UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política

GUILHERME BORGES DA COSTA

Consciência, participação e negociação: uma leitura psicopolítica do
processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio
Tietê

SÃO PAULO
2012

GUILHERME BORGES DA COSTA

Consciência, participação e negociação: uma leitura psicopolítica do
processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio
Tietê

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Mudança Social
e Participação Política, da Escola de
Artes, Ciências e Humanidades, da
Universidade de São Paulo, para
obtenção do título de Mestre em
Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Soares
da Silva

SÃO PAULO
2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

Biblioteca

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Costa, Guilherme Borges da.

Consciência, participação e negociação : uma leitura psicopolítica do processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê / Guilherme Borges da Costa ; orientador Alessandro Soares da Silva. – São Paulo, 2012.

207 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo.

1. Interação social (comportamento social). 2. Participação política - aspectos ambientais. 3. Recursos naturais – conservação - Rio Tietê (SP). 4. Políticas públicas - aspectos ambientais - elaboração. 5. Manejo ambiental. I. Silva, Alessandro Soares da, orient. II. Título.

CDD 22.ed. – 302.14

COSTA, Guilherme Borges da.

Consciência, participação e negociação: uma leitura psicopolítica do processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Soares da Silva

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alessandro Soares da Silva (orientador)
Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP)
Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política (ProMuSPP)

Prof. Dr. Salvador Antonio Mirelles Sandoval
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política (ProMuSPP)

Prof^a. Dr^a. Giseli Paim Costa
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS-RS)

“Olhei para o céu e vi uma estrela caindo...”

À Heloísa,
por toda sua doçura ao dizer e acolher,
sua força ao acreditar e seguir,
seu amor expresso além das palavras.

Aos meus amigos,
os de lá e os de cá.

Agradecimentos

Uma aventura como esta felizmente me aproximou de pessoas que muito ensinaram e que merecem o meu profundo agradecimento. Assim, agradeço...

... aos colegas de turma e professores do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

... aos colegas do Grupo de Pesquisa em Psicologia Política, Políticas Públicas e Multiculturalismo (Gepsipolim).

... à equipe da Secretaria de Pós-graduação da EACH/USP, em especial ao Tiago Villa Mello.

... às equipes da Fundação Florestal e do Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê.

... aos entrevistados e às entrevistadas que gentilmente me receberam e compartilharam suas experiências e percepções imprescindíveis para este trabalho. Muito obrigado.

... aos colegas da EACH/USP, estudantes e professores, que participaram do processo de produção do plano de manejo, em especial: Ramon, Tati, Danilo (Lost), Ravi, Clara, Daniel e Luana.

... aos amigos Renan e Andrea, pelas risadas em momentos tão importantes.

... aos professores Neli de Mello-Thery e Hervé Thery pela confiança e oportunidade. Para mim foi uma rica experiência profissional e acadêmica.

... aos professores Salvador Sandoval e Giseli Costa pelas valiosas considerações e sugestões.

... ao professor Alessandro que, desde o primeiro momento, me fez acreditar que podemos mais e de um jeito humano, verdadeiro e intenso. As orientações, sugestões, correções foram muito importantes, mas igualmente foram a confiança e o carinho ao longo de todo esse processo. Muito obrigado.

... à minha família, em especial minha tia Maria Inês que vibrou desde o primeiro dia deste mestrado, minha irmã Thais, que sempre emprestou sua paciência, carinho e atenção nos dias difíceis, e meu irmão Jefferson, que, ainda que de maneira silenciosa, sempre se orgulhou e torceu para que eu chegasse até aqui.

... aos meus pais, que a seu tempo e a sua maneira me ensinaram a Ser.

Resumo

COSTA, Guilherme Borges da. **Consciência, participação e negociação: uma leitura psicopolítica do processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê**. 2012. 207f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

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 legais instituídas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). 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 trabalho se propõe 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, participação e negociação 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.

Palavras-chave: cultura política participativa, plano de manejo, psicologia política

Abstract

COSTA, Guilherme Borges da. **Consciousness, participation and negotiation: a psychopolitical reading of the production process of the Management Plan APA Várzea do Rio Tietê**. 2012. 207f. Dissertation (Master's degree) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2012.

Study participation processes related to the production of a public policy can be a key to understanding the management model that intends to implement in Brazil, especially in environmental protection areas from the legal requirements imposed by the National System of Units Nature Conservation (SNUC). The consolidation of a democratic culture in the management of environmental policies involves the understanding of community dynamics and governmental decision-making processes, such as the development of a management plan. This study aims to understand how such processes take place for the collective construction of an instrument of public management and consolidating a participatory political culture from the production of the Management Plan (MP) of the Environmental Protection Area (APA) Várzea do Rio Tietê, a territory that covers 12 countries in the metropolitan region of São Paulo (SP). To meet this purpose we used the methodology of participant observation to collect data for public activities undertaken by the team manager of the APA Várzea do Rio Tietê, as well as the realization of semi-structured interviews with actors involved in the preparation of this document. Data analysis was performed based on the basic theoretical discussions focused on political consciousness, participation and negotiation, with a psychopolitical focus, and in discussions of participatory management of environmental policies in Brazil. This work showed that despite the existence of formal spaces for participation in decision-making for governmental and non-governmental actors in the production process of the PM APA Várzea do Rio Tietê - as required by law - the strategies adopted by some participants as well how the notion of participation and collegiate management highlighted by them - among other things - point to challenges to be overcome to ensure the effective democratization of decision making and consolidating a participatory political culture in the management of environmental policies. This study also highlighted the contributions of Political Psychology to policy analysis and understanding of participatory democratic processes.

Keywords: participatory political culture, management plan, political psychology

Sumário

Introdução	1
-------------------------	----------

Capítulo 1

Negociação, participação e consciência política a partir de um enfoque psicopolítico	12
Participação e consciência política	21
Negociação.....	35

Capítulo 2

Gestão participativa de áreas de proteção ambiental: o caso da APA Várzea do Rio Tietê.	48
--	-----------

Capítulo 3

Pesquisando processos de gestão participativa: percurso metodológico.....	74
--	-----------

Capítulo 4

Dinâmicas da participação: análise das ações participativas no processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê	111
Crenças, valores e expectativas sociais	111
Identidades coletivas	124
Identificação de adversário e de interesses antagônicos.....	136
Eficácia Política	147
Sentimentos de justiça e injustiça	152
Vontade de agir coletivamente	157
Metas de ação coletiva	167
Breves considerações sobre consciência e participação	173

Considerações Finais.....	185
----------------------------------	------------

Bibliografia	192
---------------------------	------------

Apêndices	204
------------------------	------------

Introdução

Um exercício breve de pesquisa em bases de produção científica – como colocar nos filtros de busca palavras-chave como “participação”, “política”, “cidadania”, “Brasil” – nos revela como o tema “participação política” vem sendo largamente debatido na academia brasileira. Isto em diversas disciplinas (Ciência Política, Sociologia, Psicologia, Comunicação, Direito, Saúde Pública, Administração e tantos outros), com as mais diferentes abordagens. Exemplo é este programa de pós-graduação, do qual o presente estudo faz parte, “Mudança Social e Participação Política”, pioneiro na Universidade de São Paulo, que surge em busca da compreensão dos desafios da participação política em busca da mudança social, isto a partir de um olhar interdisciplinar.

E não é somente na academia que este tema está em pauta. Nos veículos de comunicação de massa, os comentaristas dos programas jornalísticos, vez ou outra, reproduzem o senso comum sobre a “tal” apatia do povo brasileiro, que não participaria e seria enganado pelos políticos. Também os movimentos sociais no Brasil, desde antes da redemocratização batalham para ampliar os espaços de participação. E até mesmo nas conversas cotidianas o assunto tem aparecido.

A nós, entretanto, diante deste cenário, surgem questões como: “de qual participação todos estão falando”? “Quais consequências este falar tem trazido à ação política de fato”? “Quem participa, participa por que”? “Quais mudanças estão ocorrendo na cultura política brasileira, por falarmos sobre participação política?”. Questões como estas nos provocam desde nossa graduação em Comunicação, na Universidade Estadual de Londrina. Ao tomar contato com os escritos de Paulo Freire e as influências deste na chamada Comunicação Comunitária, campo relativamente recente nos estudos da Comunicação latino-americana, nos inquietamos sobre o sujeito político.

De lá prá cá, prosseguimos nesta busca. Por quatro anos, estivemos à frente do projeto da Oficina de Comunicação, em uma escola pública na periferia de Londrina (PR), onde trabalhamos com um grupo de jovens adultos na implantação de uma rádio livre. O objetivo era trabalhar na mobilização e conscientização política dos moradores para as dinâmicas e questões do próprio bairro. A experiência foi parcialmente bem-sucedida. Os

jovens que participavam da oficina estavam bastante mobilizados, mas começamos a enfrentar resistência dentro da escola, por parte dos professores, apesar do apoio da direção.

Para além do trabalho comunitário, atuamos também como repórter na mídia impressa londrinense e em uma emissora de rádio local com uma cobertura política bastante acentuada. Além das questões do cotidiano do município, a cobertura do legislativo e executivo locais, da política paranaense e, em alguns momentos, da política nacional (como repórter enviado para a cobertura de eventos especiais, como visitas presidenciais, entrevistas com ministros e outros), nos permitiu conhecer outro lado - mais pragmático, digamos – da política, e em especial, da cultura política brasileira.

Também atuamos como docente no ensino superior, onde prosseguimos com nossos estudos sobre o uso comunitário do rádio, acrescentando uma “pitada” de inquietação em relação à questão ambiental, especialmente sobre a educação político-ambiental. Entretanto, algumas questões continuavam sem resposta para nós, como: o que leva as pessoas a participarem de ações coletivas? Quais os sentidos que as pessoas atribuem à própria participação? Que contribuições estas ações têm efetivamente dado para o fortalecimento da democracia no Brasil?

O presente estudo se insere neste rol de questões que nos levam a pensar sobre as dinâmicas participativas no processo de democratização da política nacional. Faremos isto a partir de uma base psicopolítica, pois como defende Sandoval, compreender a participação e a consciência política se refere à compreensão acerca da democracia, uma vez que “as nuances de consciência política são, pois, um capítulo importante no estudo dos processos de consolidação democrática no Brasil, uma vez que constituem suas bases psicossociológicas” (SANDOVAL, 1994: 73).

Dito isto, neste trabalho nos propomos a investigar 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, 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).

Um plano de manejo, enquanto instrumento de planejamento e gestão, é descrito na lei brasileira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), como um “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade de conservação” (BRASIL, 2000). Neste sentido, o presente projeto sustenta-se na necessidade de consolidação da gestão democrática participativa das políticas ambientais brasileiras, referentes às Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como é o caso das áreas de proteção ambiental (APAs).

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”, é possível perceber a emergência de espaços participativos na gestão pública e na política nacionais. Teixeira (2007) destaca, inclusive, que a instauração de elementos democráticos na gestão de políticas públicas consta na Constituição Federal de 1988, 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. 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 formas de governo que alguns autores chamam de neopopulismo, nos faz pensar que ainda há um longo caminho a percorrer em direção à democratização e construção da cidadania no Brasil.

O historiador José Murilo de Carvalho (2001, 2007) afirma que os esforços para incorporar as práticas participativas ao governo brasileiro tiveram fracassos e êxitos. Segundo destaca, a primeira tentativa – fracassada – teria ocorrido antes do período militar (1945-1964), quando as elites se juntaram aos militares para pôr fim ao regime democrático. A segunda experiência teria sido em 1985, ao fim da ditadura militar, sendo que desta vez a experiência tem se mostrado positiva, uma vez que instituições como sindicatos e a imprensa têm podido se organizar e se manifestar livremente, além da independência dos poderes constitucionais, Executivo, Legislativo e Judiciário. Ele ressalta, no entanto, que persistem os problemas da área social, com destaque especial para a educação, os serviços de saúde e saneamento, e segurança pública.

O grande teste da democracia política de que gozamos desde 1985, e o grande desafio dos brasileiros, será conceber e executar políticas que gerem desenvolvimento e, em consequência, reduzam a desigualdade que nos separa e a violência que nos amedronta. (...) Para isso se faz necessário envolvimento cada vez maior dos cidadãos na política e recuperação da crença nas instituições representativas, abalada por práticas anti-republicanas (CARVALHO, 2007, p.30).

Nesta perspectiva, Baquero (2001) assinala que 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 Brasil. A análise freqüente 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 se apóia em Sérgio Buarque de Holanda para refletir sobre a organização sócio-política do Brasil. Segundo aquele autor, são quatro as características brasileiras:

(...) ausência da tendência de autogoverno, a qual significava a ausência de solidariedade comunitária e de maneiras espontâneas de auto-organização política; virtudes inativas, ou seja, o ser social não reflete ativamente para transformar a realidade, mas procura uma razão externa a sua existência; e razão reflexiva, a qual provoca um pensamento que impede rompimentos, sustenta uma consciência conservadora e um domínio dos interesses pelas paixões (BAQUERO, 2001, p.100).

Diante deste cenário, é possível refletir sobre o impacto desta cultura política na ação democrática dos cidadãos brasileiros. Uma consequência pode ser a desconfiança nas instituições e no comportamento dos políticos, o que leva à fragilização da democracia. Moisés (2010a), ao investigar o grau de adesão dos brasileiros ao regime democrático, bem como o quanto a sobrevivência de atitudes autoritárias compromete a democracia e a aceitação do regime, e ainda como as instituições respondem às demandas dos cidadãos, constatou que os brasileiros preferem modelos de democracia que descartam as instituições de representação.

Analisando dados das pesquisas feitas pela Corporação Latinobarômetro, entre 2002 e 2004, em dezoito países latino-americanos, totalizando mais de 48 mil entrevistas, o autor considera que os brasileiros, em função da existência histórica de traços autoritários e de uma resposta insuficiente das instituições democráticas às demandas, preferem soluções à

margem da lei e das normas democráticas, apontando um desprezo ou descrédito em instituições como o parlamento e os partidos políticos.

O desempenho dos governos e das instituições não parece capaz de assegurar aos cidadãos que suas expectativas quanto ao regime são realizáveis. Isso sugere que as elites políticas têm dificuldades para perceber a gravidade da situação, ou não se sentem encorajadas a enfrentar os problemas que precisam ser resolvidos para que a oferta democrática satisfaça a demanda da cidadania.

A insatisfação com a democracia e a desconfiança de suas instituições indicam que eles não sentem que seus direitos de participação e representação – de que dependem a igualdade política e seus corolários, como a igualdade social e econômica – sejam canais efetivos para enfrentar problemas como a corrupção ou as dificuldades econômicas (MOISÉS, 2010a, p. 115-116).

Esse processo, tratado por alguns autores como a desinstitucionalização do Estado, leva a uma privatização do público, caracterizada pela perda da noção do bem comum, o que por sua vez fragiliza a convivência cidadã e desvaloriza as práticas democráticas (BAQUERO, 2003). Esta individualização, segundo Chauí (1991), teria impactos diretos na conduta dos políticos e da prática política. A autora afirma que os códigos da vida pública passaram a ser determinados pelos da vida privada, eliminando a diferença entre o espaço público e espaço privado. Assim,

(...) as relações interpessoais, as relações intersubjetivas e as relações grupais aparecem com a função de ocultar ou de dissimular as relações sociais enquanto sociais, e as relações políticas enquanto políticas, uma vez que a marca das relações sociais e políticas é a de serem relações mediatas ou mediatizadas pelas instituições e pelas coisas enquanto a marca das relações pessoais é a de serem imediatas e terem como mediação apenas a própria presença entre as pessoas, donde o papel decisivo que nelas temos sentimentos, as emoções, as preferências e os gostos (CHAUÍ, 1991, p. 61).

A autora destaca que esta “confusão” entre público e privado, marcando a conduta dos governantes, merece atenção por revelar alguns riscos para a democracia. O primeiro deles seria o de despotismo, ou seja, o risco de transformar “o campo político num espaço de relações interpessoais de mando e obediência definidas pela posição da autoridade como senhor das pessoas e das coisas” (CHAUÍ, 1991: 67). O segundo risco, presente no “modelo privatizado do governante político”, é o da tirania possível na gestão das instituições políticas, ao não se diferenciar a figura pública do governante e seus vícios e virtudes do âmbito do privado.

Ainda sobre a privatização do público, Baquero (2003) ressalta que

(...) tal comportamento é o resultado não de uma predisposição dos cidadãos em privilegiar a informalidade, a apatia ou a alienação, mas da atual desordem política, econômica, social e cultural que caracteriza a sociedade contemporânea. O'Donnell (1994) tem chamado as democracias latino-americanas com essas características de "democracias delegativas". Na "democracia representativa", os governantes eleitos representam os eleitores, enquanto na "democracia delegativa" os governantes, uma vez eleitos, fazem prevalecer sua vontade particular em detrimento da comunidade em um sentido amplo. Tais elementos também contribuem para o surgimento do que Parga (2001) denomina de processo de corrupção da democracia, o qual não será resolvido com mais leis, mais regras ou mais procedimentos democráticos formais (BAQUERO, 2003, p. 88).

O autor ainda destaca que na ausência de uma sociedade civil atuante e participativa, os cidadãos recorrem a mediadores privados, à margem das instituições tradicionais de mediação política. No caso do Brasil, em especial, o caráter patrimonialista (já destacado anteriormente), teria grande influência nesta conduta, levando praticamente ao poder absoluto do Estado na determinação das políticas públicas, relegando à sociedade um papel insignificante (BAQUERO, 2008).

Nesta perspectiva, a qualificação da democracia a partir da justiça social, da distribuição democrática dos meios de qualidade de vida e de decisão política, persiste uma utopia (LHULLIER, 1997), especialmente ao se considerar que esta, tal qual é exercida na maior parte dos governos liberais atuais, se mantém sobre uma estrutura fragilizada, onde a cidadania se banalizou, sua essência se apagou, e o resultado é uma república enfraquecida e um poder republicano traído (DORNA, SABUCEDO, 2006), onde não existe o exercício do contrapoder, que pode ser entendido como a participação do cidadão no poder.

Rancière (1996) afirma que a democracia é, atualmente, mais um espaço de consenso que exercício real das divergências e anseios populares; um regime reduzido ao jogo único dos dispositivos de Estado e das composições de energias e de interesses sociais. E seria este espaço de desencanto que, na avaliação de Dorna (2003), faz com que os cidadãos se vejam cada vez mais passivos diante das ações do governo. Para o autor a vida pública se transformou em uma obrigação formal incômoda, desinteressante à maioria da população, reflexo do que ele chama de "profissionalização da política".

Uma alternativa para este cenário seria o fortalecimento de uma cultura verdadeiramente democrática, que deveria se somar ao fortalecimento de instituições públicas eficientes e legitimadas, à criação de condições econômicas que permitam a aliança

entre níveis razoáveis de renda e certa igualdade social e à existência de atores políticos capazes de integrar possibilidades conjunturais com os procedimentos próprios da democracia (SCHMIDT, 2001).

Entretanto, se o exercício do poder está restrito a poucos e se a maior parte da população se limita a participar da vida pública única e exclusivamente por meio do voto, como é possível criar uma cultura democrática? Como fazer compreender que a participação política não é dádiva e deve ser conquistada mediante a mobilização popular (DEMO, 2001, 1999) Schmidt aponta os caminhos da socialização política como possibilidade, uma vez que “as investigações sobre socialização podem auxiliar na compreensão dos processos subjetivos que obstaculizam ou impulsionam os cidadãos à participação ou à omissão, bem como os mecanismos mais apropriados para incentivar um indivíduo a dar “o primeiro passo” rumo à inserção no mundo da política” (SCHMIDT, 2001, p. 17). Ainda sobre o tema, Sandoval¹ define socialização política como o “processo social pelo qual os indivíduos ao longo de suas vidas adquirem e mudam seus valores, crenças e expectativas sobre o mundo e os acontecimentos políticos” (SANDOVAL, 2010).

Mas como compreender o que leva o sujeito a participar? Ou ainda, como o próprio sujeito percebe a sua participação em um processo coletivo? Na busca de responder a questões como esta, lançaremos mão do olhar da Psicologia Política. No primeiro capítulo deste trabalho, apresentaremos as noções de participação, consciência política e negociação a partir de um enfoque psicopolítico.

O tema da participação política, a partir de um enfoque da Psicologia Política, já foi alvo de estudos de Delfino e Zubieta (2011); Costa (2009); Dorna e Sabucedo (2006); Silva (2007, 2006, 2001); Dorna (2006, 2002, 1989); Prado (2002, 2001); Sandoval (2001, 1997, 1994); Camino, Lhullier e Sandoval (1997); Sabucedo (1996, 1988, 1984); D’Adamo, Beaudoux e Montero (1995); Sabucedo e Arce (1991); Seoane e Rodríguez (1988); e Sobral, Sabucedo e Vargas (1986). Para Dorna e Sabucedo (2006), inclusive, este é um dos temas de urgência da Psicologia Política, pois se relaciona com a atual crise da democracia e da cidadania.

¹ Anotações em sala na disciplina “Comportamento Político”, em julho de 2010, no curso de Lato Sensu em Psicologia Política Políticas Públicas e Movimentos Sociais, na EACH / USP.

De acordo com Maritza Montero (2009), o campo da Psicologia Política contribui com os estudos sobre o fenômeno da participação, pois tem a tarefa de compreender a política como atividade humana e seus efeitos sobre a vida, seus processos e fenômenos psicológicos. Sandoval (1997), completa que o estudo do comportamento político, é complexo e possui diversos determinantes sociais e psicossociais, o que nos leva a considerar efetiva a possibilidade de contribuição da Psicologia Política no presente estudo. Como aponta este autor;

É por essa complexidade que entendemos que o estudo do comportamento político não poderá ser determinista em suas explicações. Teremos que adotar um enfoque compreensivo focalizando nas interações entre fatores, contextos e situações que impactam o processo comportamental pelo qual o Ator elabora o tipo de participação que realiza na arena política ao mesmo tempo que se define como ator e atribui significado a suas ações (SANDOVAL, 1997, p. 23).

O segundo capítulo deste trabalho se propõe a discutir os desafios da gestão participativa de áreas de proteção ambiental, a partir da análise do caso da APA Várzea do Rio Tietê. Desde que a Lei Federal n.º 9.985 entrou em vigor no ano 2000, e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), a gestão participativa de Unidades de Conservação (UCs), entre elas as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), passou a ser obrigatória. A lei determina a criação de um Conselho Gestor, que deve assegurar a participação popular, além do envolvimento dos diversos atores sociais presentes no território na elaboração de documentos técnicos de planejamento e gestão, como é o caso de um plano de manejo.

A APA Várzea do Rio Tietê 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 vinculado à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e responsável pela gestão desta Unidade de Conservação, contratou em 2010 uma equipe de pesquisadores da Universidade São Paulo, por intermédio da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH/USP), para a elaboração do Plano de Manejo. Este contrato resulta de uma compensação ambiental da Transportadora de Gás TAG/Petrobrás, por conta de um passivo ambiental. Antes do contrato ser efetivado, ainda em 2010, as equipes da Fundação

Florestal e da EACH/USP trabalharam por cerca de três meses na elaboração do Termo de Referência para a contratação de serviços especializados para Elaboração do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê. Este documento rege todos os processos na produção do PM.

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. Dito de outra forma, as discussões com os diversos atores sociais durante o processo de elaboração do PM são obrigatórias, uma vez que, para a Fundação Florestal “esta elaboração é a construção de um pacto a respeito dos usos sobre o território das APAs e a eficácia deste planejamento com participação social abre o caminho para a gestão bem sucedida da APA no futuro” (FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2010).

Para dar conta desta proposta, foi organizada a seguinte estrutura de trabalho, envolvendo representantes da Fundação Florestal, da Petrobrás, do Conselho Gestor e da equipe EACH/USP:

- Grupo Técnico de Acompanhamento (GTA): composto por sete integrantes: o Gestor da APA; um representante da Diretoria de Assistência Técnica da Fundação Florestal; o Coordenador Técnico-Executivo da Equipe EACH/USP; um representante da Petrobrás; e um representante do Conselho Gestor (o coordenador do GTPM). O papel desta equipe é articular os integrantes das diversas instituições, além de acompanhar e supervisionar todas as atividades desenvolvidas para elaboração do PM, analisando cada um dos produtos e tomando decisões, quando necessário, quanto ao encaminhamento metodológico e aos desafios que surjam ao longo do processo.

- Grupo de Trabalho do Plano de Manejo do Conselho Gestor da APA VRT (GTPM): constituído por conselheiros é o responsável pelo acompanhamento e pela divulgação do processo de elaboração do Plano de Manejo ao Conselho Gestor.

- Coordenação Executiva do Plano de Manejo: é responsável pela condução do processo de elaboração do Plano de Manejo e é composto pelos seguintes profissionais: coordenadora técnico-executiva responsável pela coordenação da Equipe EACH/USP; especialista em participação social, responsável pelas oficinas participativas; especialista em

SIG²/Banco de Dados, responsável pela produção cartográfica e todo banco de dados; e especialistas temáticos, responsáveis pelos Módulos Antrópico, Biótico e Físico. O Módulo Antrópico é responsável pelo levantamento de dados técnicos específicos, como a elaboração de uma matriz social, de um marco jurídico, de um levantamento sócio-econômico e do patrimônio histórico cultural da região. O Módulo Físico por dados de clima, hidrogeomorfologia, geologia, pedologia e geomorfologia, e o Módulo Biótico por informações sobre fauna, flora e sobre a vegetação remanescente no território da APA. Ao todo, 13 professores doutores (alguns titulares e outros livre-docentes) da Universidade de São Paulo integraram a equipe da EACH/USP, sendo acompanhados por 13 bolsistas, estudantes da USP nos mais diversos níveis, de graduandos a pós-doutorandos.

Após a efetivação do contrato, o processo de produção deste Plano de Manejo foi organizado nas seguintes etapas: i) realização de um diagnóstico socioambiental; ii) elaboração de uma nova proposta de zoneamento (com uma proposta de minuta de lei para alteração do zoneamento vigente); iii) proposição de uma matriz de planejamento e de propostas de gestão; iv) revisão dos limites da área de proteção ambiental; e, por fim v) consolidação da nova base de dados e entrega do Plano de Manejo. Todo este trabalho foi previsto para ser realizado em nove meses, de janeiro a setembro de 2011, mas o contrato foi aditado.

Para assegurar a participação social durante o processo de produção deste documento, foram organizados alguns espaços participativos. De abril a setembro de 2011 foram realizadas nove palestras que integraram o Seminário “Políticas públicas, territorialidade e participação social: diálogos sobre a Várzea do Rio Tietê”. As atividades eram gratuitas e com transmissão ao vivo pelo site do IPTV/USP, um sistema de transmissão digital em tempo real de atividades acadêmicas promovidas na Universidade de São Paulo. O objetivo era capacitar todos os interessados em participar do processo de produção do plano de manejo.

Também foi realizado, em maio, o I Fórum da APA Várzea do Rio Tietê. Um evento que reuniu todos os profissionais da equipe técnica da EACH/USP e os gestores da APA

² Sistema de Informação Geográfica (SIG).

Várzea do Rio Tietê, a fim de discutir o território. O evento também foi gratuito e transmitido ao vivo, em tempo real.

E por fim, para que os diversos atores sociais presentes do território da APA pudessem acompanhar todo o processo de produção do plano de manejo, inicialmente foram programadas quatro oficinas: i) Oficina de Diagnóstico Socioambiental, ii) Oficina de Planejamento Inicial Participativo, iii) Oficina de Zoneamento, iv) Oficina de Planejamento Conclusiva Participativo, o que acabou sendo reconfigurado ao longo do processo. Cada uma destas atividades será melhor apresentada em capítulo específico.

É importante destacar aqui que nosso interesse neste estudo é compreender as dinâmicas de participação na elaboração de um documento de gestão pública (o Plano de Manejo) e que a temática ambiental nos serve de pano de fundo, dado nosso envolvimento neste processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê, como será explicado em detalhes no terceiro capítulo, quando trataremos do nosso percurso metodológico. Reforçamos ainda que nosso estudo não se dá sobre todo o Plano de Manejo da APA, uma vez que nosso interesse é compreender as dinâmicas de participação deste processo, tendo-o como um microcosmo da gestão ambiental no Estado de São Paulo, e que a presente dissertação foi finalizada antes do término do processo de produção do plano de manejo em função dos aditamentos do contrato.

No quarto capítulo realizaremos a análise dos dados levantados, tendo como base, como dito, a referência psicopolítica sobre participação e negociação política. E por fim, fecharemos o presente estudo com as considerações finais sobre a temática trabalhada.

Capítulo 1

Negociação, participação e consciência política a partir de um enfoque psicopolítico

Diante do propósito de analisar os processos de participação vividos pelos atores sociais envolvidos na produção do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê, no Estado de São Paulo, neste capítulo vamos apresentar os conceitos de participação e de consciência políticas, o conceito e os temas relacionados à negociação política, e discuti-los a partir de um olhar psicopolítico. Isto porque a Psicologia Política tem, entre outros propósitos, a tarefa de compreender a política como atividade humana e seus efeitos sobre a vida, seus processos e fenômenos psicológicos (MONTERO, 2009). Antes, no entanto, discorreremos sobre a própria Psicologia Política, disciplina que vem se consolidando no Brasil desde a década de 80 (SILVA & ZONTA, 2010).

Sabucedo (1996, p. 22) define a Psicologia Política como o “estudo das crenças, representações ou sentidos comuns que os cidadãos têm sobre a política, e o comportamento que estes, seja por ação ou omissão, tratem de incidir ou contribuir para a manutenção ou mudança de uma determinada ordem sócio-política”³. Parisi (2007), em trabalho que buscou uma definição para tal disciplina, se apóia em Oblitas e Rodríguez Kauth, que definem a Psicologia Política como uma

(...) área da psicologia contemporânea que se dedica à análise dos fenômenos políticos em função de seus aspectos psicológicos; à interação em fenômenos de incidência política em função de princípios psicológicos; a análises críticas na interpretação de fenômenos políticos e a análises de tópicos selecionados como poder, liderança política, corrupção, entre outros (*apud* PARISI, 2007, p. 14).

O autor acrescenta a esta definição as análises das influências dos modelos políticos vigentes sobre a construção e determinação de modelos psicológicos; dito de outra forma, “a utilização da psicologia por parte dos sistemas políticos dominantes, como disciplina a serviço do controle social” (PARISI, 2007, p. 14).

³ Todas as citações em língua estrangeira do presente trabalho foram, por nós, livremente traduzidas.

