier la façon dont les membres du conseil d’administration signifient leur propre participation en rapportant avec la notion de politique et la pratique démocratique.

Sur le dialogue et l’action collégiale au Conseil d´administration :

- S**ymétrie de la parole et l’établissement d’un agenda public**. A partir d’une approche dialogique sur l’action dans le Conseil d´administration, l’objectif de cette catégorie est d’identifier comment l’utilisation de la parole se produit au sein du conseil du MoNa Pain de Sucre (est-il un dispositif démocratique de parole ?). L’objectif est aussi de comprendre comment l´agenda est définie par les membres

du conseil d'administration (Il est fixé par le gestionnaire ou est résultat d'une construction collective ?).

- **L´écoute d´autrui**. Dans un processus collégial, quelle est place d´autrui dans l'action des acteurs concernés ? Cette catégorie vise à comprendre quel est le rôle et l'importance que les conseillers attribuent aux collègues dans le processus de gestion participative.

- **Mobilisation et l'engagement**. Cette catégorie vise à identifier le rôle du dialogue dans l'engagement des participants. La littérature signale la recherche d´une mutualité entre les acteurs, générant un sentiment d'appartenance et la liaison capable, à son tour, d´influencer l'engagement des participants avec le groupe dans la poursuite du bien commun.

Résultats et discussion

Dans le cas du MoNa Pain de Sucre, le sens politique du Conseil d'administration passe obligatoirement par la requalification de la notion de politique et sa conséquence comme pratique démocratique, couplé à une restructuration institutionnelle. Les conseillers considèrent leur propre pratique comme une action politique qui ne dépasse néanmoins pas le niveau informationnel. C'est une manière d'être entendus et d'espérer être pris en compte. Dans le cas où ils ne le seraient pas, ils perçoivent alors le conseil comme un organe potentiel de pression, bien que la manière dont ils pourraient alors agir ne soit pas très claire. Une conseillère parle de faire des motions. Un autre évoque des cahiers de doléances publics. Autrement dit, cela continue à être des actions qui n'assument pas les responsabilités dans la pratique de la cogestion.

Dans l'analyse des données collectées sur le terrain, des entretiens, de nos annotations sur des procès-verbaux et des e-mails échangés entre les conseillers, nous avons constaté qu'ils débattent peu sur les actions à être prises collectivement. Et l'action, comme le soulignent B. Barber (1997) et H. Arendt (2010), est une caractéristique du champ politique, car elle mobilise les sujets autour d'un objectif commun, leur donne une identité politique (Barracho, 2007) et transforme l'espace public. La participation des conseillers du MoNa Pain de Sucre se restreint à être présent tous les deux mois aux réunions pour parler et être écouté.

Néanmoins, même s'il s'agit d'un organe consultatif, la législation prévoit que les conseillers doivent se mobiliser pour élaborer/accompagner l'élaboration et l'implantation du Plan de gestion, document technique qui ne constitue pas uniquement un diagnostic de l'aire protégée, mais sert principalement à définir les règles d'utilisation et d'organisation du territoire, en outre il propose des stratégies et des programmes d'action pour la gestion. Il s'agit donc du document qui règle toutes les

actions du Conseil et, une fois approuvé, l'organisme gestionnaire et le Conseil doivent lui être fidèle.

Curieusement, contrairement à la majorité des aires protégées brésiliennes, le Monument Naturel du Pain de Sucre élabora son Plan de Gestion en même temps que fut crée le Conseil d'administration. Il fut institué en août 2006 et le document publié en décembre de la même année. Un véritable record dans les délais si nous comparons avec les autres aires protégées (Costa, 2011). Autrement dit, la première action des conseillers fut d'élaborer/accompagner la rédaction de ce document. Mais pourquoi les conseillers ne se mobilisent-ils pas pour son application ? Ils ne l'ont même pas mentionné lors des entretiens. Même lorsque les questions renvoyaient à l'organisation à la planification et aux actions du Conseil, ce document n'était pas cité comme référence. Seulement une conseillère mentionna, brièvement, l'importance du Conseil pour exécuter le Plan de Gestion.

Même les responsables de la gestion de l'aire ne mentionnèrent pas le document dans ce sens. D'autres conseillers le mentionnèrent, marquant son existence, mais pas en le considérant comme un document orientant les actions du Conseil. Cette absence a retenu notre attention et nous amena à une question : si les conseillers ne se sont pas appropriés ce texte, quelles actions pourront-ils réaliser ?

La réponse à cette question réside dans la perception qu'ils ont de leur fonction, de consultant et non de co-gérant. Les actions ne vont pas dépasser, comme nous l'avons dit, le niveau informationnel, car c'est ainsi qu'ils perçoivent leur politique et son expression pratique. Pour la majorité des personnes interrogées, la participation au Conseil d'administration est une pratique démocratique car elle permet d'être entendu par les pouvoirs publics. Seulement, et uniquement, pour cela.

Nous avons identifié un élément dans le discours des enquêtés qui montre une soumission à la hiérarchie. Il s'agit du sentiment "d'être écouté" dans le processus de gestion d'une politique publique qui semble déjà être un avantage, qui marque déjà une avancée démocratique. L'un d'entre les conseilleurs interviewé dit que "participer est pouvoir présenter ce que vous voulez". Un autre dit qu'il "exerce" la démocratie, car il "est écouté". Encore une autre personne dit que c'est une forme de pratique de la démocratie et que si le gérant suit ce qui est suggéré, il y a une participation effective de la société. Selon elle, la participation est démocratique mais n'est cependant effective, dans le sens d'influencer le processus de gestion de la politique publique, que si le représentant de l'État respecte ce que les citoyens ont suggéré.

Il n'y a pas de rupture avec les relations hiérarchiques du pouvoir. Dans les mots de P. Demo (1999), on ne livre pas une bataille contre le pouvoir pour dénaturer la perception comme quoi la gestion serait démocratique et participative. En suivant la perspective de B. Barber (1997), l'idée d'une communauté de citoyens co-gestionnaires n'est pas parvenue à s'établir entre les conseillers, capable de choisir entre eux des actions et des objectifs guidés par une vision civique visant à transformer la réalité, notamment la réalité institutionnelle, afin de favoriser une participation publique allant au-delà de

“parler et d’être écouter”.

Il existe des voix dissonantes parmi les conseillers. Ce sont ceux qui perçoivent leur pratique comme un potentiel de transformation de la réalité. Néanmoins, dans nos observations lors des assemblées plénières du Conseil d’administration du MoNa Pain de Sucre et dans les procès-verbaux, nous observons que ces positions ne parviennent pas au niveau du collectif. Ce sont les positions personnelles de certains enquêtés qui ne se sont pas transformées en actions ou en discours qui pourraient mobiliser les autres conseillers. Il n’y a pas de processus de rupture avec les pratiques qui y sont instituées. Même si certains pensent qu’il y a un potentiel d’action politique citoyenne, transformatrice, il semble qu’il n’y ait pas les moyens pour les mettre en pratique. Une conseillère, la même qui fit mention du Plan de Gestion, parle de la nécessité urgente de la formation des conseillers. Cependant, elle ne mentionne pas une formation politique. Au regard de son profil professionnel, orienté vers les décisions techniques, elle défend une formation afin que les conseillers comprennent le rôle d’une aire protégée

Dans notre analyse du politique, il convient de souligner que nous considérons les pratiques allant au-delà de la compréhension technique et de la connaissance d’une aire protégée ainsi que des instruments de gestion déjà existants. Il nous semble important de considérer former les conseillers pour qu’ils soient capables de questionner ces instruments et d’en créer de nouveaux en rapports avec les demandes du territoire étudié. Étant donné qu’il s’agit d’un espace public de gestion collective, il nous semble nécessaire de former aussi les conseillers sur ce que P. Rosanvallon (2011) appelle la *concitoyenneté*, ce que A. Dorna (2013), dans son schéma sur la crise politique interprète comme un élément central pour la surmonter, et ce que B. Barber (1997) souligne comme un élément indispensable pour un renouvellement démocratique : il est nécessaire d’agir collectivement guidé par une perspective citoyenne orienté vers le bien commun et l’intérêt collectif.

Cette perspective nous renvoie au rôle du dialogue dans la gestion participative d’une aire protégée. S’il faut faire ensemble, quel rôle joue le dialogue entre les participants ?

Au regard des données du terrain, il est possible de considérer le Conseil d’Administration du MoNa Pain de Sucre comme un dispositif de parole relativement démocratique (Breton, 2007a) puisque les acteurs engagés sont dans une symétrie pour s’exprimer sur le territoire à conserver et organiser, avec un potentiel de dialogue établit au sein des relations.

Cependant, la symétrie est relative car à travers de l’analyse des entretiens nous avons vu qu’elle était assurée en pratique par la posture du gérant de l’aire. Toutefois, le Règlement Intérieur du Conseil, désarticule cette symétrie en définissant cet acteur comme l’ultime recours dans certaines situations (notamment dans un cas de balance de vote). Qui plus est, bien que l’assemblée plénière soit ouverte à la participation des conseillers titulaires et suppléants, ainsi que des non-conseillers, seuls les premiers ont un pouvoir de décision (vote).