A respeito dos usos do termo “psicologia política”, Parisi destaca a proposição de Christlieb (1987). No entendimento daquele seriam quatro “usos” correntes para o termo: i) para situações em que se utiliza da psicologia para assuntos de incidência política, como assessoria em sindicatos, partidos e programas políticos, organização e monitoramento de grupos de base; ii) para aplicar à análise da função ideológica do conhecimento como recurso no exercício do poder social; iii) relativo às preocupações psicológicas dentro da teoria social de caráter crítico, em especial marxista; e iv) de acordo com o que tem aparecido nos manuais, e com influência norte-americana, relativo ao estudo de fenômenos entendidos como políticos com ferramentas tidas como psicológicas e que, habitualmente, aparecem em estudos sobre problemas de personalidade, atitudes e crenças que adotam a forma de comportamento político.

Já Rodríguez Kauth (1999) sustenta que a psicologia política se constrói em duas bases conceituais: i) a psicologia da política, que se refere à “análise e compreensão psicológicas das condutas e processos políticos”; e ii) a política da psicologia, ou a psicologia entendida como discurso político que legitima um mecanismo de poder e que é utilizada a serviço de interesses políticos ou ideológicos.

Maritza Montero (1999) destaca que a Psicologia Política pode ser observada a partir de quatro perspectivas:

i) psicossocial, com tendências a) cognitiva, b) comportamental; se caracteriza pela presença de análises de origem da psicologia social, com predominância de estudos na Europa e Estados Unidos, em torno de temas como atitudes, crenças, motivações, valores, estereótipos, representações e imagens.

ii) psicanalítica; dominando o campo na Europa e Estados Unidos, com foco na análise dos fenômenos políticos a partir dos tópicos psicanalíticos estabelecidos por Freud.

iii) discursiva, com tendências a) pragmáticas, b) teóricas; presente nos estudos latino-americanos e europeus, visam compreender o fenômeno político a partir do discurso.

iv) estrutural-funcional; próprio dos Estados Unidos, supõe a organização dos indivíduos a partir de um padrão de relações entre pensamento, linguagem e ação, com a função de integrar racionalmente conhecimentos, intenções, disposições à ação e comportamentos políticos.

A autora, evocada por Parisi (2007), ainda destaca que todas estas perspectivas podem se manifestar nos seguintes modelos:

i) liberacionista-crítico; de origem latino-americana, surge na década de 80 com os trabalhos de Martín Baró, que se propunham, partindo de uma psicologia social crítica, pesquisar os fenômenos políticos e intervir nos mesmos a fim de gerar transformações sociais.

ii) retórico-discursivo; modelo que se estabelece a partir da compreensão de que a realidade está na linguagem que se constrói. Compreende-se que seria nos estudos do discurso onde se encontrariam as razões e justificativas, das causas e dos efeitos do comportamento políticos.

iii) psichistórico; considera a história para a compreensão dos fenômenos psicopolíticos, por meio da análise de documentos relacionados a fatos históricos da vida de personagens políticos.

iv) racionalista; modelo que compreende que o comportamento político é racional, conscientemente motivado, produto de processos de comparação, evolução e tomada de decisões, obrigatoriamente orientado pela busca de equilíbrio e coerência com o contexto social em que se vive.

v) marxista; se baseia nas ideias marxistas, que compreendem que os processos e o comportamento psicopolítico são resultado da influência das instituições sociais e culturais que respondem a peculiares relações de produção.

vi) da psicologia coletiva. Modelo desenvolvido na América Latina por Fernández Christtieb, e que se define a partir das análises dos sistemas de expressão e interpretação das experiências, acontecimentos e objetos dotados de sentidos que constituem a realidade coletiva.

Tantas perspectivas para definir a Psicologia Política, levaram Barracho (2011), após revisão de literatura, concluir que tal disciplina tem se dedicado ao estudo dos fenômenos cujos aspectos psicológicos são concernentes à política.

Ela pretende, pois, compreender e explicar questões de relevância social, tais como o comportamento dos líderes políticos, os seus traços psicológicos, valores, opiniões e atitudes e ainda os contextos inerentes à sua participação e intervenção, seja ao nível do tipo de influência exercida e respectivos efeitos sobre os pequenos grupos, como ao nível de instituições mais alargadas ou de grande massa popular, que englobam ainda a opinião

pública e a propaganda, as relações e conflitos entre grupos sociais, a socialização política e as relações internacionais (BARRACHO, 2011, p. 61).

Desde a década de 80, o pesquisador e editor da revista francesa “*Les Cahiers de Psychologie Politique*”, Alexandre Dorna, tem afirmado que as dificuldades de elaborar uma definição comum sobre a Psicologia Política fazem dessa disciplina um tipo de ciência que reúne diversas outras (DORNA, 1989). Esta seria, no entendimento do autor, um paradigma perdido das ciências humanas e sociais que, desde a década de 80, reapareceu nos estudos acadêmicos em função da necessidade de compreender os tempos de crise política, além das inquietações dos homens e as vicissitudes da modernidade (DORNA, 2006).

Ele aponta uma série de eventos acadêmicos, em universidades européias e norte-americanas, que reapresentaram trabalhos com enfoque psicopolítico, além das publicações de obras de Grawitz (1986), Moscovici (1987-1988) e Rouquette (1988), e da criação, em janeiro de 1978, da Sociedade Internacional de Psicologia Política, com sede nos Estados Unidos, como espaços para a retomada da Psicologia Política (DORNA, 1989, 2006).

Dorna completa ainda que o desenvolvimento desta disciplina no meio universitário teria se dado em meio à sociolinguística, com a análise do discurso. Contudo, reconhece que a implantação de uma disciplina não é uma questão de fácil resolução, pois as diversas tradições culturais influenciam os trabalhos, o que, por sua vez, se reflete na construção de uma base epistemológica. E como destaca, “a modernidade científica não apaga a tradição. Muito pelo contrário: o pensamento psicopolítico não tem nada a negar, pois seu olhar possui acuidade e extensão” (DORNA, 2006, p. 10).

Esta perspectiva nos remete ao que Fourez (1995) destaca sobre o surgimento de novos paradigmas disciplinares. Para aquele filósofo, uma disciplina científica nasce de acordo com um novo contexto sociopolítico e econômico, e a fim de compreender as novas estruturas da sociedade. Afinal, “há objetos de estudos que só aparecem em um dado momento histórico. Por exemplo, para que se possa falar de psicologia, é necessário que se tenha uma certa concepção do ser humano como indivíduo” (FOUREZ, 1995, p. 104).

Entretanto, para além deste elemento cultural, ele destaca que para a construção de uma disciplina que se pretenda científica, sempre se considerou ser necessário haver um “certo número de regras, princípios, estruturas mentais, instrumentos, normas culturais

e/ou práticas, que organizem o mundo antes de seu estudo mais aprofundado” (FOUREZ, 1995, p. 105). Este processo resultaria no estabelecimento de um “paradigma científico”, o qual seria constituinte daquela disciplina. No entanto, o autor chama a atenção para o fato de que essa construção é reflexo de uma ação humana e, portanto, qualquer construção de um objeto pela comunidade científica não se trataria de um fato “dado”. Para ele,

(...) é característico do discurso científico apagar as suas origens; ele se apresenta muitas vezes como o da objetividade, fazendo rapidamente esquecer que um ponto de vista foi selecionado de início. Assim, para construir uma “ciência das cidades”, é preciso encontrar uma definição do que é uma cidade; isto só será possível após se ter escolhido um ponto de vista para descrever as cidades (FOUREZ, 1995, p. 107).

Ao tratar do estabelecimento de paradigmas científicos, o filósofo francês faz referência a Thomas S. Kuhn que, segundo ele, evidenciou que uma ciência tem data de nascimento e interesses específicos para tanto. Segundo Fourez, Kuhn apresentou a distinção de dois momentos bem diversos da prática científica. A estes chamou de “ciência normal” e de “revolução científica”. O primeiro momento seria aquele em que os cientistas, dentro de um já determinado paradigma, buscam a resolução de problemas, enquanto que no segundo, o âmbito paradigmático de uma disciplina é que está sob questão.

De acordo com Kuhn e Fourez, quando uma disciplina já está estabelecida, o que poderia ser chamado de “período paradigmático”, seu objeto se apresenta relativamente estabilizado e suas técnicas são claras. Entretanto, este momento não é eterno, sob risco de a disciplina perder seu contato com o “externo”. Então se inicia um processo de questionamentos sobre a base que a constitui, o que poderíamos compreender como um momento de “revolução científica”.

Este segundo momento, nos parece se relacionar com o que passa a Psicologia Política. Parisi (2007), inclusive, analisa que o surgimento da psicologia política poderia ser marcado, assumindo a nomenclatura de Kuhn, como um momento de “revolução científica” no interior do pensamento psicológico, filosófico, político e sociológico. A respeito desta perspectiva, Dorna (2002) aponta que a ciência, que há três séculos se apresentava como capaz de organizar cientificamente a humanidade, compreender e modificar racionalmente a natureza, inclusive a humana, hoje tem essa verdade questionada. O otimismo teria dado lugar a um ceticismo que, em alguns casos, se confunde com resignação e em outros com

niilismo. Assim, o autor aposta que a Psicologia Política poderia “se converter no centro de reintegração das ciências sociais” (DORNA, 2002, p. 40).

Entretanto, segundo afirma, esta disciplina possui um “continente” a ser explorado e para se firmar dentro do *status* acadêmico e assumir seu papel no seio das ciências humanas e sociais seria preciso enfrentar duas questões essenciais: de um lado a ausência de um paradigma único do campo dos fenômenos psicopolíticos, bem como de um quadro teórico de explicação e de métodos de estudo do comportamento humano em sociedade e, de outro, a ausência de uma definição comum, entre os pesquisadores, acerca da Psicologia Política. Segundo afirma, isto tem dificultado o reconhecimento desta como uma disciplina própria, ainda que

(...) o respeito de três critérios epistêmicos permita ultrapassar seus obstáculos: inicialmente a análise conjunta dos aspectos psicológicos e políticos no centro do processo histórico, depois uma perspectiva integrativa dos fatos racionais e emocionais como duas faces de uma mesma realidade humana e, enfim, o problema de uma visão transversal dos “acessos” nas Ciências Humanas e Sociais (DORNA, 2006, p. 11).

O autor chega a afirmar que a construção da Psicologia Política exigiria a proposição de um modelo heurístico aberto e um pluralismo metodológico capazes de incorporar o estudo da cultura e da história no lugar central, o que no entendimento dele seria a única maneira de pensar em coerência global (razão e emoção, universalidade e particularidade), na qual os sujeitos e a realidade percebida formem uma nova síntese, conforme esquematizou em seu “Esquema heurístico da Psicologia Política”(Figura 1).

Figura 1: Esquema heurístico da Psicologia Política (DORNA, 2002)

Como é possível observar no esquema, para o autor não seria possível pensar o estudo da política (ou, em específico no texto do autor, do comportamento político democrático) sem considerar o contexto histórico em que se dá a análise (daí a primeira categoria, no topo do esquema, “Situação histórica”, e que assume uma categoria mais universal e racional, pois pauta-se em dados históricos) e sem relacionar este com o universo

particular (subjetivo) do sujeito ou grupo analisado (que Dorna representa por meio das categorias “Memória social”, “Cultura política”, “Projetos políticos coletivos”).

A solução apontada por Dorna para que a Psicologia Política se constitua como disciplina acadêmica – o olhar conjunto entre dois ou mais campos do conhecimento, a perspectiva transversal e integrativa – nos parece ir ao encontro do que Fourez debate sobre interdisciplinaridade, embora este último apresente duas perspectivas para o que considera uma visão interdisciplinar da ciência. A primeira entende a interdisciplinaridade como a mescla de diferentes disciplinas que resultará em um novo enfoque, e a segunda como uma prática específica que visa solucionar problemas relativos ao cotidiano, sem a busca de um novo discurso científico.

Esta segunda perspectiva nos parece mais apropriada para compreender a constituição da Psicologia Política como disciplina. Apesar de reunir elementos de outros campos do conhecimento, sua característica principal nos parece ser justamente a possibilidade de observar dilemas do cotidiano, se empenhando em fazê-lo a partir da articulação entre elementos da exterioridade (compreensão dos processos sociopolíticos, econômicos, biológicos e eventualmente até físicos) e do subjetivo (próprio da psicologia). Isto com o cuidado de evitar a expectativa de um olhar de uma “superciência” interdisciplinar – tal qual destaca Fourez –, mas buscando compreender a realidade e seu contexto, a fim de contribuir com o desenvolvimento social.

Por ter uma vocação interdisciplinar, Sabucedo (1996) defende que a Psicologia Política se define melhor por sua pluralidade que por sua uniformidade teórica e metodológica. Segundo afirma, esta disciplina é mais uma coleção de diversas teorias e procedimentos de pesquisa, que um corpo coerente de formulações teóricas e estratégias metodológicas. Isto seria resultado da multiplicidade de saberes, temáticas de estudo e sensibilidades que estão no seio da Psicologia Política e que, na avaliação daquele autor, mais que um inconveniente, esta pluralidade é cientificamente necessária e enriquecedora.

Na América Latina, a Psicologia Política tem efetivamente assumido tal característica interdisciplinar (PARISI, 2007). Ao celebrar o aniversário de 10 anos da “Revista Psicologia Política” no Brasil (em 2010), seus editores, os pesquisadores Alessandro Soares da Silva e Celso Zonta, destacaram que a publicação havia reunido mais de 180 autores e autoras de

diversas áreas, como Antropologia, Administração, Educação, Educação Física, Filosofia, História, Política, Psicologia e Sociologia. Os editores ainda destacaram a internacionalização da revista, que recebeu contribuições da Argentina, Austrália, Costa Rica, Espanha, Estados Unidos da América, França, México, Portugal e Venezuela (SILVA & ZONTA, 2010).

Apenas a título de registro, no Brasil a primeira disciplina com o nome “Psicologia Política” foi ofertada em 1965, no curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais. Silva e Zonta (2010) destacam, no entanto, que a disciplina ganhou força, de fato, no país, com a criação do grupo de trabalho em “Psicologia dos Movimentos Sociais”, na Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia (ANPEPP), em 1983. Ainda segundo os autores, foi no ano 2000, com a organização do I Simpósio Nacional de Psicologia Política, pelo Núcleo de Psicologia Política e Movimentos Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que se chegou à criação da Associação Brasileira de Psicologia Política (ABPP) e da Revista Psicologia Política.

Recentemente, no XXXIII Congresso Interamericano de Psicologia, ocorrido na Colômbia, em 2011, decidiu-se pela criação da Associação Ibero-Latinoamericana de Psicologia Política (AILAPP). A primeira reunião da nova entidade foi realizada no mesmo ano em Córdoba, na Argentina, quando foram programadas ações para fortalecer as revistas de Psicologia Política brasileira, argentina e espanhola, tornando-as os veículos oficiais da AILAPP (SILVA & ZONTA, 2011).

Considerando o espaço de realização da presente pesquisa, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política (ProMuSPP)⁴, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH), da Universidade de São Paulo, compreendemos ser bastante pertinente o olhar interdisciplinar que a Psicologia Política carrega consigo. Ainda assim, a fim de melhor enquadrar nosso estudo, a literatura aponta um universo temático no qual se inserem os estudos psicopolíticos.

De acordo com Sabucedo (1996), ainda que seja difícil traçar uma lista de temas da Psicologia Política em função da sua pluralidade, é possível enumerar grandes linhas de pesquisa. Para tanto, ele se baseou no estudo de Deutsch que realizou um levantamento dos

⁴ Tanto o ProMuSPP, quanto a EACH, possuem propostas pedagógicas interdisciplinares. O referido programa de pós-graduação, que iniciou suas atividades em março de 2011, reúne docentes de diversas áreas do conhecimento (Geografia, Sociologia, Psicologia, Filosofia, Química, Economia, História, Fonoaudiologia e Comunicação), que propõem disciplinas que visam o enfoque interdisciplinar diante dos dilemas da Mudança Social e Participação Política.

temas apresentados em diversas edições dos congressos da Sociedade Internacional de Psicologia Política, da revista editada por tal entidade (Political Psychology) e também diversos manuais da disciplina. Sua análise apontou os seguintes eixos:

- i) o indivíduo como ator político (socialização política, participação política, comportamento eleitoral, influência dos meios de comunicação, etc);
- ii) movimentos políticos ;
- iii) o político e o líder (estudos sobre líderes e lideranças políticas, estudos sobre a personalidade de homens e mulheres políticos, psicobiografia e psichistória);
- iv) coligações e estruturas políticas;
- v) relações entre grupos políticos;
- vi) processos políticos;
- viii) estudos monográficos.

O presente estudo se insere no primeiro eixo apontado por Sabucedo (o indivíduo como ator político), pois, como já dito, se dedica a analisar os processos de participação política vividos pelos atores envolvidos na produção do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê, no Estado de São Paulo. Desta forma, passamos agora a nos dedicar mais detidamente sobre a noção de participação a partir de um enfoque psicopolítico.

1.1 Participação e consciência política

De acordo com Lucia Avelar (2007), participação é uma palavra latina, do século XV, oriunda de *participatio*, *participationis*, *participatum*, e significa “tomar parte”, compartilhar, associar-se. Na visão de Pizzorno (citado por Avelar, 2007), a participação se refere à ação “que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do Estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e, portanto, os valores) de um sistema de interesses dominantes”.

Para Melucci (1996), a participação se refere a toda e qualquer forma de ação coletiva. Ainda de acordo com este autor, a definição de participação deve levar em conta conteúdos diferentes: primeiro que quem participa buscando seus objetivos se identifica com os interesses gerais de um sistema dominante, legitimando-o; e segundo que “a

participação se dá em um contexto competitivo de interação estratégica e com o objetivo de exercer algum grau de influência na distribuição de poder em benefício de um grupo específico” (MELUCCI, 1996, p. 306).

A partir de uma perspectiva histórica, é possível compreender que a participação política 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).

Segundo 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 de uma maneira diferente daquela realizada na década de 1930, quando estes eram atrelados ao Estado, o que ocorreu nas décadas de 1960 e 1970, 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.

A autora afirma que desde que a participação tornou-se um fenômeno político, os estudiosos procuram compreender as diferentes formas de participação, cada uma em seu contexto histórico. Entretanto, ela ressalta que compreender o que leva o cidadão a participar ou não ainda é um grande desafio para a academia (AVELAR, 2007).

Diante desse cenário, 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 a origem teórica remonta à 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 comunitários, 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. Ela adota a idéia de ação política em vez de participação política, considerando que aquela supõe uma concepção do sujeito como ator, ativo e construtor da realidade, não como mero reproduutor em situações que exigem uma resposta.

O conceito de ação política indica uma tomada de posição que considera, em primeiro lugar, que as pessoas são seres ativos, construtoras da realidade em que vivem, geradoras das mudanças, das tendências dominantes e das resistências. Esta posição está localizada dentro do paradigma relativista, construcionista, que a partir de meados da década passada surge como um contrapeso para a concepção predominantemente reativa a que nos acostumou o positivismo. Assim, a ação política é vista como parte da construção social cotidiana da realidade, como parte da evolução histórica e como conjunto de fenômenos, essencialmente dialéticos e dinâmicos. Conseqüentemente, a ação política inclui não apenas os feitos tradicionalmente considerados como “política”, mas muitos outros, não menos políticos, mas também tradicionalmente negligenciados ou relegados à esfera da patologia social ou das “disfunções” sociais. Nesse sentido (...) sua perspectiva dos acontecimentos e de seus atores assume um caráter não apenas mais amplo, mas também mais democrático (MONTERO, 1995, p. 10).

Costa (2009) destaca o conceito de participação política para Seoane (1988), que compreende que este deve ser entendido 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. Nós, no presente trabalho, adotamos estas últimas perspectivas destacadas por Montero e Seoane 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, conforme abordaremos adiante, ao tratarmos do Modelo Analítico da Consciência Política, proposto por Sandoval (2001).

A fim de identificar as principais modalidades de atividade política, na busca de ir além da divisão convencional/não-convencional, ou ainda, legal/ilegal, Sabucedo e Arce realizaram um estudo em que identificaram quatro tipos de participação política claramente diferenciados entre si. São eles:

i) persuasivo eleitoral: se refere às ações bastante vinculadas às campanhas eleitorais, onde “o sujeito é agente da influência (convencer outros a votar como um) e o objeto da mesma (ir a comícios)”(SABUCEDO, 1996, p. 94);

ii) participativo convencional: se referem às ações que se mantêm dentro da legalidade e que objetivam alterar o curso dos acontecimentos político-sociais. Segundo o autor, aqui se incluem condutas como votar, enviar cartas à imprensa, manifestações e greves autorizadas;

iii) participativo com violência: como o nome diz, se referem às formas violentas de participação, com ações que causam danos às propriedades e podem ser realizadas por meio de armas;

iv) participativo pacífico: se referem às atividades que, mesmo que não estejam exatamente dentro da legalidade, também não são manifestações violentas, como ocupação de edifícios, boicotes, manifestações e greves não autorizadas (SABUCEDO, 1996).

No entanto, em publicação anterior (SABUCEDO, 1990), já havia destacado que distintas formas de participação não são excludentes. Seoane, por sua vez, adota uma postura que se aproxima àquela adotada em nosso trabalho. Em estudo sobre as formas de

participação na sociedade pós-industrial (como ele mesmo denominou), definiu a participação da seguinte maneira:

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).

Após revisão de literatura, Delfino e Zubieta (2010) destacam ainda que a participação política exige que os indivíduos sejam referenciados como cidadãos, a presença de uma ação volitiva e a referência à política e ao governo. As autoras complementam que para se considerar uma ação como um ato de participação política é necessário haver a intenção de se querer mudar, de qualquer forma, as ações de governo, caso contrário, seria uma participação cidadã ou social (como no caso de algumas ações comunitárias ou de bairro).

Sandoval (1997), ao discorrer sobre o fenômeno do comportamento político, afirma que as diferentes formas de participação concorrem na caracterização deste comportamento, isto somado à análise dos espaços sociais, onde comportamento e seqüências de comportamento se desenvolvem em termos de espaços formalizados ou espaços não-formalizados. Assim, o autor propõe o seguinte esquema:

Figura 2: Caracterização de Formas de Participação Política (SANDOVAL, 1997, p. 19)

Sandoval reafirma que o estudo do comportamento político é complexo e possui diversos determinantes sociais e psicossociais.

É por essa complexidade que entendemos que o estudo do comportamento político não poderá ser determinista em suas explicações. Teremos que adotar um enfoque compreensivo focalizando nas interações entre fatores, contextos e situações que impactam o processo comportamental pelo qual o ator elabora o tipo de participação que realiza na arena política ao mesmo tempo que se define como ator e atribui significado a suas ações (SANDOVAL, 1997, p. 23).

É 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 pertencças, desfaz pertencças, transforma as consciências individuais e as torna mais coletivas e homogêneas como é o caso do que se observa entre lideranças” (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).

Diante desta perspectiva, apresentamos aqui o Modelo Analítico da Consciência Política, proposto por Sandoval (2001) e composto por sete dimensões estruturantes: i) crenças, valores e expectativas sociais; ii) identidade coletiva; iii) identificação de adversários e de interesses antagônicos; iv) eficácia política; v) sentimentos de justiça e injustiça; vi) vontade de agir coletivamente e vii) metas de ação coletiva (ANSARA, 2009; SILVA, 2006; SANDOVAL, 2001).

Tal modelo é resultado de um trabalho que recebe influências de alguns autores, como Allan Tourraine, Charles Tilly; Willian Gamson e Hewstone (SILVA, 2006). Partindo do modelo de consciência proposto por Tourraine, quando aquele tratava da consciência operária, Sandoval acrescenta a dimensão “Vontade de Agir Coletivamente” às três dimensões originárias do pensador francês (Identidade, Oposição e Totalidade⁵). A partir de Gamson, Sandoval aprofunda sua discussão da relação entre o “eu” e a sociedade, entretanto, diferente do primeiro, o segundo entende a consciência política não somente como sustentação da ação coletiva, mas também como chave para compreender processos de desmobilização individual e coletiva (SILVA, 2006). Por fim, de Tilly, com quem trabalhou durante seu processo de doutoramento, Sandoval recebe influências sobre os processos e as dinâmicas dos conflitos no agir coletivo.

⁵ Sobre as três dimensões do modelo de consciência política proposto por Tourraine, i) Identidade, que é a dimensão que se refere à identificação do indivíduo com uma classe e seus elementos que o diferenciam das demais; ii) Oposição, dimensão que se relaciona à percepção do indivíduo sobre a sua classe, em oposição às demais, especialmente em relação à classe dominante; e iii) Totalidade, se refere à percepção do indivíduo sobre a dinâmica social, distribuição de bens sociais e sistema de dominação de uma determinada sociedade, verificar Tourraine (1966).

Figura 3: Esquema do Modelo de Consciência Política
(traduzido por SILVA, 2006, p. 500)

A respeito do Modelo Analítico de Consciência Política, Silva (2006) ressalva que se trata de uma apresentação didática que não implica em uma sucessão obrigatória de cada elemento da maneira como foram dispostos e mais uma maneira de compreender como os diferentes elementos objetivos e subjetivos relativos aos sujeitos concorrem no processo de consciência política dos mesmos. Silva destaca que

(...) ainda que o processo de estruturação da consciência traga em si um caráter político, isso não implica na necessidade de que o sujeito seja um sujeito politizado. Assim, a consciência política refere-se à politização do sujeito, às ações politizadas do sujeito e, em última análise, ao desenvolvimento consciente do seu caráter político, no mesmo caminho apontado por Gramsci (SILVA, 2006, p. 499).

Para Sandoval, 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).

Ainda seguindo tal raciocínio, o autor chama atenção para os escritos de Heller sobre os efeitos do cotidiano na forma de pensar dos sujeitos, sendo que os impactos da rotina seriam o desenvolvimento de um pensamento pouco crítico, imediatista e utilitarista, seja em função da naturalização que aquela impõe às situações da vida, seja em função do comodismo que os indivíduos adotam ao se relacionar com os fatos do dia-a-dia. Apoiando-se em Heller, afirma:

Essa falha na racionalidade e a ênfase sobre o pragmatismo se refletem no caráter fragmentário do pensamento das pessoas combinado à mescla não-sistemática de material cognitivo e juízos superficial de valores, convertendo a pressa no “desejável” e a eficiência no “natural”, na medida em que as opções de comportamento delas lhes permite continuar no ritmo do dia-a-dia com um mínimo de perturbação (SANDOVAL, 1994, p. 64).

Sandoval (1994) ressalta, no entanto, que é preciso levar em conta também que não apenas o cotidiano influencia a consciência do sujeito, mas também as instituições que ele entra em contato. Silva completa que é

a partir do processo de internalização das instituições, das crenças, da cultura e dos valores construídos socialmente; mediante o diálogo interior vivido por cada sujeito e que é pautado pelo que é internalizado, é que se dá a individuação do sujeito. Baseado nesse diálogo que o sujeito faz consigo mesmo é que ele responde à dinâmica social da qual faz parte e constrói conhecimentos, simboliza o conhecido e experienciado (SILVA, 2006, p. 501).

Desta feita, o modelo analítico proposto por Sandoval (2001) busca compreender os processos que concorrem na construção desta consciência política em sua totalidade, considerando as dinâmicas exteriores e subjetivas do indivíduo. A primeira dimensão – “Identidade Coletiva” –, por sua vez, consiste no sentimento de pertencimento ou identificação do indivíduo com um ou mais grupos ou categorias sociais.

Além disso, na visão do autor, tal dimensão se relaciona com os investimentos sociais, políticos, econômicos, educacionais ou mesmo culturais, que os indivíduos ou grupos empenham, bem como o trabalho para manter o grupo coeso, tendo cada indivíduo desenvolvido um sentimento de unidade e pertencimento desenvolvido.

Portanto, a identidade coletiva é o sentimento de solidariedade que permite ao indivíduo desenvolver laços interpessoais que conduzem a um sentimento de coesão social. Essa coesão social permite ao indivíduo se identificar com uma ou mais categorias sociais,

reconhecer-se como pertencente a ela (s) e ser reconhecido como pertencente a ela (s) (SILVA, 2006, p. 504).

A segunda dimensão do modelo de Sandoval – “Crenças, Valores e Expectativas Societais” – considera que as crenças, valores e expectativas podem ser compreendidos como “representações sociais sobre a natureza, a estrutura, as práticas e as finalidades das relações sociais que constituem a sociedade na vida de cada indivíduo” (SANDOVAL, 2001, p. 187). Tal dimensão se relaciona com os valores e expectativas “impostos” socialmente através de diversos processos de dominação, e que, por sua vez, têm impacto direto nas escolhas e no agir dos indivíduos.

Sobre a terceira dimensão deste modelo de consciência política – “identificação de adversários e de interesses antagônicos” –, ela se refere à maneira como interesses simbólicos e materiais de um grupo se opõem aos interesses de outros grupos, o que possibilitaria a compreensão da existência de adversários coletivos na sociedade, o que, por sua vez, seria um elemento-chave para as ações coletivas. Tal dimensão, na visão de Silva (2006), insere a relação entre indivíduo e estrutura social, uma vez que esta produz múltiplos significados, que, inclusive, podem explicitar os dissensos que constituem a sociedade. No entendimento de Sandoval (2001), esta dimensão assume um papel de destaque, pois a identificação desses interesses antagônicos e de adversários auxilia na mobilização de indivíduos a agir contra um objetivo específico, mesmo sendo este um indivíduo, um grupo ou uma instituição, ou a posicionar-se em defesa de suas posições, consolidando-as.

A quarta dimensão consiste no sentimento individual de eficácia política, ou seja, o sentimento do indivíduo sobre a sua capacidade de intervir em uma situação política. Tal dimensão recebe influências da Teoria de Hewstone (ANSARA, 2009; COSTA 2009), que aponta três interpretações às causas e motivações que os indivíduos atribuem as coisas que lhes acontecem:

1. Forças transcendentais – fenômenos históricos, desastres naturais ou intervenção divina. Produz baixo sentimento de eficácia política, gerando, via de regra, situações de submissão e conformismo frente às situações de angústia social.

2. Soluções individuais – as pessoas atribuem a si mesmas as responsabilidades acerca do que acontece. As pessoas procuram soluções individuais para situações sociais.