Un autre élément à retenir est la définition de l'agenda du Conseil. B. Barber (1997) rappelle que pour que s'établisse un dialogue politique il est fondamental que l'agenda des acteurs soit construit collectivement. Dans le cas du MoNa Pain de Sucre, il y a un potentiel pour que cela se produise. Bien que l'agenda soit défini par le gérant, il est ouvert à des modifications de la part des conseillers. Néanmoins, dans la pratique, peu de conseillers se manifestent et ils laissent cette fonction au responsable de l'aire. Certains finissent par influencer le gestionnaire au travers de rencontres informelles avant les réunions ce qui, dans notre interprétation, désarticule la symétrie du processus.

Sur la dynamique d'écoute de l'autre, de la recherche de mutualité, de la reconnaissance et de l'affection dans le but de la construction collégiale d'une opinion/action, nous avons analysé qu'au Conseil d'administration les conseillers étaient ouverts à d'autres positions que la leur. Ils considèrent que la capacité de rester ouvert à l'autre est l'une des caractéristiques essentielles pour être conseiller.

Deux postures structurent le mouvement d'écoute. D'un côté, nous trouvons une écoute de l'autre afin de construire une opinion / conseil (reconnaissant l'autre, le respectant et recherchant une relation de mutualité). De l'autre côté, se trouve une écoute ayant pour but de construire le meilleur argument pour convaincre l'autre (que P. Freire considère comme étant anti-dialogique). Prenant comme base le cadre théorique adopté dans notre travail, la seconde perspective ne rompt pas avec les mécanismes individuels pour établir une relation de coopération, et non de débat, avec l'autre dans l'élaboration d'objectifs communs en faveur de l'aire protégée.

Face à cette réalité, nous considérons néanmoins qu'il existe un potentiel pour le dialogue et l'action politique du Conseil, comme l'a montré le développement de notre hypothèse. Toutefois, comme nous l'avons analysé précédemment, ce potentiel renvoie à la perception des conseillers sur la signification de leur propre pratique quant au rôle du Conseil d'administration. S'ils dépassent les limites de la participation passive (Peruzo, 1998), informationnelle et de la perception du Conseil un espace dédié à l'écoute et aux conseils pour l'organisme gestionnaire, alors les relations de dialogue et de coopération pourront prendre une toute autre signification au sein du collectif du MoNa Pain de Sucre.

À partir des résultats de l'action réalisée ensemble avec le groupe de conseillers, organisée dans la Chambre Technique de Communication, il fut possible d'analyser des modifications et le maintien de certaines postures. Quand les conseillers passèrent du niveau de l'information à l'action, agissant collectivement en vue de l'exécution d'un objectif commun (la création de la page internet du MoNa Pain de Sucre) il y eut une modification sur la perception de ce que signifiait participer à un espace collégial et une autre dynamique se mit en place.

La stimulation au dialogue a joué un rôle central dans la création des liens entre les membres de la Chambre Technique, générant, bien que temporairement, un processus d'identité collective et d'appartenance. En se reconnaissant comme groupe, soutenu

par une relation symétrique de dialogue, les participants assumèrent aussi l'agenda du collectif et agirent dans l'élaboration, l'organisation et l'exécution des actions qu'ils s'étaient choisies afin de parvenir à publier la page internet du MoNa Pain de Sucre.

Telles que l'avaient annoncé les recherches bibliographiques, le dialogue favorisa une recherche de mutualité entre les participants, avec une reconnaissance et même une affection entre eux (Barber, 1997). À son tour, ce processus accomplit un rôle important dans la stimulation de l'action coopérative entre les participants, générant ce que les conseillers perçurent comme un mouvement réciproque : le collectif stimulant le sujet et le sujet stimulant le collectif.

Par ailleurs, également analysé lors de la revue bibliographique, il fut possible d'analyser le processus d'action collective, guidée par le dialogue politique entre les acteurs engagés, qui joue aussi un rôle transformateur sur la propre réalité de ce qui participe et sur l'ensemble de la gestion. Le dialogue a agi dans la ressignification de la relation à soi et à l'autre, stimulant la compréhension et l'action coopérative. Les acteurs reconnaissent qu'il ne s'agit pas d'un changement facile. Néanmoins, ils déclarent que les résultats obtenus sont plus solides car ils sont partagés par tous ceux qui sont engagés. Même si le temps pour parvenir à une décision ou à un résultat fut plus long, ce qui causa quelques frustrations parmi les participants de la CT du MoNa, le fait de parvenir à une position/action collective garantit l'engagement des acteurs et fut analysé comme souhaitable et positif.

Cependant, une perception s'est maintenue tout au long de ce processus de dialogue et d'action collective. Il s'agit de la nécessité qu'un participant centralise le processus, distribue les rôles, rassemble les résultats et dynamise le temps des personnes engagées. Le sentiment parmi les enquêtés est que le gestionnaire de l'aire doit accomplir ce rôle puisque c'est sa fonction, tandis que les autres conseillers sont bénévoles et ont besoin de concilier leurs agendas professionnels et personnels avec le travail collégial. Cette perception nous renvoie aux auteurs étudiés pendant ma thèse qui soulignent une absence de responsabilisation et d'intérêt pour la cogestion de la chose publique dans la culture politique brésilienne (Baquero, 2001, 2012 ; Demo, 1999, 2001 ; Gohn, 2011, 2005 ; Holanda, 1995 ; Moisés, 2010 ; Peruzzo, 1998, 2013) .

Considérations

Nous commençons en évoquant une citation de l´éducateur Paulo Freire qui nous amène à réfléchir sur le processus de participation dans l'administration publique brésilienne : "Parler, par exemple, sur la démocratie et réduire au silence le peuple est une farce" (Freire, 1970, p. 47). Il y a plusieurs moyens de faire taire le citoyen, selon l'auteur. Il y a ceux déclarés, plus fréquemment objet de contestation, et aussi ceux qui sont voilés, qui font que l´individu ne se rend pas compte de ce que lui a était limité.

Face à plusieurs possibilités d´investigation et d'analyse sur les processus de participation dans la gestion de l'environnement, notre intérêt dans notre recherche

était d'étudier quels sont la perception et le sens que les conseillers et les gestionnaires attribuent à ce dispositif et à leur propre action ont de l'impact sur cette limitation. À la lumière de Paulo Freire, quels sont les silences présents dans ce processus et comment sont-ils établis ? Pour les reconnaître, nous considérons que notre choix méthodologique d´aller sur le terrain en ayant pour guide les orientations de la Recherche-Action Participative (Montero, 2006) a permis non seulement de connaître une réalité, mais de la comprendre dans son dit et non-dit, de décrire les processus expérimentés et de les interpréter à la lumière de la littérature examinée.

Aussi nous avons fait un choix conceptuel. Face à diverses interprétations de ce que signifie participer, nous définissons notre compréhension de la participation à partir d'une approche psycho politique, en la comprenant comme une forme d'action politique des citoyens au sein de l'espace public, avec l´objectif de transformer la réalité politique dans laquelle ils vivent, cherchant à être entendus et pris en compte dans les décisions gouvernementales. À cette fin, les citoyens agissent de manière coopérative, dans un processus de cogestion des affaires publiques. La limite de ces actions est l'intérêt public et ce qui guide les citoyens doit être une volonté de changement et non de promotion sociale. En même temps qu'ils transforment leur propre réalité, les citoyens sont transformés par leur action politique.

Nous classons le processus de participation observée comme passif-informationnel, en utilisant la nomenclature utilisée par C. Peruzzo (1998). Les intérêts des conseillers étaient de recevoir de l'information du gestionnaire de l´aire protégée sur les actions à développer par l´Etat et d´être en mesure de prendre la parole pour donner un avis sur celles-ci. Nous n´avons pas identifié de processus de mobilisation pour l'action coopérative et co-gestionée, même si le Monument Naturel du Pain de Sucre dispose, depuis plus de deux ans, d'un plan de gestion qui fournit des dizaines d'actions et stratégies à mettre en œuvre.

Bien qu'il existe un soutien juridique pour une action collective dans la gestion des aires protégées, dans le cas de Mona Pain de Sucre, les personnes interrogées signifient le conseil d´administration comme un forum où le rôle principal est de réunir une pluralité d'acteurs afin qu'ils puissent se manifester pour conseiller (ou au maximum faire pression) le directeur de l'unité, qui est en fait responsable de la gestion de celle-ci. Ce dernier, à son tour, soutient qu'il est important de démocratiser la parole au sein de ce dispositif, mais avec des limitations, après tout, le rôle de ces participants mobilisés n´est pas de décider.

De cette façon, ce que nous avons analysé était un processus d'intériorisation des limites de la participation et une faible volonté de s'engager dans les processus de gestion collégiale. Les participants attribuent de l'importance au processus collégial et à la valeur de « l'intérêt collectif », par opposition aux « intérêts privés », et sont satisfaits de « pouvoir être entendu » par l'Etat, en exerçant éventuellement quelque pression sur le gestionnaire si leurs suggestions ne sont pas considérées. Cette pression, dans le processus observé, a été manifestée à partir des discussions et des plaintes au sein de la session plénière du Conseil d'administration.