3. Ações de outros indivíduos ou grupos – as pessoas acreditam que situações de angústia social são resultantes das ações de grupos ou indivíduos, o que pode levar a um sentimento de coragem para a mudança da situação. Neste caso o sentimento de eficácia política é o mais elevado entre os três, o que poderia resultar num processo de ação para a mudança.

O sentimento de eficácia política é apontado por alguns autores como essencial para que o indivíduo se lance em um processo participativo. Schmidt (2001) afirma que o sentimento de eficácia política está relacionado com o sentimento pessoal de eficácia geral e pressupõe um sentimento de autoconfiança do sujeito em relação ao mundo, e que existe uma evidência considerável de que as pessoas com maior senso de eficácia têm mais probabilidade de participar do que as que se sentem ineficazes. Putnam (2006), por sua vez, mesmo não utilizando o termo “eficácia política”, destaca que, em qualquer comunidade, os mais instruídos sentem-se mais eficazes, pois a educação representa status social, capacidade social e contatos.

Outra dimensão do Modelo Analítico de Consciência Política – “sentimentos de justiça e injustiça” – se refere aos sentimentos pessoais de justiça e injustiça, sendo que os últimos, segundo Sandoval (2001), seriam comuns – via de regra – a integrantes de movimentos sociais, como uma forma de legitimar suas reivindicações. Esta dimensão recebe influências dos escritos de Moore (1978) sobre injustiça social. De acordo com Silva (2006),

o que constitui uma relação equilibrada de reciprocidade e o modo como o sujeito percebe a violação dessa relação são processos sócio-históricos complexos. Certamente, uma grande parte dos critérios para medir noções de reciprocidade é histórica e determinada a partir de seu contexto. Não obstante a isso, quando estes sentimentos de reciprocidade deixam de existir por alguma razão ou foram violados, constituindo, assim, uma situação injusta, provocam o descontentamento coletivo e o subsequente protesto. É comum notar que toda a reivindicação dos movimentos sociais se dá contra uma situação de injustiça. Por conseguinte, observamos que quando as pessoas sempre se referem a sua participação em movimentos sociais encontram-se embutidas nestas alguma referência à noções de injustiça que são utilizadas para legitimar suas reivindicações e responsabilizar os adversários (SILVA, 2006, p. 508).

A sexta dimensão – “vontade de agir coletivamente” – consiste na predisposição individual em adotar ações coletivas para reparar injustiças cometidas. Esta dimensão focaliza alguns aspectos, como destaca Sandoval:

Um se refere aos custos e benefícios para lealdades interpessoais e laços resultantes da participação ou não no movimento, um segundo (aspecto) se refere aos ganhos ou perdas de benefícios materiais resultantes de participação no movimento social, o terceiro refere-se à percepção do risco físico em se engajar em ações coletivas, dadas as condições conjunturais (SANDOVAL, 2001:189-190).

A disposição em agir coletivamente é um dos pontos de discordância entre Sandoval e Tourraine, ao elaborar seu modelo de consciência (SILVA, 2006). Para Sandoval, de um modo geral, os indivíduos são mais predispostos a não participar do que participar em ações coletivas uma vez que avaliam, racionalmente, os custos e benefícios, as perdas e os ganhos materiais e os riscos concretos que envolvem a sua escolha em participar ou não de movimentos sociais ou de ações coletivas (ANSARA, 2009).

Essa dimensão, segundo Silva (2006), se relaciona com os estudos de Klandermans (1992), e, assim como a próxima dimensão – “Metas de Ação Coletiva” – encontra subsídios em trabalhos de autores da teoria da escolha racional que estudam os determinantes da participação coletiva.

Sandoval ressalta que, em ambas as dimensões, as decisões que os sujeitos tomam, seja individualmente como coletivamente, relativas à sua participação em um movimento social, são fruto de escolhas informadas e significadas que influenciam na participação e no compromisso dos sujeitos com o movimento social (SILVA, 2006, pp. 509-510).

Ainda sobre a última dimensão do modelo de Sandoval, esta se refere ao grau em que os participantes percebem uma relação entre os objetivos do movimento social, as estratégias de atuação traçadas por eles, somadas aos seus sentimentos de injustiça, de seus interesses e sentimentos de eficácia política.

Sobre o Modelo Analítico de Consciência Política, Silva afirma que este “oferece um referencial teórico consistente para a pesquisa da participação política, da participação coletiva, e serve como ferramenta conceitual para os trabalhos de socialização política desenvolvidos pelos dirigentes e militantes de movimentos sociais, bem como para a atuação daqueles que se dedicam a esse tipo de estudo” (SILVA, 2006, p. 511).

É possível destacar também a importância do estudo da consciência política para a compreensão dos processos de consolidação da democracia, uma vez que esta constitui suas bases psicossociológicas (SANDOVAL, 1994). De acordo com Sandoval,

(....) tipicamente, quatro modalidades de consciência política parecem prevalecer entre segmentos significativos da população urbana brasileira, as quais servem para ilustrar a complexidade da formação de uma consciência de cidadania democrática entre indivíduos que vivenciaram o seu cotidiano e suas experiências institucionais em sociedade predominantemente não democráticas (SANDOVAL, 1994, p. 69).

Seriam elas:

1- Consciência de senso comum, que seria aquela formada a partir da percepção social limitada pelo “universo da vida rotineira”;

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 ainda permanecessem significativos;

3- Consciência de conflito, que aparece quando se reconhece a estratificação da sociedade e os diferentes interesses das classes. Segundo Sandoval (1994), 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 comportamentos. 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 uma 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, se centraram 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 propomos a fazer no presente trabalho, 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).

Além disto, o autor ainda afirma:

Os governos se preocupam com essas crenças de legitimidade ou ilegitimidade dos distintos grupos de cidadãos, mas o regime democrático não se vê ameaçado por isso. O real perigo do sistema democrático, a princípio, surge quando grandes setores da população se sentem relativamente impotentes nas suas intenções de influenciar as decisões do governo e pensam que este está composto por pessoas desonestas e que não são dignas de confiança. Este descontentamento é que produz um afastamento da participação por impotência e desconfiança (SEOANE, 1990, p. 177).

1.2 Negociação

Em um contexto de “crise” democrática assinalada por Dorna (2006), marcada por uma baixa participação política popular, somada a uma descrença na ação política (DORNA, 2003), o autor destaca que a democracia, em sua origem, foi essencialmente um método de decisão em que era imperativo o diálogo e o debate do contraditório, e neste sentido, defende que a deliberação pública seja o caminho para que esta democracia possa se concretizar. Para isso, no entanto, Dorna enfatiza que além de livres, os cidadãos deveriam se portar não apenas como homens comuns, mas como homens da polis, da política, da nação.

A partir desta noção e considerando o universo de nossa pesquisa – um processo de construção coletiva de um instrumento de gestão de uma política ambiental –, discutiremos aqui o conceito de negociação política e temas relacionados a ele, como conflito, papéis dos atores e relações de força, estratégias de ação e métodos de influência. Graciela Mota

(2006), em texto que discute a negociação política como uma construção coletiva (a autora o faz a partir de um enfoque psicopolítico), destaca que o termo “negociar” vem do latim “*negotiarī*”, que designaria uma série de argumentos. Dito de outra forma, seria dizer “alguma coisa”, de “alguma coisa” ou em relação a “alguma coisa”. Assim, segundo a autora, a política usa a negociação como uma ferramenta de persuasão ou para o tratamento de um conflito, sendo que do contrário, negando a negociação, esta (a política) não é mais que a força do poder, da técnica e da unilateralidade que se alimenta da superioridade militar.

Mota destaca ainda que a negociação pode ser entendida como “um ato e uma tarefa de construção social que visa a mais cara aspiração das democracias contemporâneas: restituir ao nosso cotidiano o sentido de pertencimento e da vocação para o coletivo, onde a liberdade e o pleno exercício da inteligência tendem a reencontrar a vida da política, da justiça, da paixão e de uma vida novamente gerada na sua dimensão real” (2006, p. 44).

A partir de uma perspectiva mais próxima do olhar sociológico, mais ainda assim considerando os aspectos psicológicos do processo de negociação, Thunderoz (2010) ressalta, em obra dedica a compreender a negociação na contemporaneidade – a partir de ampla revisão bibliográfica e análise de situações do cotidiano e de resultados de pesquisas empíricas –, que a negociação deixou de ser apenas relacionada à diplomacia, ao comércio ou às relações de trabalho, domínios onde ela esteve circunscrita por muito tempo, para se estender a múltiplos campos e estruturar diversas atividades sociais.

O autor destaca que o conceito de negociação carrega múltiplas interpretações, pois esta seria: i) um mecanismo de decisão (em oposição a outros, como o voto, a imposição ou um julgamento); ii) uma atividade social dotada de uma intenção e de uma perspectiva; iii) um processo; iv) um tipo de relação (caracterizada por uma troca de objetos e direitos); iv) uma norma social (carregada de um sentido moral).

Thunderoz (2010) ainda destaca que a noção de negociação combina elementos que não necessariamente se misturam, como: i) indivíduos (e suas vontades, seus afetos); ii) estratégias de ação; iii) interesses (as vezes que aproximam ou que afastam); iv) cálculos sobre a utilidade das ações; v) dispositivos (instrumentos de ação, como argumentos, documentos, ameaças); vi) objetos (para casos de trocas de direito, por exemplo); vii) regras (as quais se decide sobre sua substância e uso).

O autor aponta que a negociação mobiliza recursos psicológicos, técnicos, normativos e éticos, e a define como uma forma “substantivada do negócio”. Dito de outra forma, a ação de negociar é o que estaria em primeiro plano; o fato de se comprometer com o outro, de decidir com ele, de estabelecer um compromisso.

Negociar não é somente um verbo de ação estratégica, mas é (forçosamente) uma tríade; ele designa o movimento de três entidades: 1) aquela que pretende; 2) aquela a quem é endereçada esta pretensão; 3) a coisa ela mesma. (...) Do ponto de vista deste sentido e dos seus efeitos, uma outra tríade define a negociação. Se trata de: 1) uma modalidade de interação social; 2) um processo de decisão; 3) uma prática social encerrada (THUNDEROZ, 2010, p. 15).

Esta tríade seria bastante recorrente nos escritos acadêmicos, mas segundo Thunderoz, é necessário não deixar de refletir sobre o sentido da eficácia da negociação e que ela sempre nasce de um conflito, e que este a define. Aliás, a partir da retomada da literatura, fica clara a centralidade da noção de conflito, sobretudo no instante em que é necessário se discutir o conceito de negociação. Louche (1975) destaca inclusive, que o conflito é o que origina a negociação, uma vez que esta última seria um momento do primeiro, em que os protagonistas deixam de recorrer à violência e à aniquilação dos adversários, valendo-se do diálogo para o “combate”.

Thunderoz apresenta visão semelhante ao destacar que para que exista uma negociação é preciso haver, entre os indivíduos de um mesmo sistema social, ou entre protagonistas de uma mesma situação social, uma divergência, um desacordo, um litígio, ou, por fim, um conflito, que, segundo o autor, é natural e inevitável na sociedade e nas organizações sociais atuais. Tal inevitabilidade se dá porque sociedades e organizações são complexas, assim como os indivíduos envolvidos são complexos, com diferentes atitudes e comportamentos. A esse respeito, bem como sobre o caráter de dominação presente no conflito, o autor escreve:

O conflito é freqüentemente a máscara que esconde as relações de dominação e de exclusão, escreveram Michel Callon, Pierre Lascoumes e Yannick Barthe. Nós não aprofundaremos a democracia buscando acordo custe o que custar. A política é a arte de tratar dos desacordos, dos conflitos, das oposições e, por que não, que as fazer surgir, as incentivar, as multiplicar, pois é assim que os caminhos inesperados se abrem, que as possibilidades se multiplicam (THUNDEROZ, 2010, p. 19).

Neste sentido, Rancière (1996) afirma que a política começa quando se pára de equilibrar lucros e perdas, onde se tenta repartir as parcelas do comum, harmonizar segundo a proporção geométrica as parcelas de comunidade e os títulos para se obter essas parcelas. Isto tudo, na visão do autor, a fim de que “a comunidade política seja mais do que um contrato entre quem troca bens ou serviços” (1996, p. 21). Para que isto aconteça, ele ressalta que é “preciso que a igualdade que nela reina seja radicalmente diferente daquela segundo a qual as mercadorias se trocam e os danos se reparam” (1996, p. 21).

Apesar de estarmos de acordo que o conflito estaria na base da ação política, podendo multiplicar as possibilidades de ação inclusive, o cenário atual da política brasileira nos parece diferente disto. Percebemos, via o noticiário nacional, e também a partir de nosso trabalho (conforme apresentaremos no Capítulo 4), uma tendência a eliminar o conflito via consenso forçado, ameaças ou decisões judiciais, o que entendemos ser diametralmente o oposto da decisão negociada democraticamente e politicamente, e que se chega a um conjunto, mais ou menos coerente, de regras estabelecidas coletivamente (THUNDEROZ, 2010).

Rancière afirma que este consenso forçado pressupõe o desaparecimento da distância entre a parte de um litígio e a parte da sociedade. “É o desaparecimento do dispositivo da aparência, do erro de cálculo e o litígio aberto pelo nome do povo e pelo vazio de sua liberdade. É, em suma, o desaparecimento da política” (RANCIÈRE, 1996, pp. 105-106). Prova disto é que tais atitudes (ameaças, imposições judiciais), sejam elas provenientes do Estado e da sua máquina jurídica (leis, julgamentos, regras administrativas), de um indivíduo (um chefe, o prefeito, um autocrata), ou de um grupo (um sindicato, um partido político), sempre se referem a decisões tomadas de maneira unilateral no momento de uma ação (THUNDEROZ, 2010).

A negociação, quando ela resulta em um acordo entre as partes, é exatamente o contrário do esquema da imposição: existe a livre aceitação do acordo, e este aceite é unânime. Todas as decisões tomadas em uma estrutura de negociação são, portanto, coletivas, onde as partes se entendem voluntariamente e em conjunto, depois de ter examinado, de maneira mais ou menos conflitiva, outras ações possíveis (THUNDEROZ, 2010, p. 42).

Segundo o autor, a negociação é um modo de coordenação de ações que, diferente da autoridade hierárquica, diferente do voto e diferente do preço do mercado (quando as

decisões são tomadas segundo determinações mercantis), é conduzida pelos próprios sujeitos envolvidos, que decidem como vão conduzir a negociação, quais ações adotarão e quais valores atribuirão a tais ações. Ele completa que entender a negociação desta forma, permite guardar a visão “conflito/decisão”, pertinente ao processo de negociação.

Sobre o assunto, Moscovici (1979) chama a atenção para o fato de que as negociações exigem métodos de influência ou para tratar o conflito a cada situação específica, em especial ao considerá-las como um espaço em que os participantes tentam fazer prevalecer o seu ponto de vista ou descubrem o que é negociável.

Referente a este processo de resolução de um conflito, Thunderoz (2010), por sua vez, ressalta que a literatura norte-americana sobre o tema aponta cinco caminhos (ou posturas): lutando (*contending*), acomodando (*accomodating*), comprometendo-se (*compromising*), evitando (*avoiding*), colaborando (*collaborating*). Na primeira, o autor destaca que o ator quer convencer o outro da sua escolha e para isso pode lançar mão de diversas técnicas, como a persuasão, a coerção e a ameaça. A acomodação, por sua vez, é o oposto, quando uma das partes se “adapta” à vontade do outro. A colaboração é quando as duas partes encontram um meio de convergir os interesses e acham uma solução ótima para ambos. De acordo com o autor, trata-se de uma situação resultante do processo de negociação. O oposto deste estado seria o de evitar-se mutuamente, que seria quando as duas partes não desejam começar uma relação. E a meio do caminho destes dois extremos (colaboração e evitar-se) estaria o compromisso, que é quando as partes conseguem reduzir as divergências e estabelecer ganhos mútuos mínimos.

A partir desta classificação, e os relacionando ao interesse de uma parte sobre os próprios resultados ou os resultados alheios, Thunderoz (2010) organizou o esquema abaixo, onde se percebe que o compromisso é resultado do equilíbrio de interesses das partes e não da exclusão ou negação do conflito.

Figura 4: Modos alternativos de resolução de litígios (THUNDEROZ, 2010, p.47).

Em relação ao processo de tomada de decisão, o autor, ampliando a proposta de William Zartman (1977), destaca quatro modelos principais: coligação (*la coalition*), adjudicação (*l'adjudication*), negociação (*la négociation*) e imposição (*l'imposition*). A coligação se dá quando os indivíduos decidem – democraticamente – a favor desta ou daquela opinião (posição), a partir do voto. Trata-se, segundo Thunderoz (2010), de um modo de decisão prático, que pressupõe apenas um processo de argumentação de cada parte, um trabalho para viabilizar a votação e a contagem dos votos.

Já a adjudicação se refere, segundo o autor, ao processo de julgamento de se manifestar a favor de algo ou alguém e se dá quando um terceiro (um juiz, um *expert*, uma comissão avaliadora, um júri) avalia uma situação e arbitra uma ação. Esta determinação influenciará a ação de outro (s) indivíduo (s). O autor destaca que este modo de tomada de decisão é recorrente quando a situação exige (por diversos motivos) a apreciação de um terceiro em relação à situação-conflito.

No lado oposto dos dois modelos anteriores estaria a imposição, que segundo o autor, seria o modo de decisão mais prático, uma vez que não exige qualquer técnica ou mobilização. Ela necessita apenas da decisão arbitrária de um indivíduo ou grupo, seja por sua posição hierárquica, seja por sua força (simbólica ou física).

E por fim, o modo da negociação que seria aquele que garantiria a tomada de decisão pelas partes (ainda que estas sejam conduzidas por um terceiro, que aqui faria apenas o papel de mediador). Os indivíduos (ou grupos) participantes debateriam, traçariam as regras e deliberariam por eles mesmos.

Diante do exposto, o autor propõe o quadro abaixo, relacionando os modos de tomada de decisão e usos das preferências dos atores.

Tabela 1: Modos de tomada de decisão e usos das preferências (THUNDEROZ, 2010, p.55)		
Decisão por coligação	Prevalência de uma preferência	Um grupo majoritário “A” decide; uma minoria “B” se submete
Decisão por adjudicação	Seleção de uma preferência	“A” e “B” defendem junto de um terceiro “C”, este último decide
Decisão por imposição	Imposição de uma preferência	“C” impõe uma preferência sobre “A” e “B”
Decisão por negociação	Organização das preferências	“A” e “B” reorganizam eles mesmos a estrutura das suas preferências.

Ao observar o esquema de Thunderoz, observa-se o jogo de forças que se estabelece na relação entre os atores. Isto acontece porque, conforme observamos de maneira unânime na literatura revisada, em um processo de negociação o que interessa aos participantes é sempre ganhar, ainda que cada ator e cada situação revelem de qual natureza é este ganho (emocional, financeiro, político). Neste sentido, e retomando brevemente a noção de conflito, Louche (1975) destaca:

Como momento de um conflito, a negociação se acompanha de uma prova de força mais ou menos aberta e de pressões com origens variadas. Estas pressões, pelo custo que implicam, vão levar os grupos a fazer concessões e a avançar em direção ao compromisso. É quando o custo da ruptura da negociação é superior ao resultado de um acordo, que os delegados abandonam sua postura intransigente inicial (LOUCHE, 1975, p. 18).

Partindo dessa premissa destaca acima de que para os participantes de uma negociação há sempre o interesse em ganhar, Moscovici (1979) destaca três modalidades de influência em um processo de tomada de decisão coletiva: conformidade, normalização e

inovação. A conformidade intervém quando o indivíduo começa a questionar o próprio ponto de vista em face do desacordo da outra parte. Aparecem questões como: “eu devo sustentar minha posição mesmo que o líder ou o grupo não estão de acordo com ele?”, ou “como eu posso evitar de estar em desacordo com o grupo?”. Segundo o autor, “o próprio fato destas questões se colocarem, revela a impossibilidade do indivíduo de conservar sua posição: a submissão é inevitável. Parece que permanecer isolado é um preço muito alto a pagar, uma vez que se perdeu a certeza de se ter razão, e que a confiança inicial das suas opiniões pessoais não podem ser restauradas”(MOSCOVICI, 1979, p. 181).

A normalização, por sua vez, se refere ao momento em que os indivíduos, nos grupos, possuem uma influência recíproca e começam a formular ou aceitar compromissos. “Este conceito deixa explícito a pressão que se exerce de maneira recíproca no centro das trocas que visam estabelecer uma norma de julgamento ou opinião aceitável por todos” (MOSCOVICI, 1979, p. 184). O autor destaca ainda que esta modalidade se refere à vontade (ou necessidade) de evitar o conflito e impedir o desacordo. “Os parceiros tentam descobrir o que é razoável, mais do que o que é verdadeiro” (MOSCOVICI, 1979, p. 186).

E a terceira modalidade – inovação – se refere às novidades e inovações, propriamente ditas, que são capazes de influenciar o comportamento alheio. O autor destaca a existência de poucos estudos sobre o assunto e ressalta a necessidade em se distinguir as inovações que vêm de cima para baixo e o contrário. Sobre as inovações propostas por grupos minoritários, ele destaca que estes grupos devem enfrentar duas situações: i) quando o grupo majoritário não possui normas bem definidas a priori para problemas bem definidos, as inovações equivalem à criação de novas atitudes; ii) quando o grupo majoritário possui estas normas em torno daquelas que ele estabeleceu um consenso implícito, neste caso a inovação implica uma mudança de atitude e dos julgamentos já existentes.

Cartwright e Zander (1960), em obra clássica sobre as dinâmicas de grupo, destacam que os teóricos que estudam a atuação dos grupos apontam que todo método de influência envolve algum tipo de troca entre as partes. Eles apontam quatro métodos de influência. Um deles é controlar os ganhos e custos de outra pessoa ou grupo em um processo coletivo.

Quando um líder (ou grupo) tem a possibilidade de controlar estes fatores, ele pode utilizar este “poder” para influenciar as decisões da outra parte.

Outro método de influência seria a persuasão, o que exigiria, na avaliação dos autores, uma capacidade de influenciar os valores, os conhecimentos e as crenças da outra parte. Para tanto, eles destacam que uma das partes deve ter informações que não são disponíveis para a outra, o que faz com que esta primeira possa utilizá-las no processo de convencimento.

Cartwright e Zander destacam também um terceiro método de influência que seria uma parte, conhecendo a maneira de agir da outra e sendo de alguma forma admirado por esta, antecipar as ações da outra parte. Não seria necessário calcular ganhos ou punições, nem mesmo persuadir a outra, apenas antecipar alguns de seus “desejos” para que a outra parte modifique sua forma de agir.

E por fim, uma quarta, e mais sutil segundo os autores, forma de influenciar uma pessoa ou grupo, seria de controlar o ambiente desta.

Este método se refere ao fato de que crenças, atitudes, valores e comportamento de uma pessoa são determinados em larga medida por seu ambiente físico e social imediato. É possível então, para uma pessoa “O” que queira uma mudança particular em uma pessoa “P” que adote ações que tenham efeitos não diretamente sobre “P”, mas no seu ambiente (CARTWRIGHT, ZANDER, 1960, p. 222).

Cartwright e Zander chamam a atenção ainda ao fato que as discussões teóricas sobre o método de influência, via de regra, partem do olhar de quem influencia e nem sempre de quem é influenciado. Para tanto, eles apontam alguns fatores que poderiam levar uma das partes a aceitar (ou se resignar) sobre a influência recebida: i) desejo de receber uma recompensa ou escapar de uma punição; ii) desejo de ser uma pessoa amada e admirada; iii) desejo de respeitar os próprio valores; iv) desejo de ser correto; v) ser orientado pelos desejos do grupo (neste caso a pessoa se preocupa com o bem-estar do grupo e isto a faz aceitar algumas situações); vi) gratificações intrínsecas (quando a pessoa percebe a influência como um ganho intrínseco).

Louche (1975), ao discorrer sobre as diversas influências que os atores exercem e sofrem em um processo de negociação, afirma que existem dois grandes tipos de pressões: a) pressão face a face; b) pressão de terceiros.

A primeira se caracteriza pela pressão direta que uma parte exerce sobre a outra, como por exemplo em uma greve (numa situação externa) ou as discussões no calor do debate, no momento da negociação (situação mais interna), quando cada parte tenta persuadir a outra. Nesta última, o autor distingue duas técnicas, que considera clássicas, de persuasão: i) pela argumentação, que é quando o negociador se esforça para convencer seu opositor e procura demonstrar o quanto este último ganhará caso ceda. “É pela argumentação que o negociador exerce pressão sobre seu adversário”; ii) pela coerção, que é quando o negociador tenta forçar a outra parte a ceder. A ameaça (de romper com a negociação, por exemplo), neste caso, constitui a principal forma de coerção.

O segundo tipo de pressão, “de terceiros”, se dá quando a negociação envolve diversos grupos e não está isolada do contexto social em que está inscrita. Elementos desse contexto (opinião pública, poder público) exercem influência sobre a negociação. O autor destaca, por exemplo, o papel do Estado. Ele aponta que este exerce diversas influências, inclusive indiretas, a partir da legislação que estabelece. Outro exemplo seria a opinião pública. Segundo Louche, as pressões morais e políticas influenciam diretamente o processo de negociação.

Para alcançar o esperado, um participante em um processo de negociação vai exercer um papel estratégico e este está diretamente relacionado com a relação de forças em cena. Louche (1975) propõe um esquema para apontar os papéis encenados segundo esta relação na negociação. Segundo o autor, os compromissos têm mais sucesso quando há relativo equilíbrio na relação de forças, conjugado com uma necessidade maior das partes em alcançar resultados e dispostos a fazer concessões. Por outro lado, mesmo havendo relativo equilíbrio de forças, se uma das partes não tiver obrigatoriedade em alcançar qualquer resultado, a negociação pode ser interrompida a qualquer momento.

Já no cenário em que não há equilíbrio na relação de forças, o esquema de Louche (1975) assinala que o participante que estiver em posição favorável (hierarquia, poder político, econômico, ou de qualquer natureza), poderá conservar uma postura mais fechada, e, agindo com firmeza, alcançar ganhos notáveis. Por outro lado, o participante que estiver em posição desfavorável, sem a possibilidade de impor sua vontade, poderá negociar ameaçando abandonar o processo e, quem sabe, alcançar ganhos menores.

Figura 5: Pressões, relações de força e estratégias de atuação (LOUCHE, 1975, p.31)

Estados da variável independência	Situação estratégica das partes	Atitudes na negociação	Tipo de saída e de resulta das discussões
<div style="text-align: center;"> <p>Estado da relação de forças</p> <p>Desequilíbrio</p> <p>Equilíbrio</p> </div>	Favorável → Nenhuma necessidade de ceder	→ Firmeza	→ Imposição das decisões (fortes ganhos)
	Desfavorável → Impossibilidade de impor seus interesses	→ Abandono das negociações (ruptura)	→ Decisões interrompidas (ganhos falhos)
	Nível + → Necessidade das partes em ter resultados	→ Concessões recíprocas (resoluções)	→ Compromissos, inovações, comissões... (ganhos satisfatórios)
	Nível - → Sem necessidade de resultados	→ Sem negociação	

Ainda sobre o processo de negociação, Louche (1975) cita um estudo de Pruitt (1971) que aponta que no início das negociações, os negociadores se apresentam mais intransigentes e fechados à negociação. Aquele estudo apontou dois motivos: i) inicialmente toda concessão elimina a possibilidade do negociador impor seu ponto de vista; ii) na sequência, o negociador alivia sua postura, tanto em relação a seu adversário quanto ao seu próprio grupo, por uma concessão.

O negociador começa a fazer concessões no momento em que percebe que caso mantenha sua postura rígida, o opositor também ficará cada vez mais exigente ocasionando uma ruptura da negociação, o que seria pior para o grupo representado pelo negociador.

A respeito disto, Moscovici (1979) aponta que a postura rígida do negociador pode ser uma fonte de influência, mas muitas vezes é mais um obstáculo. Além disso, ele assinala que um comportamento rígido é sintoma de conflito, de recusa em aceitar um compromisso, de fazer concessões, e uma vontade de impor seu ponto de vista a qualquer custo. Uma grande rigidez “pode ser atribuída à incapacidade de um indivíduo (ou grupo) em apreciar certos aspectos da realidade ou em mudar certos pontos de vista limitados que ele se impôs” (MOSCOVICI, 1979, p. 140). A equidade, por sua vez, se diferencia ao extremo da rigidez, uma vez que os indivíduos que assim agem, aparentam ser mais disponíveis e abertos a

aceitar a posição do outro. O indivíduo (ou grupo) que age com o espírito aberto pode, segundo o autor, sofrer alguma influência, mas também pode influenciar os outros.

No processo de negociação, o que é possível perceber a partir da revisão da literatura, é que o grau de liberdade de ação dos diversos atores estaria diretamente relacionado à cultura política em que está inserido este processo e seus atores. Quanto maior o entendimento democrático, maior a possibilidade de uma construção efetivamente coletiva. É aqui que entram elementos que, no nosso entendimento, se relacionam com a noção de consciência política, como os valores e crenças sociais e os processos identitários, por exemplo, que por sua vez contribuem (ou não) com a participação efetiva do sujeito ou grupo (daí nosso entendimento da relação entre consciência e participação políticas e negociação). Isto tudo entendendo que a democracia “se situa no nível do pensamento (cognição) e das práticas (comportamentos) que interagem em função dos papéis e das ideologias (opiniões institucionais) que formam o contexto político socialmente situado e datado” (DORNA, 2006, p. 70).

Desta forma, considerando estes dois níveis apontados por Dorna (cognitivo e comportamental), reforçamos nosso entendimento de que a Psicologia Política pode contribuir para a compreensão de processos participativos e de construção de uma cultura política democrática. Apoiamos-nos ainda em Mota (2006), que afirma que esta disciplina é capaz de “oferecer alternativas de explicação dos fenômenos da participação e da cultura democrática, propondo suas contribuições metodológicas e técnicas para dar lugar à restauração de uma sociedade dotada de alma, capaz de planejar tempos possíveis a partir da pluralidade e da diversidade cultural, em escala global” (MOTA, 2006, p. 43).

Além disto, ao pensarmos a emancipação social resultante de processos participativos (COSTA, 2009; DEMO, 2001) nos parece necessário tratar dos desafios advindos de uma dialética de inclusão/exclusão de sujeitos e grupos sociais. Em específico nos processos de participação e tomada de decisão coletiva (de negociação, portanto) na gestão colegiada de unidades de conservação, este elemento se apresenta de maneira bastante presente, como discutiremos no próximo capítulo. Nessa relação dialética mencionada, nos valem do entendimento de Costa e Silva (2012) ao discutirem as

contribuições da psicologia política para o estudo sobre a democracia e os desafios da participação:

Possibilidades efetivas de decisões acerca dos lugares que os diferentes atores ocupam na cena da democracia fazem com que o tema visto desde um olhar psicopolítico permita enfrentarmos desafios da mudança social e da participação a partir de uma postura interdisciplinar que permita ultrapassar visões nas quais política é sinônimo de polícia, de controle social (COSTA; SILVA, 2012).

Assim, entendemos que compreender os processos de negociação, de participação coletiva, tomada de decisão e, enfim, de gestão de uma determinada política pública (no nosso caso a da proteção a uma unidade de conservação), a partir de bases psicopolíticas, parece-nos auxiliar também no processo de compreensão da cultura política do Brasil atual.

Baquero (2001) assinala que, freqüentemente, 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 Brasil. Diante deste cenário, é possível refletir sobre o impacto desta cultura política na ação democrática dos cidadãos brasileiros. Ou invertendo o ponto de vista, refletir sobre o impacto desta cultura política nas dinâmicas de gestão de uma determinada política pública, como é o caso da política das áreas de proteção ambiental, tema que abordaremos na sequência.

Isto, por sua vez, nos leva a novamente destacar uma aproximação entre as noções de consciência e participação políticas e de negociação, uma vez que a maneira como significamos a política e como agimos neste universo (cultura política), certamente passam pela maneira como nos identificamos socialmente, como construímos um sistema de crenças e valores (consciência), o que por sua vez se relaciona com a maneira como percebemos adversários e aliados em um processo coletivo (negociação), ou como nos sentimos eficazes ou não em agir coletivamente e como agimos propriamente (participação).

Esta relação nos parece clara ao analisarmos as dinâmicas de participação e negociação no processo de produção do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê, cujos dados serão apresentados no Capítulo 4. Antes, no entanto, discutiremos os desafios da gestão participativa de áreas de proteção ambiental a partir do caso da APA da Várzea.

Capítulo 2

Gestão participativa de áreas de proteção ambiental: o caso da APA Várzea do Rio Tietê

Desde a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) através da Lei Federal n.º 9.985/2000, a gestão participativa de Unidades de Conservação (UCs), entre elas as Áreas de Proteção Ambiental (APAs), passou a ser não apenas desejável, mas 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.

As APAs são áreas geralmente extensas, com ocupação humana, dotadas "de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas" (BRASIL, 2000). A criação desta unidade de conservação foi proposta pelo ambientalista brasileiro Paulo Nogueira-Neto, quando este era responsável pela Secretaria Especial do Meio Ambiente, na década de 1980, a partir da experiência portuguesa de implantação de tal categoria.

O uso do nome e da categoria surgiu em 27 de abril de 1981, através da Lei Federal nº 6.902, que a previa nos três níveis de governo. Essa lei a definiu como "áreas do território nacional de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais" (PÁDUA, 2001, pp. 425-246).

As APAs se inserem num rol de 12 categorias de unidade de conservação previstas no SNUC, sendo estas divididas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Entre as primeiras, estão as estações ecológicas, as reservas biológicas, os parques nacionais, os monumentos naturais e os refúgios de vida silvestre. Já entre as de uso sustentável, estão as áreas de proteção ambiental, as áreas de relevante interesse ecológico, as florestas nacionais, as reservas extrativistas, as reservas de fauna, as reserva de desenvolvimento sustentável e as reservas particulares do patrimônio natural (RPPN).

Esta divisão é resultado de cerca de cem anos de política de proteção ambiental no Brasil. As discussões mais estruturadas sobre a proteção de áreas naturais no país datam do final do século XIX e começo do século XX - como a proposta, em 1876, do engenheiro André Rebouças, de criação de parques nacionais em Sete Quedas e na Ilha do Bananal, e como a criação, em 1914, no então território do Acre, de dois parques que depois foram ignorados em termos legais e de gestão. Entretanto, é a partir da década de 1930 que aparecem as primeiras ações e também os instrumentos legais para atender as demandas da época (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009; MEDEIROS, 2006; DIEGUES, 2004; MERCADANTE, 2001).

É naquela década, por exemplo, que surgem as primeiras políticas brasileiras por meio de instrumentos como o Código de Caça e Pesca, o Código Florestal e o Código das Águas.

O Código Florestal tornou possível o estabelecimento de unidades de conservação no modelo como conhecemos hoje. Em 14 de junho de 1937, o Governo Getúlio Vargas decretou a criação do primeiro parque nacional efetivamente implantado no Brasil, o Parque Nacional do Itatiaia, evento que marca o início efetivo da política de estabelecimento e gerenciamento de áreas protegidas no país (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009, p. 38).

Na seqüência foram estabelecidos os parques nacionais do Iguaçu e da Serra dos Órgãos, em 1939, e na década de 40 foi implantada a primeira área protegida de uso direto, a Floresta Nacional de Araripe-Apodi, no Ceará (MEDEIROS, 2006).

É preciso destacar, entretanto, que as áreas de proteção integral instituídas no Brasil se diferenciavam, em parte, das estadunidenses⁶, em especial, por conta do local escolhido para a implantação das mesmas. Enquanto nos Estados Unidos as áreas escolhidas eram espaços não ocupados pelos colonizadores, aqui foram priorizadas áreas onde havia

⁶ Nos Estados Unidos, pioneiro no estabelecimento de áreas protegidas com a criação, em 1872, do Parque Nacional de Yellowstone, a noção de proteção da natureza se vinculou à de necessidade de preservação dos remanescentes de natureza selvagem (wildnerss). Tal modelo, academicamente denominado preservacionista, foi adotado por diversos países - entre eles o Canadá em 1885, a Nova Zelândia em 1894, a Austrália, a África do Sul e o México em 1898, a Argentina em 1903, o Chile em 1926, Equador em 1934, e o Brasil e a Venezuela em 1937 -, que também criaram seus primeiros parques naturais (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009). Em contraponto ao modelo preservacionista, outra comunidade formada por cientistas e defensores da natureza - denominada conservacionista - começou a destacar a importância da conservação para o desenvolvimento econômico sustentável. O novo modelo foi "ao encontro da idéia de proteção de espécies, subordinada ao desenvolvimento socioeconômico ou ao uso sustentável de recursos naturais" (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009: 34).

concentração populacional e de atividades humanas para conservação de ecossistemas remanescentes (como diversas áreas da mata atlântica, por exemplo).

Desse modo, enquanto os parques americanos buscavam proteger as paisagens de um impacto futuro, os parques brasileiros buscaram proteger áreas de interesse ambiental de impactos imediatos, de conflitos já existentes. Os parques brasileiros e outras unidades de conservação já nasceram, em sua maioria, em meio a importantes conflitos territoriais e de acesso a recursos, sendo sua gestão bastante dificultada e particularizada (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009, p. 39).

Situações como esta apontada por Castro Júnior, Coutinho e Freitas endossam a crítica de conservacionistas ao modelo preservacionista, que afirmam que o modelo estadunidense não seria o adequado para países em outro momento histórico de desenvolvimento, como o Brasil e outros da América Latina, pois desconsidera o perfil sócio-econômico da população e os significados dados pelos diversos atores sociais às áreas ocupadas.

Esta característica brasileira, de preservação de áreas já ocupadas, teve impacto direto na gestão das áreas protegidas, pois as ações, via de regra, são muito mais reativas e de combate aos impactos que voltadas para o planejamento ou para ações propositivas, que sempre ficaram a reboque das questões de proteção (MEDEIROS, 2003). Além disto, a visão nacionalista de defesa do território, somada à tecnocracia que predominou durante a ditadura militar no Brasil, teve reflexos na política ambiental, que, de modo geral, continuou em expansão (até mesmo por conta da influência das discussões e pressões internacionais, em especial a partir da década de 70), apesar do centralismo e autoritarismo típicos da época (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO e FREITAS, 2009; MERCADANTE, 2001).

Em 1965, o Código Florestal foi revisto com poucas alterações, mas com a definição das áreas de proteção permanente (APPs). No período militar também houve a inclusão de novas categorias de unidades de conservação (por meio de decretos), como as reservas biológicas, estações e reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental (APAs).

De acordo com dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, do Ministério do Meio Ambiente, atualmente o Brasil conta com 1.588 unidades de conservação, sendo 1.126 (70,9%) de uso sustentável e 462 (29,1%) de uso integral. Deste

universo de UCs brasileiras, 246 (15,49%) são APAs⁷, sendo 32 federais, 181 estaduais e 33 municipais. Ao todo, estas unidades de conservação de uso sustentável ocupam 435.132 km² do território nacional. Em quantidade, esta categoria perde apenas para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), que somam 621 (39,1%) e para os parques nacionais, que totalizam 286 (18,01%).

Considerando apenas o universo das áreas de proteção ambiental, objeto de nosso estudo, 102 (41,4%) delas estão na região sudeste do país. O Estado de Minas Gerais têm 14 APAs, o do Espírito Santo tem sete, o do Rio de Janeiro tem 45 APAs e o de São Paulo tem 36.

Os principais objetivos das áreas de proteção ambiental são proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e garantir a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Isto porque, como dito, as APAs são UCs de Uso Sustentável que, de acordo com a legislação vigente (Lei Federal n.º 9.985/2000, SNUC, art. 7º, § 2º), procuram compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais para a melhoria da qualidade de vida da população local e também a proteção dos ecossistemas regionais.

Ainda de acordo com esta legislação, a APA pode ser constituída por terras públicas ou privadas, e assegurados os limites constitucionais, é possível estabelecer normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental. Pádua (2001) destaca que, por meio do zoneamento - por exemplo - é possível decidir limitar ou restringir:

1) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; 2) a realização de obras de terraplanagem e abertura de canais, quando estas iniciativas causem uma alteração sensível das condições ecológicas locais; 3) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão de terras e/ou a acentuada sedimentação dos corpos hídricos; e 4) o exercício de atividades que ameacem extinguir da área protegida as espécies raras da biota regional (PÁDUA, 2001, p. 426).

Tais possibilidades tornam amplas as possibilidades de ação dentro deste território, o que faz com que, sob os mais diversos interesses, as ações de gestão de uma APA sejam

⁷ Dados do CNUC de 03 de novembro de 2011.

múltiplas. Soma-se a isto, o fato que boa parcela da população que vive dentro de uma APA desconhece o fato de que está dentro de uma área protegida, e, quando sabe, nem sempre quer saber das restrições eventualmente impostas.

Pádua ressalta que o fato das APAs terem objetivos amplos e atraentes, sem obrigatoriamente gerar grandes custos para o Estado (com desapropriações, por exemplo), fez com que surgissem muitas destas unidades de conservação no país, situação que ela critica.

(A APA) vem sendo usada, muitas vezes, com fins demagógicos, pois a população não discerne uma categoria de uso indireto de uma de uso direto, cujas terras não necessitem de desapropriação. Parece que o governante que a decreta está se preocupando com o meio ambiente, ou com a conservação da biodiversidade. Para o governante basta assinar um decreto, que não provoca reação adversa, pelo contrário, provoca só aplausos, sem incomodar ninguém. Na prática, no campo, não muda nada ou quase nada, com algumas honrosas exceções, mas muda as estatísticas, e nos documentos oficiais aparecem as cifras de áreas protegidas com milhões de hectares. É mesmo para inglês ver, ou para agradar as agências internacionais (PÁDUA, 2001, p.431).

Na interpretação da autora, o poder público deveria dar à aplicação da legislação orgânica em vigor nas APAs, assegurando mais ações de fiscalização, somadas à criação de programas de conscientização e educação ambiental. "Deve, também, usar este instrumento legal, sempre quando for possível, para a constituição de corredores ecológicos, entre outras categorias de manejo, e como zonas de amortecimento, previstas no SNUC" (PÁDUA, 2001, p. 433).

Para fazer a gestão de uma APA, o SNUC determina a criação de um Conselho Gestor, que deve ser presidido pelo órgão responsável por sua administração, e deve ser composto por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente. Tal proposta foi feita na busca de ampliar, a partir de base legal, a participação e o controle social na gestão de unidades de conservação, em específico das APAs.

Tal prerrogativa marca o texto final da lei que implantou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Criado no ano 2000, o sistema levou oito anos para ser aprovado no Congresso Federal, embora seja fruto de duas décadas de discussão. Tendo em vista a importância deste marco legal para a gestão das áreas de proteção ambiental, faremos aqui um breve histórico da sua aprovação.

Em 1992, o Projeto de Lei (PL) do SNUC foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo então presidente Fernando Collor de Melo. O primeiro relator foi o deputado Tuga Angerami e o segundo (1994) o deputado Fábio Feldmann, que introduziu modificações que causaram polêmica.

Entre as modificações estavam alterações nos objetivos do SNUC, a criação de um artigo que estabelecia os princípios que deveriam orientar a implantação do Sistema (entre estes princípios estava o que previa a participação efetiva das populações locais na criação, implementação e gestão das unidades de conservação), definiu-se a expressão "população tradicional", excluiu-se a categoria Reserva Biológica, mantendo-se apenas a Estação Ecológica, voltou-se a criminalizar as ações danosas à integridade das UCs.

Como se pode ver introduziu-se no PL do SNUC a preocupação com a participação da sociedade, especialmente da comunidade local, na criação e gestão das UCs, a integração da UC na dinâmica social e econômica local, a proteção à população tradicional, a descentralização administrativa e a sustentabilidade econômica das UCs (MERCADANTE, 2001, p. 206-207).

Em 1994 foi realizada uma série de debates para discutir o PL do SNUC, entre eles um seminário organizado pelo Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA), onde os participantes se manifestaram sobre o documento do deputado Fábio Feldmann. Estes reconheceram avanços, mas chamaram a atenção para a questão da participação das populações locais - cobravam mais efetividade na participação - e das organizações da sociedade civil no que se refere aos espaços regionais e nacionais.

No final de 1994, ao término da legislatura 1990-94, o deputado Fábio Feldmann apresentou ao CDCMAM um substitutivo preliminar. O deputado recuou em relação às propostas que vinha defendendo e entregou um texto muito próximo ao da proposta original do Poder Executivo (MERCADANTE, 2001, p. 209).

Com a saída de Feldman, o deputado Fernando Gabeira assumiu a condição de relator do projeto. Já em 1995, ele resgatou a proposta mais avançada do antecessor e acrescentou várias propostas novas, como resultado dessas consultas públicas realizadas na nova legislatura.

As principais proposta de Gabeira se referem: i) a nova definição de populações tradicionais; ii) foram acrescentadas quatro novas categorias (Reserva Produtora de Água,

Reserva Ecológico-cultural; Reserva Ecológica Integrada e Reserva Indígena de Recursos Naturais); iii) reconheceu-se o problema da presença da população tradicional em UCs de Proteção Integral; iv) passou-se a admitir a presença de população tradicional em Floresta Nacional a partir de critérios pré-estabelecidos; v) as UCs de Proteção Integral passaram a dispor de um Conselho Consultivo; vi) obrigou-se a realização de uma consulta pública de se criar uma UC; vii) introduziu-se o pagamento por serviços ambientais; viii) introduziu-se novo cálculo de indenizações, procurando evitar as indenizações milionárias; ix) propôs-se a criação de uma Reserva de Recursos Naturais antes da aprovação de uma nova UC de Proteção Integral, a fim de evitar a especulação imobiliária; x) introduziu-se a possibilidade de uma UC ser gerenciada por uma ONG ambientalista. A esse respeito, Mercadante (2001) aponta que:

No final de 1996, na última reunião ordinária do CDCMAM naquele ano, depois de um longo e penoso processo de negociação envolvendo a área ambiental do Governo, entidades ambientalistas e deputados diretamente interessados na matéria, o relator ofereceu o seu substitutivo para ser votado pela Comissão. A Casa Civil da Presidência da República, entretanto, mobilizou sua bancada e impediu a votação do projeto, alegando a existência de dispositivos inconstitucionais e outros que implicariam aumento de despesa por parte do Governo. Na verdade, a decisão da Casa Civil foi motivada por pressões de setores do próprio Governo contrários ao substitutivo "socioambientalista" do deputado Gabeira (MERCADANTE, 2001, p. 226).

O impasse sobre o SNUC permaneceu até 1998, quando o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável se mobilizou para tentar uma proposta de consenso sobre o PL do SNUC, sendo que esta puxava mais para o lado "preservacionista" e foi aceita quase na totalidade pelo relator. No começo de 1999, algumas entidades ambientalistas começaram a promover uma campanha pela aprovação do projeto de lei que foi aprovado na CDCMAM em nove de junho. "No dia 10 de junho, (o projeto) foi votado e aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, com uma modificação importante, e que acabou ganhando destaque na imprensa e junto à comunidade ambientalista e jusambientalista: pela proposta aprovada, uma área protegida agora só poderia ser criada mediante lei" (MERCADANTE, 2001, p. 227).

Por um "equivoco" do Executivo, o texto encaminhado para votação dizia que uma unidade de conservação deveria ser criada por um Ato do Poder Executivo e não do Poder

Público. Fez-se uma errata, o que chamou a atenção dos legisladores e, para resolver o impasse, aprovou-se na Câmara o texto que dizia que só com uma lei uma UC seria criada.

Depois da Câmara o PL seguiu para o Senado Federal onde sofreu quatro emendas de redação, tendo sido aprovado em 21 de junho de 2000 e submetido à sanção presidencial no dia 28. No dia 19 de julho foi sancionado e publicado no Diário Oficial, chegando-se, portanto, à Lei n. 9.985/2000, tal qual está em vigor até os dias atuais.

Com forte influência preservacionista, o SNUC incorporou discussões sobre biodiversidade, populações tradicionais e conhecimento tradicional. Possibilitou a integração na forma de gestão das diversas unidades e tornou obrigatória a criação de conselhos de gestão, o que traz o controle social para a gestão da política ambiental de áreas protegidas, além da criação da figura do Mosaico de Unidade de Conservação, que englobava unidades com proximidade física em um processo de gestão com visão mais ampla.

Sobre este dispositivo legal, Castro Júnior, Coutinho e Freitas destacam:

Trata-se da proposta de um sistema nacional capaz de garantir a proteção de parcela representativa de biomas brasileiros, a partir de determinadas práticas de gestão territorial. O SNUC estabelece uma série de parâmetros para a criação e o manejo de áreas protegidas no país, criando um sistema com diversas categorias, que variam quanto ao grau de proteção, indo desde unidades nas quais não é sequer permitida a visitação até aquelas que comportam indústrias e cidades em seu interior (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009, p. 53).

Antes da consolidação final da lei 9.985/2000, Diegues (2004) encarava a proposta de criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação como "extremamente conservadora". Segundo o autor, não havia qualquer consideração sobre como o SNUC iria contribuir para a conservação e o desenvolvimento sustentável do país de uma maneira ampla. Ele o considerava um "sistema fechado", que estava isolado da realidade do país e que não resolvia a questão da necessidade de ampliação de áreas protegidas e a presença de moradores na maioria dos ecossistemas a serem preservados. Para Diegues:

Não existe nenhum objetivo (do SNUC) relacionado à proteção da diversidade cultural das populações que vivem dentro de unidades de conservação ou em seus arredores. Também não há referências à necessidade de se proteger a diversidade cultural como forma de proteger a dos ecossistemas e vice-versa, o que, a nosso ver, já constitui adoção de "nova abordagem" para a conservação (DIEGUES, 2004, p. 198).

A partir do Decreto 5.758, de 17 de abril de 2006, o Brasil passou a contar também com o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, um documento que amplia a capacidade de ação do SNUC, uma vez que destaca a noção de áreas protegidas, que vai além da de unidade de conservação. Este plano também trabalha atrelado aos objetivos da Convenção da Diversidade Biológica, contribuindo para a operacionalização destes, o que poderá contribuir na gestão das unidades de conservação (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009).

Sobre a questão da participação popular na gestão das unidades de conservação previstas no SNUC, Queiroz e Silva (2004) chamam a atenção para as diretrizes deste sistema que ampliam "não só a participação popular, mas também incentivam a interação com e entre os demais atores envolvidos no processo de gestão das Unidades de Conservação como as ONGs, a sociedade civil em geral e a iniciativa privada" (QUEIROZ & SILVA, 2004, p.2).

Os autores ainda ressaltam que a participação popular também é retomada no capítulo IV, do SNUC, que dispõe sobre a criação, a implementação e a gestão das unidades de conservação. O artigo 22, § 2º, aponta a exigência de estudos técnicos e consulta pública precedentes à criação de uma unidade de conservação, com o intuito de identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. A exceção fica por conta das UCs do tipo Estações Ecológicas ou Reservas Biológicas onde a consulta não é obrigatória.

Sobre estes espaços de participação popular na gestão das UCs, a partir do SNUC, Queiroz e Silva (2004) observam, entretanto, que apesar da lei ter representado avanço na busca de ampliação do envolvimento das comunidades nos processos de criação e gestão das UCs, estas ainda não são ativas o suficiente para poder "delimitar e normatizar todas essas relações de forma a suprimir as imperfeições delas resultantes, no sentido de se alcançar resultados otimizados e catalisar os esforços empreendidos para a consolidação de políticas adequadas de preservação ambiental" (QUEIROZ & SILVA, 2004, p.5).

Sobre a gestão das áreas protegidas, Castro Júnior, Coutinho e Freitas (2009) destacam alguns conflitos:

A partir da definição de que as áreas protegidas são parte relevante da política ambiental restam diversas perguntas: nos diferentes contextos de conservação, quais formas de gestão ambiental possibilitam proteção mais eficiente e uma distribuição equitativa dos benefícios e malefícios da proteção da natureza? Existem características específicas das áreas protegidas que facilitam uma gestão eficiente e equânime? De que modo os diversos atores sociais envolvidos nos processos de gestão ambiental atuam na conservação e no ordenamento territorial? (...) A discussão sobre a proteção da natureza é eminentemente política e, como tal, envolve disputa por interesses específicos e, muitas vezes, conflitantes, sobretudo no que diz respeito ao uso da terra. No caso brasileiro, esse aspecto político torna-se fortemente presente, pois as questões ambientais, muitas vezes, estão atreladas aos problemas sociais, tornando a disputa política mais intensa (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009, p. 47-48).

Os autores também chamam a atenção para conflitos na gestão referentes às municipalidades, especialmente, por estas serem responsáveis por legislar sobre o ordenamento territorial e, em algumas situações, suas decisões entrarem em conflito com a legislação federal. Eles apontam que a "alternativa que se tem buscado para essas questões é a participação efetiva dos poderes municipais nos conselhos gestores das unidades de conservação, propiciando maior diálogo entre os poderes" (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO & FREITAS, 2009, p. 59).

Em específico sobre a gestão das APAs, Pádua (2001) destaca que por ser uma categoria que se presta ao exercício do ordenamento territorial e ao diálogo com os diversos atores envolvidos, seu processo de gestão, via de regra, é difícil, sendo algumas vezes impossível, o que faz com que o espírito participativo do SNUC torne-se algo ideal e pouco real. A autora também afirma que o preço a se pagar para fazer a gestão desta categoria de unidade de conservação não é baixo, uma vez que a diversidade de atores neste território possibilita que as pessoas tenham dificuldade em reconhecer quem de fato "manda" no mesmo. "Os comitês de gestão, quando existem, pois a maioria não os possui, raramente funcionam. (...) Para manejar uma área com tantos 'donos do pedaço' e com objetivos tão amplos, fica muito dispendioso e poucos se atrevem a querer pagar a conta" (PÁDUA, 2001, p. 429).

Além desta perspectiva, nos parece necessário ressaltar que o SNUC não destaca - entre outros pontos - qual a concepção de participação utilizada, nem qual engenharia institucional se faz necessária para a efetiva implantação de uma gestão participativa de uma APA, o que possibilitaria, a nosso ver, uma multiplicidade de interpretações e práticas de gestão.

Diante do exposto, levanta-se uma questão: como garantir a efetividade da participação popular e assegurar uma gestão mais democrática das políticas públicas de modo amplo, e das políticas ambientais, em visão mais específica? O tema foi alvo das investigações, entre outros autores, de Irving (2010), Siqueira (2008), Jacobi e Barbi (2007), Teixeira (2007), Cozzolino e Irving (2006), Jacobi e Fracalanza (2005) e Jacobi (2002). A exemplo de Queiroz e Silva (2004), estes autores são unânimes em afirmar que houve avanços, mas ainda não seria possível assegurar a democratização das decisões na gestão das políticas no Brasil, ao ponto de se considerar seriamente a participação das comunidades envolvidas, sobretudo quando não são fortemente organizadas.

Teixeira (2007) destaca, inclusive, que a instauração de elementos democráticos na gestão de políticas públicas consta na Constituição Federal de 1988, 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. Entretanto, talvez ainda seja necessária uma maior conciliação entre a implantação de práticas descentralizadas e uma engenharia institucional que seja capaz de agregar participação com heterogeneidade e formas ativas de representatividade (JACOBI; BARBI, 2007). E ainda a necessidade em romper com o "equívoco recorrente da crença de que todo e qualquer problema pode ser resolvido apenas pela existência de um regime democrático e participativo como pregam os textos das políticas públicas existentes" (IRVING, 2010, p. 129).

O espaço para esta ruptura talvez seja o dos conselhos, que se organizam baseados na composição paritária entre Estado e sociedade civil e são de natureza consultiva ou deliberativa. A respeito destes espaços, Gohn (2000, 2006) destaca que eles fazem parte de um novo modo de gestão da coisa pública, e, no Brasil, resultam das pressões dos movimentos sociais na década de 1980 e da reforma do estado na década seguinte. A autora ressalta, entretanto, que o formato não é novo e proveria dos "concelhos" municipais portugueses, criados entre os séculos XII e XV. Embora, como destaca, os conselhos que se tornaram "famosos" na história sejam a Comuna de Paris, os conselhos soviéticos russos, os conselhos operários de Turim (estudados por Gramsci), alguns conselhos alemães, iugoslavos, e os recentes conselhos norte-americanos.

No Brasil, Gohn destaca a criação dos conselhos comunitários, criados para atuar junto à administração municipal na década de 1970, os conselhos populares, entre as décadas de 70 e 80, e os conselhos gestores que foram institucionalizados e constam na Constituição Federal de 1988, “na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2006, p. 7). No entanto, no entendimento da pesquisadora, para que tais espaços sejam efetivos ao cumprir seu papel, estes devem ter a capacidade de deliberar sobre os assuntos que tratam e ainda, ter estrutura institucional e política para tanto.

Apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e constituí-los como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado apenas o caráter consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2006, p. 8).

Tal perspectiva utilitarista dos conselhos nos leva a refletir sobre os riscos de uma distorção a respeito da função de tais espaços, sendo estes vistos apenas como “suporte” popular às decisões administrativas, muitas vezes tomadas de modo autoritário. Haveria um risco em assumir os conselhos como uma forma da administração (seja em qual nível for, municipal, estadual ou federal) se calcar no “apoio” popular, como se os conselheiros, representando os diversos setores da sociedade, servissem apenas para “referendar” as decisões do governo. No nosso entendimento, tal concepção segue na contramão da democracia participativa/deliberativa que nos parece fazer parte do espírito de tais espaços. Isto porque a participação de diversos atores nos processos de gestão via conselhos nos parece ser importante não apenas para incluir neste cenário atores antes excluídos, seja por suas características sociais, seja por sua baixa influência político-econômica, mas para que as prioridades da gestão pública sejam revistas.

Ainda a respeito do assunto, Gohn destaca:

A gestão compartilhada não pode transferir responsabilidades dos gestores públicos estatais para os representantes da população; não é competência do conselho a gestão propriamente do serviço público, ele deve fazer a apreciação prévia dos atos do gestor público nos planos, orçamento, normas básicas, avaliação de resultados para a população, deve analisar os critérios para a organização da rede de serviços e habilitação nas condições de gestão, acompanhar e controlar a execução de serviços, mas não substituir o gestor. O compartilhamento da gestão não significa e nem implica substituição do gestor e suas responsabilidades. A participação da população não deve ser para substituir o Estado, mas para fiscalizá-lo e fazer com que ele cumpra seus compromissos constitucionais (GOHN, 2006, p. 10).

Em específico sobre os conselhos gestores das Unidades de Conservação, Cozzolino e Irving (2006) destacam que estes representam o espaço oficial de participação da sociedade na gestão destas unidades e que, portanto, devem ser norteados por princípios democráticos. Isto porque, na visão dos autores, "a participação da sociedade nos processos de gestão de Unidades de Conservação é considerada atualmente premissa fundamental ao sucesso de suas propostas, sejam estas a preservação ou o uso sustentável dos recursos naturais" (COZZOLINO & IRVING, 2006).

Eles ainda chamam a atenção para a urgência da "inclusão da sociedade nos processos de tomadas de decisão para a gestão das UCs como pré-requisito à elaboração de políticas públicas que considerem suas visões e demandas" (COZZOLINO & IRVING, 2006), o que poderia levar, por sua vez, a mudanças na atual matriz sociopolítica que se baseia em uma lógica verticalizada, tal qual preconizam Jacobi e Barbi (2007). No entendimento destes autores,

isto implica num maior questionamento sobre o papel do Estado como principal agente indutor das políticas sociais. A noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio que se coloca é o de construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos (JACOBI & BARBI, 2007, p.239).

Entretanto, os próprios autores reconhecem as dificuldades para a construção de uma nova ordem societária. Ao discorrerem sobre os mecanismos para a democracia deliberativa relacionada às políticas ambientais, por exemplo, afirmam que estes "ainda não incorporaram os grupos sociais normalmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação como atores com presença nos processos decisórios" (JACOBI & BARBI, 2007, p. 239). Isto seria decorrência do fato de que estes grupos ainda não possuem recursos

econômicos, políticos e sociais, nem informações que lhes permitam sua efetiva participação nos processos de tomada de decisão.

O argumento encontra eco em Siqueira (2008) que ainda questiona o momento em que a sociedade civil é chamada a participar e a representatividade das organizações da sociedade civil que integram os espaços participativos na gestão das políticas ambientais. O autor destaca a carência de mecanismos eleitorais que legitimem a atuação destas organizações em espaços deliberativos e também o fato das formas convencionais de participação direta aberta aos cidadãos ocorrerem em fases tardias do processo de decisão. Além disto, "o debate é considerado insuficiente, e as reflexões e idéias surgidas geralmente não são levadas em consideração para o aperfeiçoamento do planejamento e da execução das políticas ambientais, tornando esse modo de participação popular meramente uma formalidade legal" (SIQUEIRA, 2008, p. 426).