La politique de gestion des aires protégées au Brésil a été décentralisée par la loi (en spécial le Système National des Unités de Conservation et le Plan Stratégique National des Aires Protégées) sous la pression résultant de la mobilisation des mouvements sociaux et environnementaux qui voulaient occuper les Conseils d´administration, comme cela a été souligné dans l'Introduction de cet article. Cependant au moment de le faire réellement, la dynamique trouvée est toute autre. La décentralisation est donnée en termes d'accès à l'information, et non pas du pouvoir de décider. Les conseillers comprennent qu'être capable de prendre la parole et d'être entendu est déjà un gain démocratique, même s´il n´est pas garanti que l´Etat va agir en suivant leurs conseils.

L´Etat brésilien, qui a élaboré sa Constitution appelé Citoyenne, a proposé des lois visant à rompre avec la hiérarchie administrative, mais à partir du moment qu´il ne restructure pas son organisation institutionnelle, ni ses processus et valeurs de gestion (Gohn, 2006, 2011 ; Jacobi, 2003 ; Jacobi & Barbi, 2007a), il limite et entrave le processus de décentralisation effective du pouvoir et la mobilisation citoyenne dans la gestion d'une aire protégée. Il est donné une voix aux participants, dans certains cas est donné le pouvoir de décision (pour les conseils délibératifs), mais sans aucune structure que ce soit pour le travail collectif dans la gestion du territoire (Costa, 2012, 2011 ; Cozzolino & Irving, 2006 ; Irving, Cozzolino, Fragelli, & Sancho, 2006 ; Irving, Giuliani, & Loureiro, 2008 ; Jacobi, 2003, 2004 ; Jacobi & Barbi, 2007 ; Jacobi & Francalanza, 2005). Serait-ce un moyen de faire taire le citoyen ?

Dans le cas analysé, nous n´avons pas identifié un esprit de groupe qui pourrait favoriser une action collective, un sentiment d'appartenance qui pourrait déclencher un processus identitaire du « être » conseiller, ni une volonté de décider. Cela nous amène au schéma sur la crise politique d´A. Dorna (Dorna & Costa, 2015). Comme souligne l´auteur : « *le danger pour une société équilibrée est de ne pas perdre l'équilibre, mais aussi de ne pas parvenir à faire respecter les principes et la méthode qui vous offrent la chance de devenir juste : la délibération républicaine et démocratique* » (Dorna, 2007, p. 173).

La participation des citoyens qui devrait permettre l'amélioration de la démocratie est limitée à "pouvoir être entendu", tandis que le principe de la délibération collective cède la place au pouvoir des oligarchies politiques et économiques, qui n'ont pas besoin de ces espaces collégiaux pour faire pression et pour influencer l'Etat (étant donné qu´elles le font en dehors de ces dispositifs), et aussi à une caste technocratique gouvernementale qui mets en action les décisions du premier groupe. Il n´existe donc pas d'exercice d'un contre-pouvoir (Dorna & Sabucedo, 2006), bien que la puissante machine idéologique libérale insiste à faire croire en un mirage démocratique (Dorna, 2007).

Ce scénario nous a fait réfléchir sur la façon d'établir une autre dynamique, coopérative et dialogique, pour la cogestion des aires protégées. A partir du schéma sur la crise politique de A. Dorna (Dorna & Costa, 2015), compte tenu de la conception de la politique chez H. Arendt (2011) et chez B. Barber (1997), et aussi dans la discussion sur

l´ (in)compétence démocratique des citoyens chez P. Breton (2006), nous nous sommes posé des questions sur le rôle du dialogue dans l'espace collégiale, face aux défis pour la gestion participative des aires protégées et le potentiel du conseil d´administration comme un dispositif démocratique de parole (Breton, 2007a).

À cet égard, le point qui a attiré notre attention n´était pas la disposition des conseillers pour dialoguer, mais surtout les obstacles à ce dialogue. La façon dont le Conseil est organisé, avec des réunions bimensuelles d'environ deux heures chacune, exclut toute possibilité d'entreprendre un dialogue qui cherche une construction collective et coopérative d'une opinion / décision / action. Dans le peu de temps où ils se rencontrent, les conseillers veulent entendre tout ce que le gestionnaire a à dire, discuter la question et passer à une autre question. S´ils disent qu'il est important d'être prêt à écouter autrui, nous avons identifié que la priorité est de construire un argument qui soit convaincante. Ce qui constitue une dynamique anti dialogique dans le classement P. Freire ; une incompétence démocratique dans le classement P. Breton.