No entendimento de Siqueira (2008), a formulação e a implementação de políticas ambientais dependem de uma cadeia de atores sociais, composta por representantes do Estado, academia, setores econômicos, meios de comunicação, sociedade civil organizada e da população em geral. O respeito a esta cadeia, por sua vez, poderia levar à eficiência nos gastos públicos, à satisfação da população com o desempenho dos agentes governamentais, à efetiva proteção ambiental, e ao desenvolvimento social e econômico sustentável.

Entretanto, compreendemos que a efetividade de tal "cadeia" esbarra nos aspectos relacionados à representatividade política dos atores participantes dos espaços colegiados. Apoiando-se em Pitkin (1967), Abers e Keck (2007) entendem a representação como uma relação entre representantes e representados, onde os primeiros teriam legitimidade - em função de mecanismos de autorização e prestação de contas - de deliberar sobre um assunto de interesse da coletividade. A questão estaria em saber se os diversos atores sociais estão representados e se estes representantes de fato representam os seus representados.

Tomando o exemplo dos comitês de bacias hidrográficas, as autoras destacam que a literatura aponta que estes espaços colegiados pouco têm contribuído "para que as vozes dos excluídos social e politicamente sejam ouvidas pelo Estado" (ABERS; KECK, 2007). Elas apontam quatro possíveis explicações para isto: i) os estudos mostram que os indivíduos que

compõem os conselhos não são representativos das classes populares; ii) os representantes da sociedade civil têm ligações frágeis com os grupos populares que representam; iii) os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, o que reduz a possibilidade dos diversos representantes mudarem o rumo das políticas; e iv) que os governos, via de regra, resistem em conferir poder aos conselheiros, mesmo quando há condições para tanto.

Nossa pesquisa sobre comitês de bacia hidrográfica confirma a caracterização dos conselhos como espaços onde os interesses organizados têm mais influência que os não-organizados e onde as instituições do governo oferecem resistência a novas formas de tomada de decisão (Abers *et alia*, 2006). Além disso, constatamos que mesmo quando os burocratas estatais ou seus superiores apóiam decisões tomadas nos conselhos, eles não necessariamente dispõem de recursos técnicos ou força política para implementar essas decisões (Abers e Keck, 2006). (ABERS; KECK, 2007).

Após revisão de literatura pudemos fortalecer nossa convicção de que urge a ampliação da participação. Talvez seja esse apenas o primeiro passo em direção à compreensão acerca das questões que gravitam em torno da gestão participativa de tais unidades. Poucos estudos apontam, a partir de indicadores, quais as ações adotadas pelos conselhos gestores para garantir a participação dos diversos atores sociais presentes em uma área de proteção ambiental.

Por conseqüência, percebe-se que na literatura pouco se dedica à análise das ações de conselhos gestores para assegurar a participação na gestão de áreas de proteção ambiental. Isto nos parece corroborar com uma percepção que temos que, apesar da legislação ter seguido em direção à participação e ao controle social na gestão de áreas de proteção ambiental, o fato desta mesma não apontar os meios pelos quais isto deve acontecer, ou ao menos as bases em que os conselhos gestores devem assentar suas ações, pode permitir múltiplas interpretações sobre o que é a participação na gestão de uma unidade de conservação. Isto, por sua vez, nos levaria a pensar se a legislação de fato fez avançar a gestão participativa de tais áreas ou se apenas sinaliza um possível avanço; se a participação social deve ser realmente efetiva ou um mero instrumento para referendar a ação previamente decidida pelos agentes do estado.

Além disto, tal situação nos faz questionar sobre o papel dos cidadãos na exigência de tal prerrogativa (participativa) e na construção de meios para tanto, afinal não podemos

nos esquecer, como apontamos anteriormente, que o histórico da cultura política brasileira ainda é marcado por traços clientelistas.

Outra questão que nos parece necessária ao se pensar a produção acadêmica sobre a gestão participativa de APAs é a delimitação teórica acerca da participação. Poucos trabalhos definem o quê ou como entendem a participação. Chamar atenção para isto nos parece pertinente, pois não nos parece ser este um conceito unânime, muito menos uma prática clara e uniforme. Por outro lado, nos parece evidente não ser possível apostar em uma visão única acerca da participação, o que reforça nossa percepção da necessidade de se delimitar do que se fala e em que contexto psico-sócio-político e histórico se fala sobre participação e gestão participativa.

Como apontado, pouco (ou quase nada) encontra-se sobre o processo de participação em si, as dinâmicas que se dão no momento em que este acontece, os jogos de interesses e os conflitos inerentes aos sujeitos e grupos. Estes dados, vinculados aos aspectos subjetivos da participação, nos parecem importantes ao buscar compreender como se dá a participação nas suas múltiplas possibilidades. Compreender o fenômeno da participação na gestão de uma área de proteção ambiental é também compreender como os sujeitos atuam, pois são eles, com seus interesses, humores e conflitos, que constroem este processo.

A literatura sobre gestão participativa pouco trata dos conflitos existentes nos processos participativos. O papel dos órgãos de Estado, dos representantes da sociedade civil e mesmo da comunidade residente, como prevê o SNUC, pouco são debatidos. Parece-nos haver uma obrigatoriedade em se pensar a participação na gestão pública, porém a literatura parece pouco refletir sobre os atores e grupos envolvidos nesta. Desta forma, quais são as ações dos representantes do poder público diante de um processo participativo, por exemplo? Há uma percepção clara para estes sujeitos de que é necessária a implementação de práticas descentralizadas (e há engenharia institucional para isto?) ou apenas uma exigência legal? A preocupação é maior com a promotoria pública ou com o envolvimento efetivo e plural da sociedade civil? E por falar nesta, e seus representantes, eles agem com quais interesses? Agem orientados pelas suas instituições ou representam a si mesmos? Membros de movimentos sociais têm o mesmo espaço de indivíduos

"institucionalizados" em ONGs e associações? E os que nem mobilizados estão, como participam dos espaços colegiados?

No material revisto para este trabalho e em estudos anteriores (COSTA, 2011), questões como estas não apareceram em profundidade. A percepção que temos é que há esta obrigatoriedade em se ampliar os espaços participativos, mas não há uma grande reflexão acerca desta articulação entre dados do objetivo e do subjetivo no momento da participação. Esta perspectiva nos parece corroborar com o que dissemos anteriormente sobre a noção de participação, e também nos remete às reflexões de Salvador Sandoval acerca da consciência política a partir de um enfoque psicopolítico. Isto porque este autor, ao elaborar seu Modelo Analítico de Consciência Política, destaca dimensões que parecem "exteriores" ao sujeito participante (como as crenças, valores e expectativas sociais), e "subjetivas" (como os sentimentos de eficácia política, de injustiça ou a disposição para agir coletivamente), numa intersecção interessante que nos permite uma percepção dupla sobre o ato de participar: o que concorre socialmente para levar o indivíduo a agir (ou não), mas também o que há de subjetivo, próprio e único que o leve à ação (ou à não-ação).

Diante desta realidade, acreditamos ser pertinente a realização de estudos que considerem este microcosmo da gestão participativa de áreas de proteção ambiental, analisando suas dinâmicas, seus atores e grupos de interesse, bem como buscando compreender melhor (e por que não renovar) as visões sobre a cultura política nacional.

2.1 A APA Várzea do Rio Tietê e seu conselho gestor

Dito isto, nos parece ser importante neste momento a apresentação da APA Várzea do Rio Tietê, palco da presente proposta de estudo. 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, esta Unidade de Conservação 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. Por outro lado, ocupações regulares, seja via obras públicas municipais ou estaduais, seja via obras da iniciativa privada autorizadas pelo poder público, ou ainda via ocupações inicialmente irregulares e posteriormente regularizadas pelo poder público, também contribuem com a perda das características do atributo natural, que seria a própria várzea do rio Tietê, objeto de conservação desta unidade.

Tabela 2: Abrangência territorial da APA Várzea do Rio Tietê em cada município (FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2010)

Municípios	Área UC/Munic.(há)	Área do Munic.(há)	% da UC/Munic.
TRECHO LESTE			
Salesópolis	539,24	41.800,00	1.29%
Biritiba-Mirim	534,01	41.400,00	1.28%
Mogi das Cruzes	1.553,05	72.100,00	2.15%
Suzano	718,91	19.500,00	3.69%
Poá	43,41	1.700,00	2.55%
Itaquaquecetuba	820,19	8.300,00	9.88%
Guarulhos	692,56	33.400,00	2.07%
São Paulo	1.248,74	150.900,00	0.83%
TRECHO OESTE			
Osasco	231,01	6.800,00	3.40%

Carapicuíba	102,74	3.600,00	2.85%
Barueri	548,69	6.100,00	8.99%
Santana do Parnaíba	367,45	17.600,00	2.09%

De modo bastante simplista, são as áreas de várzea (planícies aluvionares) que recebem (ou deveriam receber) a água que transborda do rio em época de cheia. Isto sem falar em uma vegetação própria, o que por sua vez, possibilitaria a maior ocorrência de determinadas espécies da fauna da Mata Atlântica, bioma da região. Desta forma, pode-se compreender que tais planícies possuem dinâmicas próprias que não foram e nem têm sido consideradas com as retificações realizadas no rio Tietê e/ou construções de empreendimentos, como por exemplo, as pistas da Marginal Tietê, o projeto de uma nova etapa do Rodoanel, a ocupação para habitação ou para uso industrial. É preciso também considerar os riscos de degradação da qualidade da água do rio Tietê, um dos mais importantes mananciais de abastecimento desta região.

Figura 6: Localização da APA Várzea do Rio Tietê (Fonte: Fundação Florestal, 2011)

Conforme determina a legislação vigente, a APA Várzea do Rio Tietê possui um Conselho Gestor, que no biênio 2010/2012 é presidido pela Fundação Florestal⁸, instituição vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo. Criado pelo Decreto Estadual nº 42.837, de 03 de fevereiro de 1998, seu funcionamento é definido pelo Decreto Estadual nº 48.149, de 9 de outubro de 2003, que dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das APAs no Estado de São Paulo. Entre as atribuições do Conselho Gestor expressas neste decreto está o trabalho de “acompanhamento, elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo, garantindo o seu caráter participativo, através do envolvimento dos órgãos públicos e da sociedade civil em todas as fases do processo de planejamento e gestão” (FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2010, p. 70).

O CG da APA Várzea do Rio Tietê tem caráter consultivo e é composto a partir de modelo bipartite, sendo 24 vagas para membros titulares e 24 para suplentes, 50% deste total de 48 vagas para representantes do poder público (instituições de direito público de nível municipal, estadual ou federal e que representam os interesses do Estado) e o restante para representantes de entidades da Sociedade Civil (àquelas, de direito privado, que não pertencem a órgãos e instituições públicas, e que defendem – ou deveriam – interesses de interesse da sociedade civil). As vagas do poder público são divididas meio a meio entre representantes estaduais e municipais.

O regimento deste conselho não trata diretamente dos critérios eletivos das entidades da sociedade civil, o que é tratado através de portarias na abertura do período eleitoral. Como exemplo, a Portaria FF n.12/2010, que foi a publicada para a eleição da Gestão 2010/2012 (considerada neste trabalho), destaca que poderiam participar do pleito as entidades que comprovassem sede, representação ou atuação nos municípios que compõem a APA Várzea do Rio Tietê; que apresentassem cópia do estatuto da instituição, devidamente registrado em cartório, anterior a data da portaria publicada; cópia da ata de eleição da diretoria atual, e uma ficha de cadastro preenchida.

Para melhor análise, apresentamos abaixo os representantes do poder público no conselho da APA Várzea do Rio Tietê.

⁸ Esta instituição é a responsável pela gestão das 30 áreas de proteção ambiental sob responsabilidade do Governo do Estado de São Paulo.

Tabela 3: Representação Poder Público – CG APA Várzea do Rio Tietê (Gestão 2010/2012)

Representantes Estatais | 12 vagas

Fundação Florestal (Titular/Suplente)

Cia. Ambiental do Estado de São Paulo - CETESB/ SMA (Titular)

Coord. de Planejamento Ambiental - CPLA / SMA (Suplente)

Polícia Ambiental (Titular)

Coord. de Biodiversidade e Recursos Naturais - CBRN/ SMA (Suplente)

Secretaria da Habitação - CDHU (Titular/Suplente)

Empresa Paulista de Planej. Metropolitano - EMPLASA (Titular/Suplente)

Secretaria de Saneamento e Energia (Titular)

Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE (Suplente)

Representantes Municipais | 12 vagas

Prefeitura Municipal de Osasco (Titular)

Prefeitura Municipal de Carapicuíba (Suplente)

Prefeitura Municipal de Barueri (Titular)

Prefeitura Municipal de Santana de Parn. (Suplente)

Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes (Titular)

Prefeitura Municipal de Biritiba - Mirim (Suplente)

Prefeitura Municipal de São Paulo (Titular)

Prefeitura Municipal de Salesópolis (Suplente)

Prefeitura Municipal de Guarulhos (Titular)

Prefeitura Municipal de Suzano (Suplente)

Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba (Titular)

Prefeitura Municipal de Poá (Suplente)

Ao observar a composição deste espaço colegiado é possível perceber um empoderamento dos representantes estaduais, em especial dos órgãos diretamente vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente de São Paulo. Ao todo, estes

representantes ocupam cinco das 12 vagas disponíveis entre titulares e suplentes, o que corresponde a 41,6%. Além disto, alguns setores do poder público estadual, cuja ação se relaciona com atividades econômicas desenvolvidas na APA, como indústria e produção agrícola, não estão representados diretamente neste conselho.

Em relação à representação municipal, os 12 municípios que estão abrangidos por esta unidade de conservação sequer conseguem estar representados com vaga para um titular e um suplente, embora todos os conselheiros tenham voz nas deliberações. Desta forma, um ponto que nos parece interessante observar aqui é que, em se tratando de representação do poder público, nos parece evidente que os representantes estaduais, ainda que estejam em mesma quantidade que os municipais, têm uma força de articulação maior, uma vez que as decisões superiores partem da mesma fonte de interesse, o Governo do Estado, o que, em tese, sugere uma coesão entre os conselheiros.

Já os municípios, cada um governado por um partido diferente (ainda que possa existir articulação entre eles ou governos de um mesmo partido), possuem interesses mais regionalizados, o que pode causar um enfrentamento direto em alguns temas de pauta. No caso dos municípios suplentes, estes ficam fragilizados na hora de votar questões que lhes afetem diretamente.

Apenas a título de reflexão, em uma votação em que os interesses de um dos seis municípios titulares esteja em contraposição com os do Governo Estadual, este terá apenas um voto (isto se não conseguir o apoio dos municípios vizinhos, dos representantes da sociedade civil e de outros órgãos do poder público estatal), contra seis votos dos representantes estaduais. Se o interesse for de um município suplente, será preciso ainda que ele convença seu titular (ou ao menos algum titular) para que possa ter sua demanda sob apreciação, pois do contrário terá que acatar as decisões tomadas pelos demais municípios.

Outra possibilidade de análise diante desta realidade é que a baixa representatividade dos municípios também pode ter reflexo na gestão dos programas da APA Várzea do Rio Tietê, uma vez que para a efetiva implantação dos mesmos (por exemplo as ações contínuas de educação e fiscalização ambiental), o estabelecimento de parcerias com as prefeituras não é somente desejável, mas necessário. Isto porque, embora a gestão

do conselho seja da Fundação Florestal, esta instituição é vinculada à Secretaria de Meio Ambiente do Estado, que não só pode lhe dar aporte e subsídio financeiro, como – e a nosso ver, especialmente – político.

Desta feita, nos parece que a paridade entre municípios e governo estadual no Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê ainda não assegura, de fato, uma igualdade de condições de atuação na gestão compartilhada deste território.

A fim de dar continuidade na apresentação dos representantes do CG da APA Várzea do Rio Tietê, abaixo segue a lista dos membros da sociedade civil.

Tabela 4: Representação Sociedade Civil – CG APA Várzea do Rio Tietê (Gestão 2010/2012)	
Representantes da Sociedade Civil 24 vagas	
Município	Instituição
São Paulo	<p>EACH / USP (Titular/Suplente)</p> <p>Instituto Alana (Titular/Suplente)</p> <p>Associação Paulista dos Consultores em Meio Ambiente - APCMA (Suplente)</p> <p>Associação do Verde e Proteção do Meio Ambiente - AVEPEMA (Titular)</p> <p>Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP (Titular/Suplente)</p> <p>Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - (Titular/Suplente)</p> <p>Ação Cultural Afro Leste Organizada - ACALEO (Titular)</p> <p>Ação Ética e Cidadania - AE&C (Suplente)</p> <p>Centro das Indústrias do Estado de São Paulo / Diretoria Distrital Leste - CIESP LESTE (Titular)</p> <p>Federação dos Trabalhadores nas Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado de São Paulo - FEQUIMFAR (Titular/Suplente)</p>
Osasco	Centro de Proteção Ambiental - CEPROA (Titular/Suplente)

Mogi	Sindicato Rural de Mogi das Cruzes - SRMC (Titular/Suplente) Instituto Cultural e Ambiental do Alto Tietê - ICATI (Titular)
Suzano	Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Suzano - (Titular)
Guarulhos	Comissão de Defesa e Preservação da Espécie e do Meio Ambiente - (Suplente) Centro das Indústrias do Estado de São Paulo / Diretoria Regional de Guarulhos - CIESP Guarulhos (Suplente)
São José dos Campos	Associação dos Doutores e Amigos do Meio Ambiente Sustentável - (Suplente)

Ao observar o quadro de representantes da sociedade civil no Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê, é possível notar que nem todos os municípios têm assento. Sete entre doze deles, sendo Biritiba Mirim, Salesópolis, Santana de Parnaíba, Itaquaquetuba, Poá, Carapicuíba, Barueri, ficam de fora, sendo que uma das vagas é destinada a uma instituição com sede em São José dos Campos, município não abrangido por esta unidade de conservação, o que não estaria em conformidade com a portaria, já referida, para a eleição do Biênio 2010/2012. A informação sobre a sede da entidade constava (em outubro de 2011) na página da própria (ASDAMAS) na internet, em http://www.ddma.com.br/empresa_asdamas.html. Esta situação nos aponta - e isto será retomado abaixo - a necessidade de ampliar a divulgação do processo eleitoral para composição do Conselho Gestor desta APA.

É possível identificar, ainda assim, que há uma relativa pluralidade, embora alguns setores não apareçam, como mineração, comércio e serviços. Algumas instituições, diferente de outras, têm vagas de titular e suplente, o que diminui a possibilidade de outros segmentos estarem representados neste CG. Além disto, é preciso considerar que o fato de uma determinada associação, com sede em um município, ainda que do ponto de vista

estatutário tenha uma atuação regional, vai manter tal perspectiva no momento de votar, e não assumir uma postura mais municipalizada, por exemplo.

E ainda, considerando o que já dissemos sobre a capacidade articulação do poder público, entendemos que seja possível que determinados segmentos da sociedade civil tenham mais dificuldades em ter suas demandas sob apreciação ou em fazer valer seu ponto de vista diante de uma votação, pois caso haja, hipoteticamente falando, uma votação que divida o poder público e a sociedade civil, o primeiro – nos parece – teria maior capacidade de articular 12 votos, ou um valor próximo desse. Já o representante de uma ONG, com atuação local, por exemplo, teria que conseguir apoio de todos os demais representantes da sociedade civil, sendo que entre eles podemos observar a existência de entidades que mais se aproximam politicamente do poder público (como é o caso da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, ou ainda do Sindicato Rural de Mogi das Cruzes), ou ainda que sejam entidades públicas vinculadas ao governo estadual como é o caso da própria Escola de Artes, Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo (ainda que os representantes dessa, que não foram indicados por órgãos de chefia, e sim pelos seus pares, possam assegurar relativa independência).

E, para finalizar nosso breve exercício de análise, ainda que a sociedade civil conseguisse se articular e assegurar os 12 votos, contra também 12 votos do poder público, o voto de minerva seria da gestora da unidade, funcionária da instituição vinculada ao Governo do Estado.

É preciso ressaltar, no entanto, que com base em nossas observações de campo e a partir das entrevistas realizadas (no próximo capítulo serão apresentados os detalhes metodológico do presente trabalho), nos parece que o Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê cumpre o papel de possibilitar a pluralidade de vozes e votos nos processos consultivos e, ainda que em menor escala, deliberativos que lhe cabem. Entretanto, é possível supor que uma revisão do seu regimento atrelada a um processo de ampla divulgação do processo de eleição de novos conselheiros, somada a algumas estratégias de comunicação, possibilitaria a ampliação de tal perspectiva participativa, com a possibilidade de novos segmentos atuarem mais ativamente neste espaço colegiado, como um fortalecimento do mesmo para atender as ações de gestão.

Ampliar a pluralidade representativa atenderia o que Irving (2010), Siqueira (2008), Abers e Keck (2007), Jacobi e Barbi (2007), Teixeira (2007), Cozzolino e Irving (2006), Gohn (2006, 2000), Jacobi e Fracalanza (2005) e Jacobi (2002) assinalam como um obstáculo para a gestão colegiada no Brasil. Isto porque, como dito, nem sempre as instituições que participam são efetivamente as mais representativas ou asseguram a pluralidade existente no território envolvido. No nosso entendimento, isto estaria relacionado prioritariamente com uma dificuldade comunicativa entre o órgão gestor e as entidades da sociedade civil (baixa ou ineficiente publicidade do processo de seleção dos conselheiros), e especialmente pelo fato de ser o órgão gestor o responsável pela definição dos critérios da eleição, ou seja, em última instância é o Governo do Estado de São Paulo, no caso das APAs paulistas, que decide quem pode e quem não pode participar dos conselhos. Apenas a título de exemplo, via de regra, os editais de seleção de novos conselheiros exigem a comprovação jurídica da entidade, bem como o “tempo de exercício” da mesma, o que inviabiliza a participação de movimentos sociais não institucionalizados e mantém silenciadas as vozes dos habitualmente excluídos dos processos de tomada de decisão.

Além disto, a limitação da pluralidade de vozes poderia influenciar diretamente nos processos de participação e negociação, uma vez que vozes uníssonas tendem a ter uma conduta igualmente uníssona, enfraquecendo o dissenso e eliminando o conflito que, como mencionado por Thunderoz (2010), Rancière (1996), Moscovici (1979) e Louche (1975), se caracterizam como elementos centrais e necessários para a negociação e para a viabilização efetivamente democrática de processos de gestão colegiada.

Entendemos ainda ser valiosa e necessária essa pluralidade de vozes para se assegurar a resistência às decisões verticalizadas e à manipulação do espírito democrático da co-gestão, isto porque, conforme a perspectiva defendida por Seoane (1990), e adotada neste trabalho, participar é ter a intenção de influenciar a tomada de decisão, inclusive resistindo às decisões já tomadas, opondo-se a uma submissão política que, segundo o autor, ainda que possa se constituir como uma virtude ou uma responsabilidade política, não seria um ato de participação.

No Capítulo 4 retomaremos a análise acerca do processo de gestão colegiada, em específico tratando do caso da APA Várzea do Rio Tietê.

Capítulo 3

Pesquisando processos de gestão participativa: percurso metodológico

A legislação referente às Áreas de Proteção Ambiental em vigor no país determina a participação popular na gestão de tais unidades de conservação, como já dito. Entretanto, como se dá esta participação? Como os membros dos Conselhos Gestores destas unidades significam e organizam a própria participação? No presente estudo nos propomos a compreender como se deu o processo de construção coletiva de um instrumento de gestão pública e consolidação de uma cultura política participativa a partir da análise da produção do Plano de Manejo (PM) da Área de Proteção Ambiental (APA) Várzea do Rio Tietê.

Destacamos aqui (e detalharemos na sequência), que nossa análise se refere ao acompanhamento participante que realizamos nas oficinas do Plano de Manejo, bem como em reuniões da equipe técnica e desta com o órgão gestor, todos eventos realizados entre janeiro e dezembro de 2011. Além disto, a análise também se dá com base nos dados recolhidos por meio de entrevistas realizadas com participantes do processo de produção do plano de manejo.

Nossa inquietação acerca desta temática se aproxima do que Rivas e Tomàs (2003) chamam de “percepção subjetiva” da participação. Segundo os autores, o estudo da participação exige a distinção de ao menos dois pontos de vista relacionados aos fenômenos participativos, uma dimensão objetiva da participação e a percepção subjetiva da mesma. A primeira se refere à análise prioritariamente quantitativa de ações coletivas, o que produziria a partir de dados estatísticos uma “quantificação descritiva dos fenômenos”, e a segunda – a qual nos identificamos neste trabalho – buscaria, mediante o uso de métodos qualitativos, a interpretação das ações, entendendo estas como “fenômenos complexos, não redutíveis à classificação em categorias fechadas, mas sim como processos em contínua mudança, sujeitos a interpretações múltiplas e variadas” (RIVAS; TOMÀS, 2003, p. 47).

Também nos aproximamos da perspectiva adotada pelos autores a respeito do significado de uma pesquisa social e das metodologias adotadas. Segundo afirmam,

(...) toda pesquisa social consiste em uma progressiva identificação e aproximação das diferentes dimensões que compõem um fenômeno sempre complexo. Compreendida esta pluridimensionalidade dos feitos sociais, consideramos todo método de pesquisa como uma via qualificada de aproximação da realidade que permitirá iluminar algum dos lados do poliedro, que deve ser complementado com outros enfoques (métodos) que proporcionarão acessar informações sobre as outras faces do mesmo poliedro (RIVAS; TOMÀS, 2003, p. 46).

Dito isto, e afim de desvelar algumas faces do poliedro da participação manifesta no evento ao qual nos debruçamos, para alcançar os objetivos deste trabalho, empregamos os seguintes procedimentos metodológicos no desenvolvimento desta pesquisa: 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 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. Portanto, como aponta Rivas e Tomàs,

(...) se trata de verificar quais são os distintos significados que os diversos atores têm de uma mesma situação e por quê. Suas narrativas dos acontecimentos nos ajudam a conhecer porque fazem o que fazem e da maneira que fazem. Frente aos estudos em grande escala que nos oferecem as técnicas quantitativas, esta metodologia nos permite conhecer com uma maior profundidade quais os processos de decisão individual e quais as variáveis que entram no jogo, identificar os atores e as relações que resultam significativas para os indivíduos, e a maneira que a participação se converte em um feito que adquire sentido para quem atua (2003, p.49).

3.1 Revisão bibliográfica e estabelecimento de um marco teórico.

Nesta etapa, foi realizado levantamento bibliográfico sobre os seguintes pontos: i) conceitos, definições e abordagens referentes à Psicologia Política; ii) conceitos de negociação, participação e consciência política a partir de uma abordagem psicopolítica, iii)

articulação destes conceitos de modo a contribuir para a análise de processos de gestão colegiada, em especial, de políticas de áreas de proteção ambiental; iv) temas relacionados a processos grupais e de ação colegiada (conflitos, interesses, estratégias dos diversos atores sociais, condução de ações colegiadas); v) os desafios da gestão colegiada; vi) histórico e conceitos gerais sobre a classificação, as características e o funcionamento das áreas de proteção ambiental brasileiras; vii) os desafios da gestão participativa de tais unidades de conservação. Também realizamos uma pesquisa documental em leis e portarias referentes à gestão das APAs no Brasil e, em específico, à gestão da APA Várzea do Rio Tietê.

3.2 Coleta de dados a partir de observação participante

Para compreendermos as dinâmicas de participação durante o processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê lançamos mão do método de observação participante que, segundo Gil (1987), consiste na participação real do pesquisador no cotidiano da comunidade, grupo ou situação sob análise, com a possibilidade de conhecimento da vida destes a partir do interior deles mesmos.

May (2004) ressalta, entretanto, que não se trata apenas de prestar-se a ter olhos e ouvidos voltados ao grupo analisado, mas sim à busca do conhecimento das relações que permeiam o mesmo. No entendimento do autor: “a meta de entender é reforçada concretamente pela consideração de como eles são afetados pela cena social, o que acontece nela e como as pessoas, incluindo eles mesmos, atuam e interpretam nas suas situações sociais, daí o termo observação participante” (MAY, 2004, p. 181).

O autor destaca ainda que a observação participante é o método apropriado para captar as interações rotineiras e cotidianas quando se realiza uma pesquisa social, uma vez que esta pode ser entendida como uma interação do investigador com um grupo, em situação natural, a fim do primeiro desenvolver um entendimento científico sobre o segundo.

Ao discorrer sobre a observação participante, Peruzzo (2005) a diferencia da pesquisa-participante e da pesquisa-ação, tratadas por muitos pesquisadores como equivalentes. Na primeira, segundo a autora, o pesquisador se insere no grupo pesquisado,

participa de todas suas atividades, porém não se deixa passar por membro do grupo, mantendo assim sua autonomia de pesquisa. Dito de outra maneira, “o grupo não interfere na pesquisa, no que se refere à formulação dos objetivos e às demais fases do projeto, nem no tipo de informações registradas e nas interpretações dadas ao que foi observado” (PERUZZO, 2005, p. 134).

Na pesquisa participante, por sua vez, o pesquisador não apenas se insere no grupo como interage com ele, envolvendo-se no processo em questão como membro do mesmo. Este (o grupo) conhece os propósitos e as intenções do investigador, cobrando uma devolução dos resultados obtidos na pesquisa. Já a pesquisa-ação, além de reunir as características da pesquisa participante, “tem o propósito de contribuir para solucionar alguma dificuldade ou um problema real do grupo pesquisado” (PERUZZO, 2005, p. 138). Nas palavras de Michel Thiollent, “toda pesquisa ação é do tipo participativo (...), no entanto, tudo o que é chamado de pesquisa participante não é pesquisa-ação” (THIOLLENT, 2003, p.15).

A escolha da metodologia da observação participante no presente trabalho se deu pelo fato da nossa participação, entre janeiro e dezembro de 2011⁹, na produção do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê, como integrante da equipe de Participação Social, não sendo possível a nós uma interação que nos permitisse atuar de maneira decisiva nos processos ou mesmo nos possibilitasse qualquer interferência mais efetiva junto aos participantes das oficinas, ou ainda na estrutura organizativa do plano de manejo como um todo. Em função da natureza de nossa participação na equipe, durante este período atuamos como facilitador em algumas atividades das oficinas participativas do Plano de Manejo, além de auxiliar na produção de relatórios acerca das mesmas.

Compreendemos ser importante salientar ainda que nosso envolvimento nesta equipe de produção do plano de manejo decorre da participação no Grupo de Pesquisa em Psicologia Política, Políticas Públicas e Multiculturalismo, da EACH/USP, coordenado pelo

⁹ Em janeiro de 2012 houve uma troca na coordenação da equipe técnica, que passou da EACH/USP para o Departamento de Geografia/USP. Com a nova coordenação, a equipe foi reorganizada e as atividades que seguiram a partir da Oficina de Zoneamento foram assumidas pela nova equipe, o que implicou, inclusive, na organização da última oficina, a qual aconteceu sem nossa participação, nem de qualquer membro da primeira equipe de Participação Social. A mudança nos pareceu ser resultante de tensões e diferenças de entendimento entre as partes (equipe técnica e órgão gestor) sobre o papel e os encaminhamentos do plano de manejo. A nova coordenação integrava a equipe técnica e nos pareceu ter assumido com o intuito de realizar o fechamento do processo.

professor Alessandro Soares da Silva, que também participou, na qualidade de especialista em Participação Social e, por conseguinte, foi o coordenador desta equipe durante as duas primeiras oficinas, sendo substituído na terceira oficina pelo professor Salvador Sandoval. Ambos trabalharam juntos no processo de fechamento das atividades e relatórios sob a coordenação da professora Neli Aparecida de Mello-Théry. Já a segunda fase foi coordenada pela Professora Cleide Rodrigues, sendo que a última oficina esteve a cargo da geógrafa Marisa Mattos.

As anotações de campo nos foram de grande importância durante o processo de observação participante, pois nos permitiram construir um raciocínio concomitantemente à experiência que vivenciávamos e que era totalmente nova para nós, auxiliando a objetivar as informações levantadas. Por outro lado, durante o processo de análise destas informações, as notas nos permitiram um distanciamento equilibrado que julgamos pertinente para a pesquisa. Conseguimos trabalhar objetivamente com as informações contidas nas mesmas, sem perder o ambiente em que estas foram produzidas, uma vez que, como ressalta May (2004), o contexto em que um dado é obtido pode ser tão válido quanto o próprio, em uma pesquisa social.

A respeito deste processo de produção e análise das anotações de campo, May (2004) apóia-se em Bruyn (1966) ao sugerir caminhos para realizar o que chamou de uma “adequação subjetiva”. Trata-se de seis índices que servem “para reforçar o entendimento do pesquisador e assim a validade da pesquisa. São eles: o tempo, o lugar, as circunstâncias sociais, a linguagem, a intimidade e o consenso social” (MAY, 2004, p. 189).

O tempo se refere ao período em que o pesquisador passa inserido na sua realidade de estudo e que se reflete na profundidade da compreensão do sentimento das pessoas sobre certo assunto. O lugar, por sua vez, busca revelar o ambiente em que as situações ocorrem. As circunstâncias sociais se referem às diversas possibilidades do pesquisador interagir com o grupo. “Quanto mais variadas as oportunidades do observador relacionar-se com o grupo, em termos de status, de papel e de atividades, maior será o entendimento dele” (MAY, 2004, p. 189).

Em relação à linguagem, quanto mais familiarizado o pesquisador estiver em uma determinada situação, maior será sua capacidade de análise, segundo May (2004). Já a

intimidade se relaciona com a capacidade do investigador entender os significados das ações dos sujeitos e grupos analisados. “Isso não apenas vincula-se com as circunstâncias sociais, mas também provê acesso a um mundo mais privado ou ‘de bastidores’”(MAY, 2004, p. 190). E por fim, o índice que se refere ao consenso social, ou por onde o pesquisador consegue indicar “como os significados da cultura são empregados e compartilhados entre as pessoas” (MAY, 2004, p. 190). A fim de objetivar nosso trabalho procuramos nos valer destes seis índices apontados por May e que, ainda que não enumerados e nomeados de tal forma, aparecem em nossas análises.

Ainda sobre as anotações de campo, de posse do nosso caderno acompanhamos reuniões técnicas da equipe EACH/USP e desta com o órgão gestor da APA, observamos reuniões do Conselho Gestor que tinham o Plano de Manejo em pauta, seminários realizados pela equipe técnica que tinham o objetivo de esclarecer dúvidas dos participantes das oficinas, o I Fórum da APA Várzea do Rio Tietê (organizado pela Fundação Florestal para apresentação pública dos encaminhamentos do plano de manejo), e as oficinas participativas. Isto fica melhor explicitado na tabela abaixo:

Tabela 5: Atividades realizadas ao longo do processo de produção do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê		
Tipo de Atividade	Quantidade	Tempo total estimado
Reunião interna 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

As oficinas participativas, como dito na introdução deste trabalho, foram programadas para acontecer em quatro momentos e contemplar os 12 municípios da área de abrangência da APA, entretanto, ao longo do processo, muito do planejamento inicial naturalmente se modificou. As oficinas foram, nesse processo do plano de manejo, os

principais momentos de participação social, assim abriremos aqui um espaço para apresentar cada uma delas acompanhada de uma breve análise das atividades realizadas, até porque foi a partir do contato e conhecimento dos participantes, suas formas de atuar e intervir durante estas atividades que fizemos nossas escolhas dos entrevistados e das entrevistadas. A descrição que faremos a seguir busca ainda sintetizar os acontecimentos de cada oficina, considerando o plano de trabalho elaborado no início das atividades do plano de manejo.

I - Oficina de Diagnóstico Socioambiental

Esta primeira oficina buscou envolver os membros do Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê, a comunidade residente e a equipe técnica para a apresentação do pré-diagnóstico da unidade de conservação realizado pela Equipe EACH/USP, onde se identificou os principais problemas presentes no território, as causas e as consequências da situação presente em cada município e na região como um todo. Objetivou-se ainda estabelecer - de maneira coletiva - as prioridades de ação para a região da APA. Nesta oficina, bem como nas duas próximas, o método de trabalho utilizado foi o ZOPP¹⁰ e, de modo particular, o recurso de visualização móvel (MetaPlan) para que os facilitadores pudessem auxiliar na expressão de todas as ideias expressas pelos (as) participantes, de modo que nenhuma posição se perdesse.

Foi o primeiro encontro destes diversos atores, o que nos causou certa expectativa de como as atividades se desenvolveriam. A visão que tínhamos formado sobre este encontro, a partir das reuniões prévias que participamos com os representantes do órgão gestor, é que o grupo não seria coeso, com múltiplos interesses em cena, e com pouco conhecimento técnico sobre a APA. Em função dessas expectativas acerca dos participantes, verificamos um tensionamento entre equipe, representantes do órgão gestor e entre estes e os participantes. Havia uma preocupação generalizada com o sucesso dessa oficina inicial, um esforço para que todos confiassem na equipe da EACH/USP e se sentissem motivados a participar das demais oficinas. Parece-nos importante destacar que havia uma grande

¹⁰ O método ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos) permite a participação de diversos atores sociais na gestão de projetos aliada à sistematização e à transparência das informações através do emprego de técnicas de visualização nas oficinas de trabalho. Este método foi recomendado pelo órgão gestor à equipe da EACH/USP para a condução das oficinas.

expectativa por parte dos representantes do órgão gestor da APA sobre o trabalho da equipe técnica, chegando a ser mencionada a intenção de publicar um livro com as metodologias utilizadas na elaboração deste plano de manejo.

Chegado o dia da oficina foi possível perceber a grande expectativa de todos, tanto os responsáveis pela gestão desta unidade de conservação, quanto da própria equipe EACH/USP. Como dito, o propósito deste encontro seria a apresentação do pré-diagnóstico da unidade de conservação, mas também ouvir os participantes para que apontassem, dentro do estudo técnico, dados subutilizados, falhas no levantamento e também suas expectativas sobre as informações que deveriam constar no documento final.

As atividades desta oficina aconteceram entre os dias 09 e 11 de maio de 2011, nos municípios de Mogi das Cruzes (com abrangência para os municípios de Mogi, Salesópolis, Biritiba Mirim e Suzano), Guarulhos (com abrangência para os municípios de Guarulhos, Poá, Itaquaquecetuba e São Paulo) e Barueri (com abrangência para Barueri, Osasco, Carapicuíba e Santana de Parnaíba). Conforme previsto no Termo de Referência, a lista de convidados foi aprovada pelo Conselho Gestor.

A programação começou com a apresentação dos dados do Diagnóstico Socioambiental realizado pela equipe técnica da EACH/USP, seguido de uma rodada de tiradúvidas. Na parte da tarde, foram formados grupos de trabalho, com temáticas específicas e referentes ao estudo diagnóstico, para que os participantes pudessem fazer suas contribuições sobre o mesmo. Durante nossa observação sobre estas atividades, percebemos que as discussões eram bastante centralizadas nas representantes do órgão gestor da APA. Ainda que os demais participantes tivessem total liberdade de participar, as discussões sempre se iniciavam com as representantes daquele órgão. Esta situação, nos parece, refletia a grande expectativa que existia por parte dos gestores, porém acabou por tensionar a relação entre equipe técnica e órgão gestor, que culminaria com a troca de equipe mais a frente.

No final da tarde foi realizada uma plenária, que, em função do adiantado da hora, terminou sempre mais esvaziada que quando do seu começo. Esta atividade foi coordenada pelo Prof. Alessandro Soares da Silva, que procurou encorajar e viabilizar a manifestação de todos os participantes e que todas as contribuições fossem anotadas e expostas no painel de

visualização móvel que estava sendo utilizado como suporte. Ainda assim, foi possível perceber uma predominância de participação dos representantes do poder público, até mesmo pelo fato de muitos representantes da sociedade civil já terem ido embora em função do horário.

Para esta oficina foram convidados todos (as) os (as) conselheiros (as) da APA, mais representantes de instituições do poder público (secretarias estaduais que não estão no conselho, Ministério Público, Ibama, e outras), além de ONGs e organizações da sociedade civil que não participam do conselho, e representantes da Associação de Moradores do Jardim Pantanal, bairro diretamente atingido por enchentes e que se encontra parcialmente no território da APA. A lista de convidados foi aprovada em reunião do Conselho Gestor, quando também foi feito o convite público aos (às) conselheiros (as). Na sequência, os convites a todos os participantes foram enviados via email, seguido de ligações para confirmação da presença.

Em relação aos convidados, observamos que não houve uma preocupação do órgão gestor em ampliar a lista de entidades, em especial da sociedade civil, e de representantes da comunidade residente. Havia, por outro lado, uma preocupação de assegurar a presença de alguns órgãos, como a promotoria pública. Em reunião realizada previamente à oficina, os representantes da Equipe EACH/USP defenderam a necessidade de uma lista tripartite (poder público, sociedade civil e comunidade residente), tal qual previsto na legislação, mas a representação do órgão gestor da APA insistiu na divisão bipartite (poder público e sociedade civil). Apesar de ter se convencido nesta reunião sobre a importância do modelo tripartite, em email enviado no dia seguinte à reunião o órgão gestor se reposicionou e definiu que seria uma lista bipartite.

Ao todo foram disponibilizadas 180 vagas para os três dias (60 em cada município), sendo que 45% delas (81) foram ocupadas, sendo 83% deste total por representantes do poder público, seja municipal, seja estadual. É preciso ressaltar que alguns participantes (todos da Fundação Florestal ou Secretaria de Meio Ambiente do Estado) foram em todos os dias de atividades. Contabilizando, portanto, os três dias, 75 pessoas participaram. Além disto, por dia de atividade, cerca de 20 pessoas da equipe técnica também participou.

II - Oficina de Planejamento Inicial Participativo

Nesta oficina, procurou-se criar um espaço para serem apresentadas as análises integradas dos meios físico, biótico e antrópico e suas inter-relações realizadas pela equipe técnica, enriquecidas pelas contribuições advindas da Oficina de Diagnóstico Socioambiental. Neste momento, os diversos atores que haviam participado da oficina anterior (e que foram novamente convidados) deveriam consolidar um zoneamento prévio da APA, o que não ocorreu, pois ainda havia a necessidade de se consolidar o Diagnóstico Socioambiental. Nesta etapa, aprofundaram-se as discussões sobre este produto que integra o Plano de Manejo, com indicativo de ações para os Programas de Gestão (outro produto que integra o documento final) e para o próprio Zoneamento Econômico-Ecológico.

Para esta oficina, percebemos que havia uma expectativa igualmente grande, em comparação à anterior, mas diferente no perfil das preocupações do órgão gestor da APA Várzea do Rio Tietê. Esta equipe já havia tido alguns desentendimentos com a equipe EACH/USP, sendo estes de natureza diversa, desde a preocupação com o tipo de alimentação que seria servida na oficina à metodologia que seria utilizada. O que percebemos é que, apesar das reuniões prévias para a organização da oficina, a representação do órgão gestor parecia não confiar na equipe contratada, procurando acompanhar (em algumas situações, nos pareceu excessivamente) as ações da equipe técnica. Paradoxalmente, notamos afirmações públicas que enalteciam a qualidade técnico-científica da equipe da EACH/USP, fato que nos parece ter sido balizador da escolha da equipe contratada. Apesar desta situação, as atividades durante os três dias de oficina (14 a 16 de junho de 2011) ocorreram com tranquilidade.

Entre os participantes estavam membros do Conselho Gestor da APA, representantes de órgãos públicos municipais, estaduais e federais, representantes da sociedade civil organizada e também de movimentos sociais, além da comunidade residente. Para a mobilização dos participantes foi realizado um levantamento das entidades que enviaram representantes à Oficina de Diagnóstico Socioambiental (todas foram convidadas novamente), um cruzamento de dados com cadastros de entidades disponibilizados pelos municípios representados no Conselho Gestor, além da indicação de munícipes, via de regra funcionários das prefeituras e membros de movimentos sociais, que já haviam feito contato

com a equipe de Participação Social em algum dos eventos realizados (seminários, fórum ou visitas de reconhecimento).

O convite aos participantes foi enviado via e-mail, com dez dias de antecedência, com solicitação de confirmação. Ao todo foram enviados 60 convites por grupo de municípios (em sistema paritário – 50% para representantes do poder público, 50% para membros da sociedade civil). Entretanto, nem todos os convidados compareceram, mesmo aqueles que confirmaram presença. Do total de 180 vagas disponibilizadas, 49,4% (89) foram ocupadas, sendo que 73% por representantes do poder público, seja municipal, seja estadual. É preciso lembrar que, a exemplo da primeira oficina, muitas destas vagas foram ocupadas pela mesma pessoa, que participou dos três dias de atividades. Assim, contabilizando os três dias de oficina, 83 pessoas participaram, o que representa 46,1% das 180 vagas.

A oficina também contou com a participação de certa de 20 integrantes da equipe técnica, por dia de atividade. Alguns municípios, como é o caso de Biritiba Mirim, Salesópolis, Itaquaquecetuba e Santana de Parnaíba, não estiveram representados nesta oficina, nem mesmo por seus representantes do Conselho Gestor da APA. Todos (as) os (as) conselheiros (as) foram convidados (as), porém nem todos (as) compareceram.

Sobre a ausência de alguns convidados e convidadas, especialmente representantes da sociedade civil, nos parece que um fator que deve ser considerado se refere ao dia e horário de realização das oficinas. Tal apontamento apareceu durante as atividades (e já havia aparecido na primeira oficina, tendo sido tema de pauta – e discordância – entre o órgão gestor e a equipe técnica). O fato dos encontros acontecerem em período comercial e durante a semana pode ter influenciado na participação de alguns setores da sociedade, especialmente aqueles que atuam em movimentos sociais e organizações da sociedade civil como voluntários.

A oficina ocorreu em Suzano (com abrangência para os municípios de Mogi, Salesópolis, Biritiba Mirim e Suzano), Poá (com abrangência para os municípios de Guarulhos, Poá, Itaquaquecetuba e São Paulo) e Barueri (com abrangência para Barueri, Osasco, Carapicuíba e Santana de Parnaíba). A programação seguiu o roteiro: i) inscrições e *coffee break*, ii) apresentação geral dos participantes, iii) apresentação geral dos elementos norteadores do planejamento a partir do diagnóstico, iv) perguntas à equipe técnica, v)

pausa para o almoço, vi) trabalho em grupos temáticos, vii) *coffee break*, e viii) plenária final e encerramento.

A apresentação inicial foi uma visão panorâmica dos dados levantados no Diagnóstico Socioambiental, considerando as contribuições da oficina anterior, buscando interligar os conhecimentos dos três módulos: meios Físico, Biótico e Antrópico. O processo e os elementos norteadores do planejamento inicial foram ilustrados a partir do ponto de vista da equipe técnica.

Em seguida, foi realizada uma sessão de perguntas à equipe responsável pela produção do Plano de Manejo com o objetivo de horizontalizar os conhecimentos e preparar o processo de participação nos grupos temáticos. Neste momento, diversos participantes puderam se manifestar e fazer questionamentos e considerações diretamente à equipe técnica. Considerando os três dias de atividades, as falas giraram em torno de temas como:

- a) a proposta de alteração do Código Florestal e os impactos na APA,
- b) o processo de construção do Plano de Manejo e de gestão do Conselho da APA,
- c) a condução da proposta de zoneamento que será feita pela equipe do Plano de Manejo,
- d) a metodologia adotada no cruzamento de legislações realizado pela equipe da matriz sócio-jurídica do Plano de Manejo,
- e) a necessidade de articular os dados do diagnóstico aos planejamentos dos municípios e órgãos estaduais,
- f) a relação entre os dados apresentados e as mudanças climáticas, a urgência de novas propostas de educação ambiental,
- g) as possíveis desapropriações em função da futura proposta de zoneamento,
- h) a indicação de articulação com a promotoria ambiental para a responsabilização em casos de ocupações irregulares,
- i) a metodologia utilizada pela equipe técnica para obtenção de dados sobre vulnerabilidade à inundação e fragilidade geomorfológica,
- j) e, por fim, sobre a gestão da APA e o processo de construção dos elementos norteadores para o planejamento.

Na seqüência, foi feita a apresentação de cada um dos grupos temáticos e cada participante pôde se inscrever de acordo com seu interesse. Os grupos eram: i) Estratégias e

Planejamento para Sustentabilidade; ii) Elementos Norteadores para o Planejamento e Zoneamento: Meio Físico; iii) Elementos Norteadores para o Planejamento e Zoneamento: Meio Biótico; iv) Elementos Norteadores para o Planejamento e Zoneamento: Meio Antrópico; v) Matriz Sócio-jurídica da APA.

O objetivo do trabalho nos grupos era debater os elementos para o planejamento e abrir espaço para que os participantes sugerissem as prioridades para a construção de uma proposta de planejamento. A questão orientadora foi: “quais são os elementos que você considera importante para a elaboração de diretrizes e estratégias de planejamento e gestão da APA?”. O trabalho foi realizado com o suporte de mapas temáticos, bem como com o acompanhamento de um membro da equipe técnica da EACH/USP, que deveria auxiliar na leitura e interpretação das informações cartográficas, e não conduzir ou orientar o debate. A condução foi feita por facilitadores previamente treinados para evitarem o enviesamento da discussão. Entretanto, durante os grupos de trabalho percebemos que a presença dos docentes, embora auxiliasse na interpretação dos dados científicos, acabava – em algumas situações – desequilibrado a discussão, pois os (as) participantes sempre aguardavam a palavra do “professor”, que viam como autoridade em relação àquele tema.

Vencida a etapa dos grupos temáticos, foi realizada uma plenária a fim de apresentar os trabalhos das equipes. Na sequência, foram feitas a organização e categorização dos elementos norteadores para o planejamento e zoneamento sugeridos à equipe técnica pelos atores sociais envolvidos nesta etapa participativa de produção do Plano de Manejo da APA da Várzea do Rio Tietê. Como resultado de todo este processo, foram construídos painéis, a partir da metodologia MetaPlan que integra o ZOPP. Os facilitadores registraram em cartelas de visualização móvel as falas dos participantes e as afixaram em um painel onde as ideias foram agrupadas e organizadas a partir dos entendimentos coletivos. Sendo assim, é possível considerar que os painéis representam um produto pactuado pelo coletivo, além de seguirem a mesma estratégia utilizada na oficina anterior.

Durante as plenárias, via de regra esvaziadas devido ao adiantado da hora (elas começavam por volta das 17 horas, enquanto os trabalhos haviam começado às 9 horas), percebemos uma forte atuação dos representantes do poder público, seja estadual ou municipal. Em especial, destacamos a atuação dos representantes das instituições vinculadas

à Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que como já destacamos anteriormente reúnem 41,6% das cadeiras destinadas ao poder público estadual no Conselho Gestor da APA. Percebemos uma centralização do debate por parte destes participantes, que também por conhecerem a realidade do Estado como um todo e por estarem ligados ao órgão gestor da APA, acabavam orientando alguns temas da plenária.

Esta situação nos remete a duas situações já expostas neste trabalho, uma se refere à distribuição dos convites e outra sobre o horário e os dias de realização da oficina. Em relação aos convidados e às convidadas, a centralização das discussões nos representantes do poder público poderia ser equacionada caso a comunidade residente estivesse presente (entre os convidados) de maneira a somar esforços junto às instituições organizadas da sociedade civil. Por outro lado, e aí entra a questão do dia e horário da oficina, com o término das atividades já no final do período comercial, muitos participantes da sociedade civil e os pouquíssimos representantes da comunidade residente tinham que ir embora, pois tinham outros afazeres, entre eles os domésticos, como buscar filhos na escola. Diferente dos representantes do poder público que tinham a sua participação como atribuição laboral e não um ato voluntário.

III - Oficina de Zoneamento

Esta oficina, realizada entre os dias 13 e 15 de setembro de 2011, teve como propósito fazer uma avaliação da proposta de zoneamento para a APA Várzea do Rio Tietê que foi apresentada pela equipe técnica da EACH/USP, a partir da consolidação dos dados obtidos no Diagnóstico e nas oficinas anteriores, além dos dados obtidos na checagem de campo realizada por aquela equipe. O objetivo principal era discutir com os diversos atores sociais a proposta técnica, especialmente os conceitos de cada zona.

A metodologia adotada foi dos trabalhos em grupo, a exemplo das oficinas anteriores. A intenção nos pareceu ser a de identificar os pontos de consensos e de dissensos existentes na visão dos participantes com respeito à proposta de zoneamento. Esta oficina foi organizada em três encontros com convidados de prefeituras, órgãos do Governo do Estado e representantes de organizações da sociedade civil interessadas com a problemática de zoneamento da APA da Várzea do Rio Tietê. Diferentemente das oficinas

anteriores, as atividades foram realizadas na EACH/USP e, inicialmente, apenas 60 vagas foram disponibilizadas, como previa o Termo de Referência. A proposta é que os mesmos participantes estivessem presentes em todos os dias, o que não aconteceu integralmente, mas nos pareceu que ainda assim a estratégia tenha funcionado, inclusive porque a maioria dos (as) participantes convidados (as) já havia estado nas oficinas anteriores.

Os (as) convidados (as) para os três dias de atividades foram definidos pelo conselho gestor da APA e enviados à equipe técnica. A lista era dividida da seguinte forma: 23 representantes do poder público estatal; 24 representantes do poder público municipal (totalizando 47 representantes do poder público); e 23 representantes da sociedade civil, que continuou sub-representada no processo. Também foi enviada uma lista de espera com 16 representantes da sociedade civil, para os casos em que não se confirmasse a presença e, dessa forma, buscar fortalecer sua presença no encontro.

Ao todo a lista continha 86 nomes e ao analisá-la é possível perceber que, neste caso, a disparidade de forças entre poder público e sociedade civil aumentou, pois a divisão foi tripartite, mas considerando as categorias Poder Público Estadual, Poder Público Municipal e Sociedade Civil (ou seja, dois terços das vagas para poder público e um terço para sociedade civil). Houve uma guinada rumo ao poder público em função de, nesta etapa, ser a ocasião de decidir os rumos materiais do plano de manejo e, portanto, ser a ocasião na qual se confrontam os distintos interesses e antagonismos de cada representante municipal e estadual (SANDOVAL, 2001; SILVA, 2007). Nesse caso, as representações da sociedade civil perdem força e, como será visto no decorrer deste trabalho, pouco se organizam para abrir espaço para sua representação. Exemplo disso é que, observando a lista de convidados é possível identificar apenas uma participante da comunidade residente.

Além disto, é preciso destacar aqui a mudança no critério de seleção dos convidados. A proposta inicial de uma divisão tripartite (poder público, sociedade civil e comunidade residente) feita pela equipe técnica e rechaçada pelo órgão gestor antes da primeira oficina (que decidiu pela divisão bipartite entre estado e sociedade civil), aparece agora com outra natureza. A nova proposta dos gestores da APA retoma a divisão tripartite, mas que empodera os membros do poder público e fragiliza a representação da sociedade civil e

movimentos sociais. Tanto é que houve uma lista de espera para a sociedade civil, mas não houve para o poder público, visto que todos os interessados se viram lá representados.

Em relação à mobilização dos convidados, é preciso chamar atenção para a estratégia adotada. A equipe técnica elaborou os convites que foram enviados por email 12 dias antes da oficina. A partir de então, foi feita a confirmação do recebimento do convite, por telefone. Mais de 180 ligações foram feitas, e cinco dias antes da oficina 46 pessoas (53%) haviam confirmado a participação.

O primeiro encontro desta oficina, organizado em formato de plenária, contou com a participação de 45 participantes previamente confirmados e mais 17 participantes que não tinham previamente confirmado sua presença, totalizando 62 convidados neste primeiro dia. Na ocasião foi apresentada a proposta de zoneamento pela equipe técnica, explicando os princípios e critérios técnicos que fundamentaram a proposta das cinco zonas indicadas para o território da APA Várzea do Rio Tietê. As zonas propostas são Zona de Conservação de Patrimônio Natural, Zona Agrosilvopastoril, Corredor Mínimo de Conectividade, Zona de Usos Conflitantes e Zona de Usos Limitados.

Após a apresentação, foi aberto o espaço para perguntas, sendo que as mesmas foram respondidas pelos membros da equipe técnica que se faziam presentes. Na sequência, os participantes foram convidados a indicar dois grupos de trabalho que gostariam de participar nas atividades do dia seguinte, quando a proposta de zoneamento seria discutida mais aprofundadamente nos cinco grupos divididos por zona proposta. Diferente das oficinas anteriores, esta ocorreu sempre em um período do dia, o que percebemos que, além do tema ser de maior interesse dos participantes (a proposta de zoneamento), pode ter facilitado a participação, ainda que diminuído o tempo de debate em torno das questões que a oficina se propunha discutir. Mas como veremos, a participação foi instável e variável, sendo significativo o número de pessoas que vinham para um momento e não retornavam. O último dia, no qual se deveria aprovar as zonas, foi o que menor presença teve.

No segundo dia, as atividades foram em grupos temáticos. Participaram 35 convidados que haviam confirmado a presença previamente e 17 que não haviam confirmado. Além dos 52 inscritos nesse dia, também chegaram oito participantes não confirmados e que não participaram no dia anterior, o que totaliza 60 participantes. No

último dia, as atividades aconteceram em plenária, quando todos os participantes foram convidados a consolidar os conceitos de cada zona proposta pela equipe técnica. Nesta ocasião participaram 44 pessoas que haviam confirmado presença previamente e sete que não haviam confirmado, totalizando 51 pessoas.

A plenária começou com a apresentação dos trabalhos de cada grupo que se reuniu no dia anterior. Em três zonas nos parece ter havido consenso em torno dos conceitos e definições por parte dos integrantes dos grupos de trabalho e, na sequência entre os participantes da plenária. Já na discussão das zonas de Usos Conflitantes e de Usos Limitados, nos pareceu não haver um entendimento entre os participantes, mas a emergência de múltiplos conflitos de interesse e o início de um árduo processo de negociação.

É preciso ressaltar que estas propostas de zoneamento modificam o vigente, e em especial nestas duas últimas zonas - Usos Conflitivos e Usos Limitados -, as restrições seriam maiores, por se tratar de áreas frágeis do ponto de vista ambiental e sujeitas à inundação. Desta forma, alguns representantes, em especial de dois municípios que seriam diretamente afetados com maior restrição para o uso industrial e adensamento populacional, se manifestaram contrários à deliberação final sobre o conceito destas zonas. Eles foram apoiados por outros municípios, que pediram para levar os mapas da proposta de zoneamento para uma análise mais detalhada (o que foi negado pela Fundação Florestal, órgão gestor da APA). Também receberam apoio dos dois representantes da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) que estavam presentes.

Diante do impasse, a gestora da APA propôs a realização de uma oficina complementar de zoneamento em que os participantes poderiam trabalhar diretamente com os mapas, inclusive redesenhando-os. A coordenação da equipe técnica não se opôs à realização, porém destacou que não teria equipe para organizar a nova oficina. Assim, esta programação complementar foi assumida pelo órgão gestor da APA.

A nosso ver, esta terceira oficina deixou evidente as diferenças de entendimento entre os gestores da APA e a equipe técnica da EACH/USP que já apareciam desde os primeiros meses de trabalho conjunto. Ainda no mês de fevereiro de 2011, percebíamos um discurso que separavam os grupos entre “nós” e “eles” (SILVA, 2006), criando um espaço –

ainda que naquele momento não tão aprofundado, porém evidente – de conflitos. As falas dos membros das duas equipes eram permeadas por frases que indicavam esta diferenciação. Em algumas reuniões isto chegou a ser dito e buscaram-se pontos de equilíbrio e de consenso, mas isso foi algo temporário, pois inclusive internamente ao órgão gestor nos parecia visível que não havia consenso, e sim também disputas de sentidos a serem incorporados ao plano de manejo. Consensuado que as equipes deveriam trabalhar em conjunto evidenciavam-se esforços, mas estes sempre encontravam elementos inegociáveis defendidos de modo peremptório por ambos os lados. Entretanto, a insistência em monitorar as ações da equipe técnica, somada à falta de tempo dos membros desta para as reuniões solicitadas pelo órgão gestor da APA, tudo isto permeado por pareceres negativos dos gestores da APA sobre os produtos entregues pela equipe da EACH/USP, fez com que a disposição em evitar o “nós/eles” fosse dispensada.