Ce processus a changé en proposant une action coopérée avec un groupe de conseillers. La Chambre de Communication nous a permis de vérifier plus en détail le rôle du dialogue dans le processus de participation dans la gestion d'une aire protégée. Quand ils sont stimulés, nous identifions que les participants engagent un dialogue selon l´approche utilisée dans ce travail (Barber, 1997 ; Freire, 1970, 1983 ; Graumann, 1995 ; Isaacs, 2008 ; Read, 1996). Ils étaient prêts à écouter l'autrui, à rechercher une mutualité, à établir des relations de reconnaissance et d'affection. L'autrui n´était plus quelqu'un pour être convaincu mais d'être quelqu'un pour construire ensemble.

On peut faire valoir que le processus de dialogue a contribué à la redéfinition du rôle de conseiller et du Conseil d´administration. Ils ont affirmé que le processus entrepris a révélé que participer d'un Conseil n ´est pas seulement être dans les réunions, mais c´est d´agir ensemble pour l´aire protégée. Et ils ont fait cela pendant notre terrain. Ils reconnaissent qu'il n´est pas un processus facile, car ils n'y sont pas habitués. Comme l'un des conseillers a souligné, il n'y a pas une « culture du dialogue ». La principale difficulté pour eux, que nous avons identifié dans des interviews et des observations de terrain, était de respecter le temps d´autrui et la façon dont le collègue est engagé dans l'action collective. Comme ils étaient bénévoles, ils ont estimé qu'il était impossible d´exiger plus des collègues. La réaction était de redistribuer l'action parmi les participants qui avaient davantage de temps disponible, ce que nous interprétons comme un indicateur de l'engagement de l'action du groupe.

Nous avons également identifié un sentiment d'appartenance et d'identité dans cette action collective. Il y a eu une satisfaction des participants à agir d'une manière coopérative et dialogique pour atteindre l'objectif fixé (la page du MoNa est publiée). Mais deux points ressortent : la nécessité de poursuivre un chef qui centralise le processus et le doute sur l'entretien du processus dialogique coopéré au fil du temps.

A. Dorna (2007) et P. Demo (1999, 2001) partagent l'analyse que la démocratie, pour rester active, nécessite certaines pratiques de citoyenneté. Le premier auteur souligne

qu'il faut décentraliser le pouvoir, le développement d´une communication horizontale et la réduction des formes arbitraires de l'autoritarisme. Le second indique qu'il est nécessaire d'occuper les espaces de participation dans l´espace public avec la compréhension qu'il s'agit d'une forme d'action politique de contre-pouvoir.

Face au scénario analysé, nous avons confirmé notre hypothèse que la participation reste limitée et que la façon dont les acteurs impliqués entendent ce processus a des conséquences sur cette limitation. Donner de l´espace pour prendre la parole ne suffit pas, comme l'a souligné très nettement la littérature examinée dans ma thèse qui est à l'origine de cet article. Le processus de gestion participative d'une aire protégée doit être politique, en ce qu'elle est aussi une forme d'action collective de contre-pouvoir. Bien qu´il ne soit pas signifié ainsi, elle est une forme de lutte politique qui nécessite la dénaturalisation des relations établies dans l'espace public, la RES signification des pratiques et la responsabilisation dans le processus de gestion du territoire protégé.

Sinon, les potentielles innovations démocratiques découlant de la gestion participative de l'environnement courent le risque de répéter les asymétries déjà tellement ancrées dans la culture politique brésilienne (Baquero & Gonzalez, 2011). Nous avons pu identifier que la promotion du dialogue peut être un moyen potentiel pour requalifier la participation, cependant, nous croyons qu'il est impératif que tout au long du processus soit demandé aux acteurs impliqués : quels sont les silences imposé à ceux qui participent et de quelle manière cela s'opère-t-il ?

Je tiens à remercier les conseillers du Monument Naturel des Monts du Pain de Sucre et d´Urca, à Rio de Janeiro, qui ont gentiment donné de leur temps à notre recherche. Je remercie également le programme Science Sans Frontières et la CAPES, du gouvernement brésilien, pour le financement de ce travail de thèse (proc. N. 068013/3).

1 "En ce qui concerne l'architecture de participation, la Constitution fédérale a décrit les principes et les lignes directrices, telles que la citoyenneté en tant que fondement de l'Etat démocratique (articles 1, 5, 8, 15 et 17), les droits sociaux dans les dossiers collectifs (Articles 205, 216, 225, 227 et 230) et l'exercice de la souveraineté populaire (articles 14, 27, 29, 58 et 61), mais aussi porté sur la participation sociale comme moyen pour la gestion publique (articles 10, 18, 37, 74, 173, 187 et 231). [...] Et quand la Constitution ne fait aucune mention aux espaces collégiales, même lorsqu'ils ne sont pas directement les conseils de gestion de la politique, de la présence des citoyens est nécessaire comme un élément constitutif de l'espace (articles 89, 103, 130, 224) "(Teixeira, Souza, & Lima, 2012, p. 10).