Aparentemente os pareceres vindo do órgão gestor funcionavam como um instrumental de disputa e controle da equipe com o intuito de pressioná-la a ceder rumo aos interesses da instituição gestora e que em alguns casos, nos parecia, superava o que havia sido firmado em contrato via Termo de Referência. Esses “vais-e-vens” de relatórios a serem refeitos, nos parecem ter dificultado o progresso dos trabalhos da equipe, atuando inclusive como um elemento desmotivador do grupo contratado. Em momentos como este, percebíamos claramente que havia um embate de forças entre as equipes, o que não nos parecia atrapalhar diretamente o trabalho dos (as) participantes das oficinas, porém desgastava as relações entre os responsáveis pela condução do processo de produção do Plano de Manejo, com impactos sobre os demais membros das equipes.

Por decisão da plenária da oficina, no dia 20 de outubro de 2011 foi realizada a Oficina Complementar de Zoneamento, organizada pelo órgão gestor da APA. Como esta atividade não constava no calendário do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê, ela foi programada na mesma data de outra atividade (avaliativa) do nosso Programa de Pós-graduação, o que nos impossibilitou de participar. O mesmo aconteceu com o coordenador da equipe de Participação Social, Prof. Salvador Sandoval. Assim, a descrição que será feita na seqüência terá como base o relatório entregue pela Fundação Florestal à equipe técnica

da EACH/USP, acrescida de informações de dois membros desta equipe, que participaram da oficina.

As atividades aconteceram na sede da Fundação Florestal e foram realizados grupos temáticos, divididos por grupos de municípios, quando os participantes puderam identificar conflitos nas áreas onde se propunha novo zoneamento. Eles também puderam redesenhar a proposta de zoneamento. Ao todo 56 pessoas haviam confirmado presença, sendo 30 delas representantes do poder público e 26 da sociedade civil. Ao final desta oficina, o órgão gestor da APA entregou nova proposta de zoneamento para a equipe técnica da EACH/USP, a qual buscou ponderar sobre ela e levar uma proposta a ser avaliada em reunião do Conselho Gestor, realizada em 15 de dezembro de 2011. Nessa ocasião persistiram as tensões e os conflitos de interesse existentes entre os municípios e o próprio gestor da unidade.

Entre a terceira oficina, ocorrida em agosto, e os meses subsequentes, observamos ter havido diversas tentativas de se fazer um cronograma de fechamento do Plano de Manejo, mas todas as propostas foram rejeitadas. Além deste impasse, a retenção de uma parcela do pagamento que seria feita aos profissionais da equipe técnica parece ter intensificado os conflitos entre as partes, sobretudo porque a coordenação da equipe EACH/USP se via pressionada pelos próprios membros a encaminhar o encerramento das atividades, pois muitos dos docentes participantes já tinham outros compromissos programados a partir de 2012. É neste momento que a equipe original rompe com o órgão gestor e a coordenação executiva é trocada.

A equipe se dispôs a continuar apoiando e encerrando as atividades que ainda estavam em aberto, porém observamos que a nova coordenação optou por seguir com uma equipe própria que trabalharia no fechamento do plano de manejo. A partir desse momento nossas informações passam a ser mediadas pelas repassadas pela nova equipe e por entrevistas realizadas com participantes das oficinas que já haviam sido entrevistados presencialmente em um primeiro momento. O primeiro conjunto de entrevistas ocorreu entre outubro e dezembro de 2011 (salvo os representantes da equipe técnica, que foram entrevistados no primeiro trimestre de 2012, em função de suas agendas) e o segundo deu-

se *on line*, por meio de um questionário enviado por email na primeira quinzena de junho de 2012, conforme abordaremos em detalhes no item 3.3 do presente capítulo.

IV - Oficina de Planejamento Conclusiva Participativo

O propósito desta oficina foi de fazer a ratificação da proposta final de zoneamento, consolidada de forma consensual entre as partes (órgão gestor, membros do Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê, comunidade residente e equipe técnica), bem como identificar as diretrizes estratégicas e linhas de ação prioritárias para a gestão da APA.

Esta atividade teve a data de realização re-agendada por cinco vezes (ela aconteceu nos dias 31 de maio e 01 de junho de 2012, sendo que estava prevista inicialmente para o mês de setembro de 2011), uma vez que o órgão gestor indicou o desejo de chegar a um documento consensuado com a equipe técnica que deveria ser aprovado no Conselho Gestor, antes de ir para a votação na oficina. Em meio a tantas mudanças de datas, mudou-se também a equipe técnica como já dissemos anteriormente, e em função destas alterações, especialmente das datas, não pudemos acompanhar esta atividade, pois no primeiro semestre de 2012 tivemos a oportunidade de fazer um intercâmbio na Universidade de Caen (França) com o fim de recolher literatura, e conhecer experiências similares nas regiões da Bretanha e da Baixa Normandia. Nessa ocasião também participamos da disciplina "*Psychologie Politique*" ministrada por Alexandre Dorna, uma referência nos temas que orientam essa dissertação, a saber: participação, subjetividade política e democracia. Destacamos ainda que nossa expectativa, bem como da equipe executiva do plano de manejo, era haver concluído o mesmo em dezembro de 2011, o que não ocorreu.

A oficina foi realizada em três períodos e, de acordo com o órgão gestor, o convite foi feito a todos os participantes das demais oficinas. A organização da mesma pareceu seguir a mesma dos outros encontros, com uma apresentação dos dados, seguida de esclarecimento de dúvidas, trabalho em grupos e plenária final, conforme demonstra a programação que nos foi disponibilizada pela equipe técnica:

1º DIA

HORÁRIO	ATIVIDADE
08h30min – 09h00min	Credenciamento/recepção/ café da manhã
09h00min – 10h00min	Apresentação do Plano de Manejo: estágio de desenvolvimento e próximos passos Dúvidas e esclarecimento
10h00min – 10h45min	Apresentação das atividades, dinâmica e resultados esperados. Formação dos grupos
10h45min – 12h30min	Dúvidas e esclarecimentos
12h30min – 13h30min	<i>Brunch</i> no local
13h30min – 16h00min	Trabalhos em grupo
16h00min – 17h00min	Encerramento

2º DIA

HORÁRIO	ATIVIDADE
08h30min – 09h00min	Credenciamento/recepção/ café da manhã
09h00min – 11h00min	Trabalhos em grupo
11h00min – 12h30min	Fechamento dos grupos e resumo das principais ações e estratégias de cada programa para apresentação na Plenária Final.
12h30min – 13h30min	<i>Brunch</i> no local
13h30min – 17h00min	Plenária Final <ul style="list-style-type: none">• Apresentação dos Programas do Plano de Manejo da APA;• Dúvidas, discussões e contribuições.
17h00min – 17h30min	Encerramento das atividades

Os grupos de trabalho foram organizados segundo os programas de gestão que estavam sendo propostos pelo órgão gestor e pela equipe técnica. Em cada grupo havia temas que deveriam ser tratados por se situarem dentro do rol daquele determinado programa. Ao final, cada grupo deveria levar uma matriz de construção de programas.

Gostaríamos de ressaltar aqui, no entanto, que anteriormente a este encontro foi realizada a votação da Instrução Normativa que continha o novo zoneamento proposto para a APA da Várzea. Esta aprovação ocorreu, segundo a “Deliberação do Conselho Gestor Consultivo” nº 07/2012, em duas reuniões extraordinárias realizadas dias três e dez de abril

de 2012. Nesta ocasião, diferente do que vinha ocorrendo nas oficinas, apenas os conselheiros titulares puderam votar, conforme previsto no regimento interno do referido conselho. Ou seja, embora o processo de construção do novo zoneamento tenha se dado de maneira colaborativa entre os diferentes atores, inclusive os não-conselheiros, à decisão final sobre o mesmo coube apenas aos 24 titulares, o que nos parece ir na contramão do processo de mobilização e participação de atores construído ao longo das oficinas realizadas em 2011. Se o processo de convite e mobilização de participantes foi alvo de debates (e conflito) entre órgão gestor e equipe técnica, o desfecho deste processo de negociação e aprovação de um novo zoneamento, embora amparado legalmente, nos parece romper com o trabalho realizado anteriormente. Voltaremos a tratar desta questão no capítulo seguinte, com a análise das entrevistas realizadas após a última oficina.

3.3 Coleta de dados a partir de entrevistas semi-estruturadas.

Juntamente com a construção de um marco teórico e com a observação participante, também foram realizadas entrevistas em profundidade, do tipo semi-estruturadas, com os atores envolvidos na produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê. De acordo com Minayo (2009), as entrevistas em profundidade constituem uma técnica privilegiada de comunicação, pois possibilitam a construção de informações (dados) pertinentes ao objeto de pesquisa. Tal produção se dá a partir da abordagem, pelo entrevistador, de temas relacionados ao objetivo de estudo. Estes dados “subjettivos”, que só podem ser conseguidos com a contribuição do entrevistado, constituem uma “representação da realidade: idéias, crenças, maneiras de pensar; opiniões, sentimentos, maneiras de sentir; maneiras de atuar; condutas; projeções para o futuro; razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos” (MINAYO, 2009, p. 65).

A entrevista semi-estruturada, técnica adotada nesta etapa do projeto, se coloca entre as entrevistas abertas e fechadas por obedecer a um roteiro que é apropriado fisicamente e utilizado pelo pesquisador (MINAYO, 2006), ao mesmo tempo em que possibilita ao entrevistado discorrer abertamente acerca das questões (temas) propostas. A elaboração deste roteiro constitui importante etapa, pois este “deve ter, como substrato,

um conjunto de conceitos que constituem todas as faces do objeto de investigação e visar, na sua forma de elaboração, a operacionalização da abordagem empírica do ponto de vista dos entrevistados” (MINAYO, 2006, p. 189).

Além dos dados provenientes da entrevista propriamente dita, o contexto da produção da mesma também pode ser revelador. May (2004) enfatiza que o entrevistador deve não apenas cuidar do conteúdo da entrevista, mas também ser capaz de registrar sua natureza e observar a maneira como as questões são colocadas e quais reações não-verbais ela acarreta. Referente a esta recomendação metodológica, procuramos neste trabalho realizar as entrevistas em ambientes escolhidos pelos (as) entrevistados (as), porém evitando espaços que poderiam deixá-los intimidados (como ter que comparecer à universidade no caso de alguns entrevistados) ou absolutamente à vontade (como na residência dos mesmos), a ponto de deixar a entrevista com um clima negativamente informal. Isto porque, de acordo com May (2004), durante uma pesquisa social, entrevistador e entrevistado devem estabelecer um “entendimento intersubjetivo”, em que busca se conjugar um distanciamento objetivo e um engajamento comprometido entre as partes.

Todas as entrevistas foram realizadas nos espaços de trabalho dos entrevistados, com exceção de uma que foi realizada, a pedido da pessoa entrevistada, na sala de reuniões do condomínio onde mora, em função da incompatibilidade de local e horário com nossa agenda. Uma entrevista com um membro da equipe técnica do Plano de Manejo foi realizada virtualmente, via o software de comunicação em vídeo Skype, em função de nossa impossibilidade física de encontrá-lo. Como ele já conhecia nossa pesquisa e está inserido no universo acadêmico, entendemos que não houve comprometimento das informações coletadas. Todas as entrevistas foram gravadas, tiveram duração entre 40 minutos e uma hora e 30 minutos, e foram transcritas na íntegra por nós, com o objetivo de facilitar cotejar o dado material das entrevistas com nossas notas de campo sobre as mesmas e sobre as posturas dos entrevistados durante sua participação nas oficinas.

Ao longo de todo o processo de pesquisa, tivemos no mínimo quatro contatos com a íntegra das entrevistas, sendo na sua produção, na transcrição (por nós realizada), na formatação e preparação para análise (pré-análise que nos auxiliou na definição das

categorias), e na análise propriamente dita. Em alguns casos, a fim de afinar a análise e/ou tirar dúvidas, um contato a mais com a íntegra da entrevista foi realizado.

Para definição dos (as) entrevistados (as) nos baseamos no cenário encontrado nos espaços em que realizamos a observação participante (prioritariamente as oficinas do Plano de Manejo e, eventualmente, reuniões do Conselho Gestor da APA Várzea do Rio Tietê). Desta feita, identificamos três grandes grupos que interagem nestes espaços, sendo que dois destes se subdividiam internamente.

Antes de apresentarmos os grupos e entrevistados (as), gostaríamos de destacar que todos (as) concordaram com a entrevista e assinaram um Termo de Consentimento Livre Esclarecido, cujo modelo segue no Apêndice B. Ainda que todos (as) tenham consentido com a divulgação de seus nomes, entendemos ser mais importante e esclarecedor aqui trabalhar com os perfis dos mesmos do que com suas identidades individuais, o que por sua vez também possibilitou maior liberdade de análise de nossa parte. Em função desta decisão metodológica, a transcrição da íntegra das entrevistas será disponibilizada apenas para os membros da banca de avaliação e não na versão pública deste trabalho, e os nomes dos (as) entrevistados (as) aqui usados são fictícios.

Além disto, ressaltamos que em processos de negociação e tomada de decisão os atores participantes agem segundo os mais diversos interesses, o que procuraremos destacar nos perfis dos grupos que apresentaremos na sequência. O primeiro grupo de entrevistados é composto de representantes de órgãos de Estado, todos conselheiros e conselheiras, subdividindo-se em representantes de órgãos estaduais e municipais. Observamos que, ao longo dos processos de debate público e negociação, estes representantes – via de regra – falavam em nome do Estado, chegando a usar expressões como “nós do Estado”, “nós da secretaria X” ou “nós do município”. Percebemos que estas expressões eram usualmente utilizadas em momentos de conflito entre representantes do poder público e da sociedade civil, ou entre representantes do governo estadual e municipal, ou ainda entre representantes de municípios diferentes.

Os (as) participantes deste grupo agiam, normalmente, procurando fazer valer a lei em vigência, especialmente aqueles (as) vinculados (as) ao órgão gestor. No entanto, observamos que os interesses divergiam quando eram representantes de secretarias ligadas

à questão ambiental ou não. Dependendo do (a) representante, adotava uma postura mais preservacionista ou conservacionista.

Percebemos que estes (as) representantes estavam majoritariamente presentes nas ações propostas pela equipe que conduzia o plano de manejo, especialmente por serem designados por suas repartições para esta atividade. Cinco dos seis entrevistados deste grupo estiveram em todas as ações participativas propostas pela equipe técnica e pelo órgão gestor da APA. Um deles não esteve em todas as atividades, mas foi selecionado por ter uma visão diferenciada do território, uma vez que cumpre papel de fiscalização do mesmo. Cabe aqui a ressalva de que três integrantes deste grupo ocupam cargos de chefia no seu município, órgão ou no processo de produção do Plano de Manejo, e as outras duas pessoas foram selecionadas por terem um grande conhecimento do território e, em um dos casos, por conhecer o processo de construção coletiva de um documento de gestão, como é o caso do plano de manejo. Na sequência traçaremos um breve perfil dos seis entrevistados deste grupo.

Angela foi uma das participantes que logo no início do processo de produção do plano de manejo percebemos que seria interessante entrevistá-la. Ela demonstrava ter conhecimento e domínio de processos de decisão colegiada, o que viemos a confirmar durante a entrevista, quando ela revelou ter pedido à chefia para participar do conselho: “quando eu vim (para o órgão que ela trabalha) havia uma participação pouco qualificada nos conselhos. Eu fui, entrei em contato com o secretário e pedi para participar dos conselhos, foi uma iniciativa minha, ninguém me convidou. Eu quis participar dos conselhos de APA (Informação Oral¹¹)”. Angela também guarda uma longa trajetória no serviço público, tendo passado por diversos órgãos e secretarias do Governo do Estado de São Paulo. Sua área de atuação é o planejamento urbano, com enfoque para as questões urbanísticas e de habitação.

Diferente dela, Adriana tem pouco tempo no serviço público estadual, cerca de dois anos, o que não influenciou seu interesse em participar do conselho da APA da Várzea. Nas palavras dela, esta unidade conservação tem um valor grande por “estar num eixo de grande importância econômica e histórica do Estado e da região metropolitana (de São Paulo), a

¹¹ As citações destacadas nos perfis a seguir são provenientes das entrevistas por nós realizadas.

mais rica do Brasil, com maior densidade populacional”. Adriana tem formação na área das ciências biológicas e atua no campo da fiscalização. Assim como Gilberto, que também é conselheiro da APA da Várzea, porém não por vontade própria: “(...) eu não fui consultado quanto ao meu interesse em participar do conselho gestor, tá? Simplesmente eu fui nomeado e foi publicado, então eu sou obrigado a participar”. Seu envolvimento com a questão ambiental também passa por suas escolhas profissionais, uma vez que começou a atuar neste segmento após uma transferência de setor. No entanto, apesar de demonstrar este distanciamento com as questões que envolvem a gestão desta unidade de conservação, durante a entrevista suas considerações demonstraram uma reflexão um pouco mais detalhada, o que imaginamos ser fruto de sua formação acadêmica na área do direito, com um enfoque sociológico.

A quarta entrevistada do poder público estadual, Joana, assim como Angela, tem atuação na área do urbanismo, e como Gilberto, sua proximidade com a questão ambiental se iniciou recentemente, ao se envolver com o Conselho Gestor da APA da Várzea: “eu trabalhava com o urbano mesmo. Sempre. Plano diretor, planejamento urbano, e o ambiental não era pauta. (...) Agora, isso é bacana, porque eu trago esse discurso para os urbanistas e falo que o meio ambiente não só como um pano de fundo, mas como protagonista do espetáculo, né?”. Joana dedica boa parte do seu tempo à APA, tanto que revela na entrevista, que seus colegas brincam que ela é “praticamente um coração e uma várzea”, consideração que ela parece se orgulhar.

Já representando o poder público municipal, Rita foi outra participante que desde o início tivemos a intenção de entrevistá-la. A princípio pelo conhecimento que demonstrava ter acerca do processo de gestão colegiada (a exemplo de Angela), mas depois por ter revelado uma relação próxima com o órgão gestor e suas representantes. Percebemos que estas últimas confiavam no trabalho e nos conselhos e sugestões de Rita. Com experiência no setor público, ela já atuou em cargos de chefia e de assessoria em órgãos públicos das esferas municipal e estadual, sempre interessada nas questões ambientais: “dentro da minha trajetória da questão ambiental, eu me identifiquei mais com a questão do planejamento ambiental, mais especificamente das áreas protegidas, das unidades de conservação”.

Cássia também tem um envolvimento com a relação planejamento e ambiente. Sua formação em arquitetura e urbanismo a levou a conhecer experiências internacionais sobre o assunto. Atualmente atua no setor público e, considerando o fato dela ocupar cargo de chefia, foi uma das poucas representantes municipais a acompanhar as oficinas desde o início, daí nosso interesse em entrevistá-la. Ao longo das discussões do plano de manejo, nos pareceu que Cássia tinha um interesse bastante demarcado, o de que a APA fosse também um espaço para o uso público: “a APA para mim é um instrumento jurídico de proteção com relação a esses recursos (ambientais) existentes, mas eu acredito também que ela deva ser um espaço que deva ser agregado a um território para que as pessoas possam usufruir, né?”.

Encerrando este breve perfil dos entrevistados e entrevistadas representantes do poder público (no próximo capítulo iremos analisar os elementos identitários destes), outro grupo identificado foi o de representantes da Sociedade Civil, este subdividido em representantes institucionalizados (vinculados a alguma entidade não-governamental ou de classe) e não-institucionalizados (vinculados a movimentos sociais com atuação no território, ou habitante/usuário dos atributos da APA). Diferente dos (as) representantes do grupo anterior, dos quatro entrevistados, apenas um esteve em todas as atividades desenvolvidas. Os demais afirmaram que não puderam estar presentes em algumas ações em função do dia e/ou horário em que elas foram realizadas, o que nos remete ao que discutimos anteriormente sobre o assunto. De qualquer forma, todos participaram de pelo menos duas das três oficinas do Plano de Manejo e, no caso dos conselheiros, de todas as reuniões do Conselho Gestor.

Neste grupo, buscou-se representantes dos diferentes setores com atuação na APA, sendo eles membros do movimento ambientalista, moradores, representantes de instituições com atuação educativo-cultural e do setor agrícola. Embora reconheçamos a importância do setor industrial neste território, tentamos – sem sucesso – por quatro vezes agendar entrevista com a representação do setor que identificamos adotar uma postura mais atuante e de classe (em mais de uma oportunidade o ouvimos evocar o nome da sua instituição como forma de pressionar e acelerar ou retardar um processo de discussão). Em todas as oportunidades agendadas, a entrevista foi cancelada pelo convidado.

Também tentamos, igualmente sem sucesso, realizar entrevistas com conselheiros (as) e ou representantes municipais que, embora tenham sido convidados (as) para todas as atividades do Plano de Manejo, não compareceram em qualquer uma delas. Com uma destas pessoas, chegamos a agendar por duas vezes a entrevista, mas ambas foram por ela canceladas. Em outros casos sequer obtivemos resposta dos conselheiros que contatamos para tentar a entrevista.

Em relação aos entrevistados representantes da sociedade civil, observamos que, diferente dos (as) representantes da sociedade civil, seus interesses nem sempre estavam balizados pela legislação vigente. Cada qual nos parecia agir conforme seu interesse ou de seu grupo, conforme apresentaremos em detalhe no item 4.6 do próximo capítulo. Aqui, iniciaremos este breve perfil dos entrevistados com Francisco. Ele foi nosso primeiro entrevistado e isto não foi por acaso. Francisco esteve presente em todas as atividades do plano de manejo que observamos ao longo deste trabalho, sempre com uma posição bem demarcada em defesa dos interesses de sua comunidade, o que nos parece compreensível ao descobrirmos que ele nasceu, reside e trabalha no território da APA. Como ele conta, passou a infância no “areião” das ruas de terra batida que ainda havia por ali, o que faz com ele acabe “tendo um contato muito profundo com a região”. Conselheiro da APA da Várzea, atualmente ele trabalha em uma organização da sociedade civil que desenvolve projetos socioeducativos e culturais na região.

Outro participante, também membro do conselho gestor e igualmente residente em área de APA, é João, que conhece profundamente o “seu” território e o conselho gestor desta unidade, pois foi um dos primeiros a participar, quando este ainda era o “colegiado gestor”, como ele enfatiza. Ainda que não se defina desta forma, é possível dizer que ele é um militante. Prova disso é sua postura bem demarcada em defesa da natureza: “sou intransigente. Eu não jogo no time do meio de campo não. Eu acho que com a natureza a gente não tem negociação, ou você é a favor da natureza ou você é contra. Ou você degrada ou você preserva”. É com este espírito que ele participou das reuniões e oficinas do plano de manejo e despertou nosso interesse para entrevistá-lo.

Os próximos dois entrevistados não fazem parte do conselho gestor da APA Várzea do Rio Tietê. Eles participaram de duas das quatro oficinas e aceitaram conversar conosco.

Caetano é o mais jovem dos nossos entrevistados. Recém graduado na área ambiental, ele milita em movimentos sociais com atuação em área de APA. Próprio de sua geração, seu principal meio de comunicação é a internet, que foi por onde ele soube do plano de manejo. Mesmo sem saber exatamente onde seria a oficina em seu município, resolveu participar. “Acordei cedo, fui voando, nem sabia onde era o local direito, falei ‘vamos lá’, porque eu acho que é legal, interessante ver. E eu sempre quis participar dessa questão. O órgão gestor eu conhecia, mas eu nunca tinha visto nenhuma atividade, achei legal a proposta e decidi ir para ver como é”. Foi e participou. Questionou a equipe técnica, criticou o horário das atividades (por ser horário comercial) e expôs seu ponto de vista.

Aliás, a possibilidade de expor o seu ponto de vista foi o que motivou José a participar. Membro de uma associação de produtores rurais, ele queria poder manifestar as inquietações e interesses seus e de seus colegas. “Fizemos uma reuniãozinha entre os amigos, são os 12, nós fizemos uma reuniãozinha e na época ninguém se dispôs a ir, e eu falei, ‘então tá bom, eu vou, né’. Interesse da gente, não é? A gente que é agricultor, e está falando da nossa várzea, se a gente não se defender, quem vai defender nós?”. E foi com esse espírito que José participou das atividades da oficina. Ao final, parece ter saído satisfeito, apesar de também ter insistido sobre o horário das atividades, que para ele, era incompatível com suas atividades profissionais.

Retomando a apresentação dos grupos de entrevistados, o terceiro deles é composto por membros da equipe técnica da USP. Foram entrevistados dois docentes-pesquisadores que ocuparam função de coordenação no processo de produção do Plano de Manejo e uma técnica-pesquisadora da universidade que também desempenhou função de coordenação. Eles acompanharam todo o processo, participando das oficinas e/ou reuniões do Conselho Gestor da APA. Estes também foram selecionados por serem representantes que falavam em nome da Universidade de São Paulo no diálogo com o órgão gestor.

Tomando a equipe técnica como um todo e não apenas os (as) entrevistados (as), observamos que os interesses entre seus membros eram variados. Predominantemente, no entanto, avaliamos que os (as) pesquisadores (as) com perfil mais técnico pareciam estar interessados em desenvolver seu trabalho técnico-científico, em busca de dados e informações em alguns casos inexistentes sobre a área. Pareciam ter um perfil mais

preservacionista do processo. Outros (as) pesquisadores, mais próximos às ciências humanas e sociais, aparentavam ter também um olhar mais social do processo, procurando assegurar a diversidade na participação popular e que os diversos setores pudessem se manifestar, chegando muitas vezes se posicionar firmemente para garantir o empoderamento de participantes com perfil menos institucionalizado.

Já entre os entrevistados (as), apresentando um breve perfil deles (as), além do universo acadêmico, Betânia, Jorge e Roberta têm em comum o interesse pelas questões ambientais, embora os dois últimos tenham uma postura muito mais técnica, enquanto a primeira guarda também uma visão política da temática. Não é para menos, a trajetória profissional de Betânia a levou a isto. Com experiência acadêmica, mas também na gestão de políticas ambientais em nível estadual e federal, ela apresenta uma visão complexa do processo de gestão de uma unidade de conservação, sendo capaz de traçar tipologias de conflitos, analisar as consequências da ocupação desordenada do território, pensar o planejamento urbano e ambiental, além de outras ações, sem deixar de considerar os embates políticos que permeiam o território.

Jorge, por sua vez, nos parecer ter uma postura eminentemente técnica, revelando pouco interesse no jogo político. “A gente é acadêmico, a gente não tem experiência nesse mundo cão da negociação”. Porém se por um lado afirma não ter experiência nos processos políticos, seu currículo revela experiência técnica, especialmente nas áreas biológicas, segmento em que atua. Assim como Betânia, realizou parte de sua formação acadêmica em instituições estrangeiras, atuou em projetos de âmbito nacional e internacional, e atualmente desenvolve diversas atividades vinculadas ao universo acadêmico. Já Roberta, que seguindo o perfil de Jorge, tem uma trajetória profissional eminentemente técnica, voltada para as ciências geográficas. Sua área de atuação é a geografia física, campo em que atua como técnica, pesquisadora e docente.

Apresentados os perfis dos (as) entrevistados (as), organizamos a Figura 7, abaixo, para ilustrar os grupos com os quais trabalhamos, destacando a quantidade de entrevistados por segmento.

Enfatizamos que na seleção dos (as) entrevistados (as) foi dada prioridade aos integrantes do Conselho Gestor da APA, uma vez que estes acompanharam todo o processo de produção do Plano de Manejo, sendo os responsáveis, inclusive, pela elaboração e aprovação do Termo de Referência que regrou todo o trabalho dos técnicos e pesquisadores do Plano de Manejo, bem como são os responsáveis pela aprovação final do mesmo.

Para a realização da entrevista, elaboramos um roteiro a partir do referencial teórico já exposto nos capítulos anteriores, em especial no 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, como já dissemos, nos parece se aproximar 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 disto, sobre esta relação consciência e participação política, coadunamos com o entendimento de Silva (2006) de que o modelo de consciência política de Sandoval “oferece um referencial teórico consistente para a pesquisa da participação política, da participação coletiva” (SILVA, 2006, p. 511). Apostamos nisto ao identificarmos – seja via revisão

bibliográfica (em especial os estudos de Costa, 2009; Ansara, 2009; e Silva, 2006), seja com base na pré-análise de nosso material coletado – que as sete categorias enumeradas por Sandoval oferecem – na sua totalidade ou em análises segmentadas –, elementos sólidos para análise referente à práxis da participação. Entendemos que tais categorias permitem, a partir de uma perspectiva teórica, compreender a prática da participação, considerando o indivíduo, elementos de sua subjetividade e o contexto desta prática participativa. Daí nosso entendimento da relação estreita entre consciência e participação política.

Uma vez estruturado nosso roteiro de entrevista, procuramos segui-lo com todos os entrevistados, embora, e conforme previsto no método de entrevistas semi-estruturadas, alguns (as) entrevistados (as) tiveram liberdade para dar mais ênfase em um tema em detrimento de outro. De uma maneira geral, no entanto, avaliamos que todos os entrevistados responderam acerca dos temas que considerávamos prioritários para a análise que segue apresentada no próximo capítulo.

O roteiro elaborado nessa fase buscou encontrar elementos que significassem a participação de cada um no processo a partir das dimensões da consciência. Assim, abaixo dividimos nosso roteiro segundo os blocos de perguntas que se relacionam a cada uma delas.