2 Recensement réalisé le 26 février 2016.

3 Le territoire brésilien officiel compte 8.515.767 km2, selon l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE).

4 Une autre forme de gestion partagée prévue par la législation environnementale brésilienne.

5 Recensement réalisé le 29 juin 2015.

6 Le nom du mont du Pain de Sucre fut donné par les portugais car il ressemblait à la forme utilisé à l'époque par l'industrie du sucre. Le mont d'Urca recut son nom en mémoire des navires hollandais du même nom (SMAC/RJ, 2012).

Angrosino, M. (2007). *Doing Ethnographic and Observational Research*. SAGE.

Arborio, A.-M., & Fournier, P. (2010). *L'observation directe : L'enquête et ses méthodes*. Armand Colin

Arendt, H. (2011). *O que é política ?* Rio de Janeiro : Bertand Brasil.

Auerbach, C. F., & Silverstein, L. B. (2003). *Qualitative data: an introduction to coding and analysis*. New York: New York University Press.

Avritzer, L. (2012). Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. *Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1137

Baquero, M. (2001). Cultura política participativa e desconsolidação democrática : reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, *15*(4), 98–104.

Baquero, M. (2012). Memória política e constituição da cultura política brasileira. *Ciências Sociais Unisinos*, *48*(2), 84–92.

Baquero, M., & Gonzalez, R. S. (2011). Eleições, estabilidade democrática e socialização política no Brasil : análise longitudinal da persistência de valores nas eleições presidenciais de 2002 a 2010. *Opinião Pública*, *17*(2), 369–399.

Barber, B. R. (1997). *Démocratie forte*. (J.-L. Piningre, Trad.). Paris : Desclée de Brouwer.

Blanchet, A., & Gotman, A. (2010). *L'entretien*. Paris : A. Colin.

Brasil. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências, Pub. L. No. Decreto n. 4340 (2002).

Brasil. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), Pub. L. No. Decreto 5.758 (2006).

Breton, P. (2006). *L'incompétence démocratiqueâ¯: la crise de la parole aux sources du malaise (dans la) politique*. Paris : La Découverte.

Carvalho, J. M. de. (2001). *Cidadania no Brasil : o longo caminho*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

Carvalho, J. M. de. (2007). Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In L.

Avelar & A. O. Cintra (Orgs.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Unesp.

Castro Jr, E., Coutinho, B. H., & Freitas, L. E. (2009). Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In A. J. T. Guerra & M. C. N. Coelho (Orgs.), *Unidades de conservação : abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro, RJ : Bertrand Brasil.

Costa, G. B. (2012). *Consciência, participação e negociação : uma leitura psicopolítica do processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Costa, G. B. (2015). *Participation et dialogue dans la gestion environnementale au Brésilâ¯ : le cas du Monument Naturel des Monts du Pain de Sucre et d´Urca à Rio de Janeiro*. Université de Caen Normandie, Caen.

Costa, G. B. (2011). *Os desafios da gestão participativa de Áreas de Proteção Ambiental : uma reflexão acerca das APAs da região sudeste do país* (Monografia Lato Sensu em Psicologia Política). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Costa, G. B., & Silva, A. S. (2013). Desafios para a ação participativa na gestão ambiental brasileira : uma análise psicopolítica. *Cahiers de Psychologie Politique*, (23). Recuperado de http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=2497

Cozzolino, F., & Irving, M. de A. (2006). Avaliação de gestão participativa em unidades de conservação : uma análise a partir da ótica da governança. Apresentado em Seminário sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, Rio de Janeiro : Instituto de Psicologia da UFRJ.

Demo, P. (1999). *Participação é Conquista : noções de política social participativa*. São Paulo : Cortez.

Demo, P. (2001). *Pobreza politica*. Campinas : Autores Associados.

Dorna, A. (2003). *Crisis en la democracia y liderazgo carismático*. México: Ediciones Coyoacán.

Dorna, A. (2007). *A Psicologia Política, o líder carismático e a personalidade democrática*. Lisboa : Livros Horizonte.

Dorna, A., & Costa, G. B. (2015). La crise politique et la perte de cohésion sociale. *Cahiers de Psychologie Politique*, (25). Recuperado de http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=2940

Dorna, A., & Sabucedo, J. M. (2006). *Études et chantier de psychologie politique*. Paris, France : Harmattan.

Fonseca, I. F., Bursztyn, M., & Moura, A. M. M. de. (2012). Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação : o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). *Revista de Sociologia e Política*, *20*(42), 183–198.

Freire, P. (1970). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

Freire, P. (1983). *Extensão ou Comunicação ?* (7° ed). Rio de Janeiro : Paz e Terra.

Gohn, M. da G. (2006). Conselhos gestores e gestão pública. *Ciências Sociais Unisinos*, *42*(1), 5–11.

Gohn, M. da G. (2011). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo (SP) : Cortez.

Gohn, M. da G. M. (2005). *O protagonismo da sociedade civil : movimentos sociais, ONGs e redes solidárias*. São Paulo, SP : Cortez Editora.

Graumann, C. F. (1995). Commonality, mutuality, reciprocity: a conceptual introduction. In I. Markova, C. F. Graumann, & K. Foppa (Orgs.), *Mutualities in Dialogue*. Cambridge University Press.

Holanda, S. B. de. (1995). *Raízes do Brasil*. São Paulo : Companhia das Letras.

Irving, M. de A. (2008). Iniciando a leitura... In M. de A. Irving, G. M. Giuliani, & C. F. B. Loureiro (Orgs.), *Parques estaduais do Rio de Janeiro : construindo novas práticas para a gestão*. São Carlos : RiMa.

Irving, M. de A., Cozzolino, F., Fragelli, C., & Sancho, A. (2006). Construção de governança democrática : interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil. In M. de A. Irving (Org.), *Áreas protegidas e inclusão social* (p. 41–75). Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rioâ¯: Aquarius.

Irving, M. de A., Giuliani, G. M., & Loureiro, C. F. B. (Orgs.). (2008). *Parques estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas práticas para a gestão*. São Carlos: RiMa.

Isaacs, W. (2008). *Dialogue: The Art of Thinking Together*. Crown Publishing Group.

Jacobi, P. R. (2003). Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, *18*(1-2), 315–338.

Jacobi, P. R. (2004). A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In V. S. P. Coelho & M. Nobre (Orgs.), *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo* (1a ed, p. 270– 289). São Paulo, SP, Brasil : Editora 34.

Jacobi, P. R., & Barbi, F. (2007a). Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. *Revista Katálysis*, *10*(2), 237–244.

Jacobi, P. R., & Barbi, F. (2007b). Democracy and participation in the management of water resources in Brazil. *Revista Katálysis*, *10*(2), 237–244.

Jacobi, P. R., & Francalanza, A. P. (2005). Comitês de bacias hidrográficas no Brasil : desafios de fortalecimento da gestão compartilhada e participativa. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, *11*(0).

Medeiros, R. (2006). Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente &amp ; Sociedade*, *9*(1), 41–64.

Medeiros, R., Irving, M. de A., & Garay, I. (2006). Áreas protegidas no Brasil : interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social. In M. de A. Irving (Org.), *Áreas protegidas e inclusão social* (p. 15–40). Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rioâ¯: Aquarius.

Moisés, J. A. (2010a). Cultura política, instituições e democracia – lições da experiência brasileira. In J. A. Moisés (Org.), *Democracia e confiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas ?* São Paulo : EDUSP.

Moisés, J. A. (2010b). Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In J. A. Moisés (Org.), *Democracia e confiança. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas ?* São Paulo : EDUSP.

Montero, M. (2006). Hacer para transformar : el método en la psicología comunitaria. Buenos Aires : Paidós.

Peruzzo, C. K. (1998). *Comunicação nos movimentos populares : a participação na construção da cidadania*. Petrópolis: Editora Vozes.

Peruzzo, C. M. K. (2013). Comunicação Comunitária e Educação para a Cidadania. *Comunicação & Informação*, *2*(2).

Queiroz, F. A. de, & da Silva, L. de J. M. (2004). O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e a Participação Popular. A Lei n.º9985/2000. In *8º Congresso Brasileiro de Advocacia Pública : instrumentos de proteção do meio ambiente e do erário*. Foz do Iguaçu.

Read, J. H. (1996). Participation, power and democracy. In S. L. Esquith (Org.), *Political Dialogue: Theories and Practices*. Rodopi.

Rio de Janeiro/RJ. RESOLUÇÃO SMAC. Dispõe sobre a criação do Conselho do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca, Pub. L. No. 518 (2012).

Santos, B. de S., & Avritzer, L. (2005). Para ampliar o cânone democrático. In B. de S. Santos (Org.), *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

Teixeira, A. C. C., Souza, C. H. L., & Lima, P. P. F. (2012). Arquitetura da participação no Brasil : uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*.

Teixeira, S. M. (2007). Decentralization and social participation: the new design of social policies. *Revista Katálysis*, *10*(2), 154–163.