Tabela 6: Roteiro organizado de acordo com as dimensões do Modelo Analítico de Consciência Política (Sandoval, 2001)	
Dimensão	Perguntas orientadoras
Crenças, valores e expectativas societais	Como você começou a se envolver da questão ambiental? Qual o papel de uma APA? E da APA Várzea do Rio Tietê? Qual a importância desta Unidade de Conservação? Qual o papel de um CG? E o do conselho gestor da APA Várzea do Rio Tietê? O que é participação para você?
Identidade coletiva	Qual a relação com a APA Várzea do Rio Tietê? Por que ser conselheiro de uma APA? (Levantar histórico dele) Quem você representa no CG? Quais suas principais preocupações enquanto conselheiro?
Identificação de adversários e de	Existem conflitos no território da APA Várzea do Rio Tietê? (Se sim, quais?)

interesses antagônicos	<p>Como você vê as relações internas no conselho?</p> <p>E as relações do Conselho com o Estado?</p> <p>E com a Sociedade Civil e movimentos sociais?</p> <p>Quem são os conselheiros da APA VRT? Como você vê os conselheiros da APA VRT? Quais seriam os elementos que, por ventura, unificam e/ou dividem os conselheiros?</p>
Eficácia Política	<p>O que é e para que serve um Plano de Manejo?</p> <p>Qual a importância do PM para a APA VRT?</p> <p>Na sua avaliação o PM muda a realidade da APA ou ela permanece igual apesar do PM?</p> <p>Por que participar do processo de produção do Plano de Manejo da APA VRT?</p> <p>Como você avalia a participação popular no processo de produção do PM da APA VRT?</p>
Sentimentos de justiça e injustiça	<p>Para você quais foram os atores que participaram da construção do PM?</p> <p>Quais as contribuições de cada um deles?</p> <p>Qual o papel dos participantes das oficinas da APA VRT nos processos de tomada de decisão na elaboração deste PM? (Os convidados participaram efetivamente dos processos de tomada de decisão?)</p> <p>Na sua opinião, existem atores com diferentes capacidade decisórias no processo de construção do PM ou todos os participantes têm o mesmo poder e status? (Se há, quais e por quê?)</p> <p>Quais são os pontos positivos no processo de produção do PM?</p> <p>Na sua opinião, faltou alguma coisa no processo de produção do PM? O quê?</p> <p>Como você avalia a participação da sociedade civil?</p> <p>Como você avalia a participação dos municípios?</p> <p>Como você avalia a participação do estado?</p> <p>Como você avalia os trabalhos da equipe técnica?</p> <p>Você sentiu falta de algum ator em especial neste processo de construção do plano de manejo?</p>
Vontade de agir coletivamente	<p>Para você, qual seria o modelo de gestão do conselho gestor? Por quê?</p> <p>Olhando a estrutura do CG da APA, há uma divisão bipartite, em sua opinião qual seria o propósito deste tipo de divisão? O CG da APA cumpre este propósito? Ou o que dificulta ser mais</p>

	participativo? Quais ações você adotaria para assegurar a efetividade da participação na gestão da APA VRT?
Metas de ação coletiva	Quais são os desafios da APA Várzea do Rio Tietê?

Após a transcrição e pré-análise dos dados, nos despertou o interesse em ouvir uma segunda vez os (as) entrevistados (as) a fim de verificar, reforçar e/ou aprofundar as informações que haviam nos dado após a terceira oficina e para que pudessem fazer isto a partir de um olhar mais amplo do processo. Diferente da primeira rodada de entrevista, este feedback ocorreu de modo virtual, por meio de um questionário aberto e que nos foi devolvido da mesma forma com que enviamos: por correio eletrônico. O contato para esta segunda rodada de coleta de informações foi feito primeiramente por telefone, após a realização da quarta oficina, e seguido do envio do instrumento de pesquisa. O mesmo foi organizado de modo a avaliar o processo e a validade/importância de se participar em atividades ditas participativas, em processos de decisão e normatização do espaço e do território. Na sequência disponibilizamos o questionário.

Tabela 7: Feedback dos (as) entrevistados (as). Roteiro organizado de acordo com as dimensões do Modelo Analítico de Consciência Política (Sandoval, 2001).

Dimensão	Perguntas orientadoras
Crenças, valores e expectativas sociais / Identidade coletiva	Depois de ter passado pelo processo do plano de manejo, como você define participação?
Identificação de adversários e de interesses antagônicos	Como você avalia a relação entre os atores do Estado e da Sociedade Civil neste processo de produção do Plano de Manejo? Como você avalia as ações dos representantes do Estado no processo de produção do Plano de Manejo? Como você avalia as ações dos representantes da Sociedade Civil no processo de produção do Plano de Manejo?
Eficácia Política	Qual sua avaliação do processo de produção do plano de manejo da APA da Várzea do Rio Tietê no que se refere à participação social? Como você avalia a sua participação nesse processo do Plano de Manejo? E dos seus colegas do Conselho Gestor da APA?

Sentimentos de justiça e injustiça	Os conselheiros e convidados puderam participar das tomadas de decisão? Se você acha que sim, como você percebeu isto? Se você acha que não, o que os impediu de participar? Quais foram os pontos positivos desse processo? Por que os considera positivos? E os pontos negativos? Por quê?
Vontade de agir coletivamente	Você participaria de outros processos como este? Por quê?
Metas de ação coletiva	Daqui para frente quais são os papéis dos atores que participaram nesse processo de produção do Plano de Manejo?

Todos os 12 entrevistados e entrevistadas da primeira rodada foram contatados (as) para verificarem se participaram da quarta oficina e se aceitariam conceder nova entrevista (esta possibilidade de outro encontro já havia sido previamente combinado ao final da primeira entrevista). Os dois membros da equipe técnica que não estiveram presentes nesta última etapa do plano de manejo foram substituídos por outras duas pessoas da nova equipe que tinham a mesma função dos anteriores. Duas pessoas não participaram da última oficina e não quiseram participar desta rodada. Assim, dos 10 participantes que receberam o questionário, seis nos responderam.

Ainda que diferente da primeira etapa de entrevista, quando pudemos estar em contato direto com os entrevistados e com isso colher dados que vão além das respostas propriamente ditas (o que, como dissemos, consideramos importante neste método), este feedback dos atores envolvidos foi igualmente importante para podermos verificar como alguns posicionamentos e pontos de vista se comportaram ao longo do processo. Mesmo sabendo que a entrevista presencial permite uma riqueza de detalhes importantes para a análise, entendemos que este feedback dos (as) entrevistados (as) acerca do processo de participação nos foi suficiente e eficiente para complementar as informações e auxiliar no aprofundamento da análise realizada.

3.4 Procedimento para análise dos resultados

Para analisar os resultados do presente estudo estabelecemos categorias de análise resultantes de uma pré-avaliação dos dados da observação participante e, em um segundo

momento, das entrevistas realizadas, relacionando-as com a literatura consultada. A respeito disto, Gibbs (2009) afirma que a codificação (estruturação em códigos ou categorias) possibilita a estruturação de idéias temáticas contidas nos materiais levantados afim de: i) analisar os dados a partir de uma visão ampla e organizada dos mesmos; ii) hierarquizar temas, o que possibilitaria realizar comparações internas e entre diversas passagens sobre o mesmo tema.

Ao propor as categorias de análise, o autor ressalta que é necessário evitar que estas sejam demasiadamente descritivas, para poder acessar um nível mais analítico do material coletado. Alvarez-Gayou segue perspectiva semelhante e sugere que “as categorias e suas propriedades devem apresentar dois elementos essenciais: têm que ser analíticas, ou seja designar entidades e não apenas características, e devem ser ‘sensibilizadoras’, ou seja, capazes de proporcionar ao leitor a possibilidade de ver e escutar vivamente as pessoas estudadas” (2003, p. 93).

Gibbs (2009) sugere uma codificação baseada em conceitos, perspectiva que adotamos neste trabalho. Segundo afirma o autor, “as categorias ou conceitos que os códigos representam podem vir da literatura de pesquisa, de estudos anteriores, de tópicos no roteiro da entrevista, de percepções sobre o que está acontecendo e assim por diante” (GIBBS, 2009, p. 67). Em nosso caso, as categorias foram propostas prioritariamente a partir da literatura, especificamente do Modelo Analítico de Consciência Política proposto por Sandoval (2001) e já trabalhado por Costa (2009), Ansara (2009) e Silva (2006), entre outros. Assim, as categorias que adotamos para a análise se relacionam às sete dimensões propostas pelo referido modelo e que já foram apresentadas e discutidas. A saber, são elas: i) crenças, valores e expectativas sociais; ii) identidade coletiva; iii) identificação de adversários e de interesses antagônicos; iv) eficácia política; v) sentimentos de justiça e injustiça; vi) vontade de agir coletivamente e vii) metas de ação coletiva.

Destacamos aqui, no entanto, que embora tenhamos adotado tais categorias de análise, não as percebemos de maneira estanque e compreendemos como próprio das dinâmicas relacionadas à consciência, à participação e especialmente ao universo da política, que elementos históricos, sociais e culturais se interrelacionem e dialoguem diretamente dentro de cada uma destas dimensões/categorias e entre as mesmas. Assim, de posse do

nosso material buscamos fazer também uma análise integrativa entre tais dimensões e temas que nos pareceram pertinentes no processo que vivenciamos e que de alguma forma apareceram na literatura revisada, como o contexto pré-produção do Plano de Manejo, a gestão do Conselho da APA, a relação de forças e as estratégias utilizadas pelos diversos atores no processo de negociação, os conflitos existentes nesse processo e ainda a própria noção de participação para os diferentes atores entrevistados e seus grupos representativos.

Assim, pensamos que, a partir desta análise, poderemos compreender qual o sentido que os diversos atores e grupos envolvidos no processo de produção do plano de manejo atribuem à participação em um processo de tomada de decisão coletiva. Além disto, buscamos confrontar esta visão dos atores do PM da APA Várzea do Rio Tietê com o que é proposto nos instrumentos legais referentes à gestão de áreas de proteção ambiental no Brasil (e em específico no Estado de São Paulo), a fim de podermos inferir sobre a cultura política presente na gestão de tais políticas ambientais.

Capítulo 4

Dinâmicas da participação: análise das ações participativas no processo de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê

Neste capítulo pretendemos discutir as dinâmicas de participação durante o processo de elaboração do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê. Apresentaremos os resultados de nossas observações e da tabulação, cruzamento e análise dos dados resultantes das entrevistas, tendo como fio condutor as sete dimensões do Modelo de Consciência Política de Sandoval (2001). São elas: i) crenças, valores e expectativas sociais; ii) identidade coletiva; iii) identificação de adversários e de interesses antagônicos; iv) eficácia política; v) sentimentos de justiça e injustiça; vi) vontade de agir coletivamente e vii) metas de ação coletiva.

Para organizar o capítulo de maneira didática o sub-dividimos por dimensão do referido modelo, no entanto reforçamos que tais estruturas não são estanques, podendo portanto um mesmo tema dialogar com mais de uma dimensão. Além disso, temas que nos pareceram pertinentes e, em alguns casos, urgentes foram tratados ao longo das dimensões. A título de exemplo, a questão do papel e da organização dos conselhos gestores, aqui aparece inicialmente na dimensão das crenças e valores sociais, por se tratar da maneira como os participantes significam essa questão, entretanto se relaciona diretamente com a dimensão da identidade coletiva (identidade de conselheiro), com influência também sobre o agir coletivo (compreender o conselho como um espaço de gestão compartilhada é diferente de percebê-lo como um fórum consultivo, o que influencia a noção do conselheiro de simples consultor à co-gestor, por consequência impactando na maneira como este age no coletivo).

4.1 Crenças, valores e expectativas sociais

Uma das questões que gostaríamos de iniciar esta análise se refere à significação da questão ambiental para os diferentes atores. Duas grandes correntes – conservacionista e

preservacionista – se instituíram desde o início das discussões acerca da proteção da natureza, tendo cada uma delas agregado diversos atores em torno de si, seja em função de uma visão menos radical da proteção à natureza, conjugando a proteção ao uso de áreas com alto potencial ambiental, seja na defesa radical da preservação destas áreas. Assim, diferentes concepções levam a diferentes modos e estratégias de participação. Neste trabalho não nos detivemos a questionar os entrevistados se eles se aproximam desta ou daquela corrente, embora seja possível observar o perfil dos diversos atores, sendo inclusive alguns, como já esperado, bem demarcados: os representantes de setores com interesse econômico na APA evidentemente possuíam uma orientação mais conservacionista, enquanto quase a totalidade da equipe técnica, representantes do movimento ambientalista e representantes do estado (prioritariamente os vinculados às secretarias do ambiente) seguiam uma orientação mais preservacionista.

Esta diferença ficou bastante explícita nos momentos de discussão sobre o novo zoneamento, quando o primeiro segmento argumentava em favor de uma maior flexibilização do uso e ocupação do solo. Entretanto, duas situações nos chamaram a atenção: a primeira delas é que mesmo os participantes com uma orientação mais preservacionista, pouco assumiram uma postura demasiadamente radical, tendo em vista o contexto físico da APA da várzea do Rio Tietê, uma unidade de conservação em plena região metropolitana de São Paulo. João, um dos representantes do movimento ambientalista no Conselho Gestor, que tem como característica sua postura pró-preservação, reconhece a dificuldade em adotar um posicionamento totalmente radical nesta APA.

[...] a sociedade civil, nesse processo, ela tem que ser conciliadora. Ela não pode ganhar 100%, infelizmente. Aqui em São Paulo, por exemplo, ali perto da USP, tem uma grande invasão, chamada de Pantanal. Aquilo ali tem que conciliar. Como é que você vai tirar um cara que está ocupando um pedaço ali? Deveria tirar, mas quando o cara foi para lá, consentiram que ele fosse para lá. Quando ele construiu a casa dele com tijolos, consentiram. E logo em seguida a companhia de energia colocou luz na casa dele. Aí veio a Sabesp e colocou água na casa dele. Aí veio a prefeitura e colocou uma escola lá do lado da casa dele. E agora, como é que faz? Como é que você tira esse cara? (João, representante da sociedade civil, 15/12/2011 - Informação oral¹²)

¹² As citações destacadas no presente capítulo são provenientes das entrevistas por nós realizadas e já apresentadas no Capítulo 3.

Observemos que ele dá pistas da sua real concepção do problema. Ao dizer “aquilo” para se referir à “invasão” transparece seu posicionamento (preservacionista), entretanto, como argumenta, naquela ocupação existem famílias que receberam do Estado a condição mínima de habitação a partir da implantação de aparelhos públicos, por conta disso ele entende ser difícil manter uma postura preservacionista radical e sugere uma conciliação. Percebemos que este é o raciocínio de muitos participantes do processo de produção do plano de manejo, uma flexibilização em função da realidade já bastante antropizada desta área de proteção.

Por outro lado, os participantes com um viés mais conservacionista, com interesses explícitos no uso do solo desta APA, também adotaram um discurso mais ameno. Em mais de uma oportunidade observamos que representantes do setor industrial, agrícola, habitacional e imobiliário, ao se manifestarem publicamente nas reuniões e oficinas, faziam inicialmente um discurso pró-ambiente para então apresentar seus interesses, como observamos no exemplo a seguir:

[...] Eu acho que essa é a importância do plano de manejo, né? Garantir a conservação das unidades de conservação, dos remanescentes de conservação, essa é a importância. Mas também acho que tem outra importância para nós, do ponto de vista dos moradores, que é a criação de algumas diretrizes, e uma das diretrizes que nós queremos criar é zona de uso controlado, urbanístico, dentro do conceito ambiental, sei lá, dentro dessa linha e que dê o direito para que a comunidade se desenvolva nessa área (**Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011. Grifo nosso**).

O que observamos em situações como esta e outras ao longo do processo é que fazer uma defesa aberta dos próprios interesses tendo a questão ambiental como apenas mais uma variável dentro do cenário poderia ter um custo muito caro no jogo da negociação política ambiental ali posto. Isto porque, com a proliferação recente da discussão pública acerca da questão ambiental (a mídia e o marketing superexploram a temática), falar contra o ambiente é quase um “crime” perante a opinião pública. Ou seja, da mesma maneira que na década de 80, no Brasil (com certo resquício até hoje, dependendo do contexto), o termo cidadania aparecia em qualquer discurso, sustentabilidade e proteção ambiental são a nova coqueluche e devem se fazer presentes ao querer se atingir um público considerado “consciente” e bem informado. Assim, defendendo inicialmente a natureza, muitos dos participantes com uma orientação mais “conservacionista” do processo de produção do

plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê, se não conseguiam ganhar a simpatia dos “preservacionistas”, ao menos não levavam de todo sua antipatia.

Quais as consequências desta flexibilização de posicionamentos ideológicos no que se refere à questão ambiental? No nosso entendimento são duas: primeiro corre-se um risco de esvaziar e banalizar a discussão sobre o tema ao distorcer os discursos (se enuncio uma coisa, querendo dizer outra, o que de fato digo?); e segundo, como consequência da primeira, pensamos ocorrer um movimento que vai na contramão da socialização e conscientização política da questão ambiental. Os sujeitos, pretensamente melhor informados ou despertos para a temática, não fazem uma análise crítica das próprias ações ou das de outrem. Será que ao se discutir o Novo Código Florestal¹³, para dar um exemplo contemporâneo ao momento em que escrevemos esta dissertação, de fato as pessoas compreendem o que está em jogo, apesar de talvez reconhecerem a importância da discussão? Quem está pró e quem está contra o novo documento, o está por que exatamente?

Outro tema que gostaríamos de evocar aqui, e que é estruturante deste trabalho, é a noção de participação para os envolvidos no processo de produção do plano de manejo da APA. Já apontamos anteriormente que a legislação vigente exige a participação dos diversos setores da sociedade na gestão de uma unidade de conservação, embora não esclareça ou defina o que entende por participação, sendo que este papel passa a caber ao órgão gestor e aos conselheiros. Isto, por sua vez, abre espaço para múltiplas interpretações e ações. No caso da APA Várzea do Tietê, identificamos algumas particularidades: i) um entendimento do participar como a possibilidade de diálogo entre os diversos atores em um processo de tomada de decisão coletiva; ii) uma dificuldade da viabilização prática da percepção teórica da participação, o que poderia causar uma angústia e/ou frustração em relação às ações concretamente adotadas.

Sobre a percepção dialógica da participação, observamos que muitos participantes entendem que participar de um processo de construção coletiva de um instrumento de

¹³ Durante a produção deste trabalho, o Congresso Nacional brasileiro aprovou uma nova versão do Código Florestal. O novo documento, resultado de discussões de mais de 10 anos, foi alvo de disputas entre ruralistas e ambientalistas. Discussões sobre áreas de proteção permanente e de Reserva Legal, além de uma possível anistia para desmatadores foram alguns dos pontos de polêmica ao longo do processo. O documento foi sancionado com alterações pela presidenta Dilma Rousseff, após campanha popular que ganhou notoriedade pedindo que ela o vetasse integralmente.

gestão pública é ter a possibilidade de “ouvir e ser ouvido”, de ocupar um espaço para ser considerado, como é possível perceber nos trechos abaixo:

Olha, participação é o direito que nos temos de poder opinar, é desenvolver as nossas idéias, é interagir no meio sem nenhum tipo de exclusão, sabe? De cerceamento. Eu acho que isso é participação pra mim. Poder participar é você poder interagir no meio sem exclusão e cerceamento, sabe, de ter o direito a voz, isso é participação **(Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011)**.

Eu acho que (participar) é essa oportunidade que a gente tem de estar podendo contribuir nesses fóruns, nesses espaços, onde a gente contribui e ajuda na gestão pública. Ajuda na gestão, na decisão, na definição de políticas públicas. Então participar, na minha opinião é isso, é poder... é dizer como eu quero, como eu acho que deve ser [...] se a gente tem um espaço hoje para dizer é assim, aqui é assim, aqui não vai dar certo, acho que a gente tem que ocupar esse espaço. Se a gente não faz isso, outro virá e vai fazer isso e aí você vai ter que aceitar. Então assim, eu acho que a participação é a oportunidade que a gente tem de decidir a vida da nossa cidade, especificamente **(Rita, representante do poder público, 26/10/2011 – grifo nosso)**.

Participação? Participação é estar presente, ouvir e ter a possibilidade de falar em qualquer etapa do processo. Falar e ser ouvido, e ser considerado em qualquer etapa do processo, acho que é isso **(Jorge, representante da equipe técnica, 12/03/2012)**.

Não nos parece haver dúvidas que, de fato, participar inclui a possibilidade de ocupar lugares, de ser ouvido e levado em conta, entretanto nos questionamos se ao participar de um processo de gestão colegiada não se exige também a capacidade efetiva de decidir e não apenas de “ajudar” a decidir (a gestão é ou não é compartilhada?). Para nós, estaria aí a diferença entre um processo de consulta popular e de co-gestão, sendo que no primeiro nos parece bastar a viabilização do diálogo entre os diferentes atores cabendo ao órgão gestor a palavra final, enquanto no segundo, os diferentes atores negociam e decidem coletivamente, cabendo ao órgão gestor a viabilização (técnica, jurídica, burocrática) da decisão tomada.

Lembramos aqui a perspectiva de Montero (1995) e Seoane (1998), e por nós adotada no presente trabalho, acerca da noção de participação. Participar (ou agir politicamente, como denomina Montero) se refere a um posicionamento ativo do sujeito, interessado na mudança ou resistência em relação ao paradigma dominante. Assim, participar exige não só o envolvimento dos atores, mas ações que visem objetivos políticos e mudanças nas estruturas que fundamentam o *status quo* de um dado sistema social. É a partir disto que compreendemos que estas diferentes percepções sobre o ato de participar

(ouvir e ser ouvido, ou decidir coletivamente) influenciam diretamente a percepção que o sujeito tem da própria capacidade de intervir no processo (eficácia política) e de conceber o papel de um conselho gestor, assunto que trataremos ainda nesta categoria de análise.

Antes, no entanto, gostaríamos de discutir outra particularidade acerca da noção de participação que percebemos neste processo do plano de manejo da APA, que é uma dificuldade aparente de visualizar práticas participativas que viabilizem a noção teórica dos atores, como podemos perceber na seguinte fala de Angela:

Eu acho que a participação ainda ela é absolutamente formal. Eu acho que a gente não está participando. Eu acho que a gente ainda vai ter que criar mecanismos e processos para que não (o representante) participe, mas que (o órgão ou setor representado) participe. Como? Não sei. É chamar o presidente, vir o secretário aqui e pedir uma mesa, não sei. Mas eu acho que ainda a gente tem que descobrir formas. Eu não sei, mas eu acho que, [...] uma coisa é um representante de uma secretaria de um município participar, outra coisa é o município participar. Eu acho que ainda existem caminhos que a gente vai ter que criar, processos, vão ter de criar formas, e vamos ter que saber como fazer para que esta participação se dê (**Angela, representante do poder público, 18/10/2011**).

Observamos que ela apresenta uma visão crítica do processo de participação e representação, entretanto deixa clara a ausência de propostas que modifiquem a situação vigente. Esta é uma perspectiva que observamos com frequência no processo de produção do plano de manejo da APA da Várzea. Alguns integrantes reconheciam uma necessidade de ampliação da participação, mas não visualizavam exatamente como isto poderia se dar.

A inquietação inclusive foi tema de um debate no município de Suzano, na segunda oficina do plano de manejo. Um dos participantes, após a apresentação do diagnóstico por parte da equipe técnica, questionou o processo participativo de elaboração do plano de manejo e de gestão da APA da Várzea, por entender que este ainda estaria distante dos sujeitos com interesse na discussão, que seriam – na visão dele – os moradores. Entretanto, o próprio participante demonstrava não saber quais ações seriam possíveis para viabilizar o que ele defendia.

Esta inquietação nos remete ao que Sandoval (1994) discute sobre os efeitos do cotidiano sobre a consciência política dos sujeitos. A necessidade de resolver as demandas do dia-a-dia de uma maneira pragmática e rápida – que converte a pressa no “desejável”, como destaca o autor –, parece-nos fazer com que pouco se dedique à reflexão sobre o

“como fazer”, “como participar”, chegando-se apenas a debater a “necessidade de participar”. Entretanto, essa inquietação sobre o “como” é latente, e no caso do plano de manejo, a ausência de respostas imediatas (e, sobretudo práticas) causava um duplo movimento entre os atores participantes (em especial entre os gestores da unidade): ou uma descrença na possibilidade real de participação no processo (o que avaliaremos com maior profundidade na categoria eficácia política, no item 4.4); ou uma expectativa de que alguém da equipe técnica pudesse responder a esta angústia. Por se tratarem de pesquisadores, membros da comunidade científica, “professores da USP”, como muitos diziam, alguns participantes esperavam esta resposta de uma maneira sistematizada, viável, pronta. Rita, conselheira representante do poder público municipal, chegou a verbalizar sua decepção:

[...] Nessa etapa da questão da participação, desse processo mesmo, eu esperava aprender, né? E eu vejo que a gente ensina mais que aprende, então eu... a gente ficou um pouco decepcionada, e eu falo enquanto técnica. A gente acaba sendo mais crítica, já vivenciei isso muitas e muitas vezes, né, e isso é a opinião de muitos que participam (do processo do plano de manejo) (**Rita, representante do poder público, 26/10/2011**).

Outro conselheiro, Francisco, representante da sociedade civil, também demonstrou uma frustração em relação ao tema:

[...] A única coisa que eu volto atrás é essa coisa da participação, essa coisa da USP (não) ir na base mesmo, (não) ir nos lugares. Acho que faltou a questão prática, ficou muito no teórico, né? Via satélite, via estudos de jornais, livros de época, que é muito bom, mas... a exposição do material ficou muito técnica (**Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011**).

Estes dois pontos de vista apresentados nos dão pistas de que, no entendimento de parte dos integrantes do Conselho Gestor, a equipe contratada tinha o papel de apresentar alternativas às demandas que o cotidiano da gestão desta área protegida apresentava. Em específico no que se refere à participação no processo de produção do plano de manejo, isto nos parece já ficar evidente desde o Termo de Referência, documento que regrou o trabalho da equipe técnica e que não apresentava uma concepção clara sobre o que o órgão gestor entendia por processo participativo.

Ao fazermos uma leitura do documento (são 72 páginas que, prioritariamente, procuram descrever e detalhar como o plano de manejo seria construído, quais as

atribuições de cada ator e/ou segmento, e quais as informações que deveriam ser levantadas pela equipe técnica), observamos a ausência de propostas de ação participativa e a expectativa sobre a equipe contratada. O documento dizia que a produção do plano de manejo seria organizada em dois “enfoques metodológicos”, que seriam a estruturação por módulos (já apresentada na introdução desta dissertação) e o planejamento com participação social.

Em específico sobre este último, o Termo de Referência defendia a discussão com os diversos atores (por eles nomeados de “sociedade e parceiros institucionais”) como uma forma de tornar o plano de manejo mais “ajustado à realidade”, entretanto não propunha qualquer ação ou metodologia para a viabilização desta prática de planejamento participativo, atribuindo ao especialista em Participação Social (a ser contratado pela equipe técnica) tal função.

Esta ausência de proposta é percebida por Betânia, representante da equipe técnica que acompanhou a revisão do Termo de Referência antes dele ser entregue oficialmente à equipe da USP.

O Termo de Referência original, ele já previa participação popular?

Sim, sim, já.

Mas deixava claro como é que tinha que ser?

Já dizia que teria, que deveria ser cinco oficinas, cinco oficinas, né? (Na verdade foram quatro) Em que a primeira fase seria dividido em... regionalmente, as duas primeiras divididas regionalmente para poder pegar os doze municípios participantes e que as duas últimas seriam concentradas. Essa estrutura já estava no Termo de Referência. Mas era uma estrutura muito simples, vamos dizer, porque ela previa “o plano de manejo tem que ser feito com participação social e essa participação social deverá ter uma pessoa na equipe entendida disso e, ao mesmo tempo, essa sub-equipe, essa pessoa que vai estar na coordenação junto, sob a responsabilidade da coordenadora, deverá fazer a execução desses cinco encontros, dessas cinco oficinas”. Então era isso que estava previsto, agora como que iria se desenvolver a oficina não, não tinha absolutamente nada dito, nada escrito, nenhuma proposta. (O) que veio a ser detalhado no momento, no primeiro mês do início do trabalho, quando se fez o plano de trabalho **(Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012)**.

Ainda que tenhamos a compreensão de que seria esperado uma proposta de uma equipe contratada para realizar um estudo, nos questionamos, no entanto, o quanto esta situação pode contribuir para uma análise acerca da cultura política presente neste processo de gestão da APA Várzea do Rio Tietê. Se os participantes, gestores e conselheiros co-gestores entendem que o papel de pensar a participação em um processo coletivo de

responsabilidade do Conselho Gestor é exclusivo de uma equipe externa (dotada de um notório saber, como anotado no Termo de Referência), qual visão eles têm de si e do papel do conselho sobre os processos inerentes a gestão da unidade de conservação? Dito de outra forma, se eu atribuo ao outro a decisão sobre algo que considero importante e que faz parte da minha função de gestor e co-gestor, como significo o meu próprio papel nesse processo?

Isto nos remete ao que já dissemos anteriormente sobre uma diferença possível entre a concepção de consultor ou de co-gestor, mas também sobre a visão do papel do próprio conselho gestor. Evocamos aqui o que Gohn disse sobre o papel de tais espaços concebidos na Constituição brasileira de 1988 como “instrumentos de expressão, representação e participação da população” (GOHN, 2006, p. 7). Para a autora, para que tais espaços sejam efetivos ao cumprir seu papel, estes devem ter a capacidade de deliberar sobre os assuntos que tratam e ainda ter estrutura institucional e política para tanto.

Em relação conselho gestor da APA Várzea do Rio Tietê, observamos duas situações: i) como o conselho funciona; ii) como o conselho é concebido por quem está dentro e por quem está fora, mas teve contato durante a elaboração do Plano de Manejo. Na primeira perspectiva, entendemos que o conselho é visto como um espaço formal de diálogo entre atores e um espaço burocrático de consulta do Estado frente aos conflitos da gestão do território, o que é expresso por Angela e Joana, duas representantes do poder público estatal que possuem experiência na gestão e participação em espaços colegiados dessa natureza:

Virou um check-list, um carimbo entendeu? Então eu acho que hoje o conselho gestor ele devia ser muito mais de estruturação e orientação de política, mas se ele não tiver atrelado a um planejamento ambiental de governo, maior, e se você não tiver paralelamente outras estruturas de apoio de desenvolvimento urbano, regional, o conselho gestor sozinho vai, quando muito, ficar dando parecer [...], que eu acho um absurdo, porque um conselho gestor, se ele tem a sua visão ambiental social, que é importante conhecer essa leitura da comunidade, ele é totalmente desqualificado tecnicamente para dar um parecer de questões técnicas como a gente tem dado **(Angela, representante do poder público, 18/10/2011. Grifo nosso)**.

[...] O papel, eu acho que assim, do conselho gestor da APA da Várzea [...] é fundamental para poder encaminhar os principais conflitos. Então o que a gente entendeu, acho que a Fundação (Florestal) mais, antigamente era sociedade civil que era presidência até, mas a Fundação entendeu o seguinte, nós não encaminhamos nada se não passar pelo conselho, porque é o meu respaldo, a minha retaguarda. Então o que a gente diz, se a gente conseguir construir um consenso, num fórum em que a discussão [...] são as várzeas, o

atributo, os atores, sociedade civil, estado, este consenso, e encaminhar o conflito ao órgão gestor, independentemente do ele faça, porque o conselho gestor é consultivo, nós não teríamos problema, vamos dizer assim, com Ministério público, a gente conseguiria, de certa forma, encaminhar da melhor maneira possível. Então eu acho que o papel do conselho é estratégico, vamos dizer assim, ele é estratégico na resolução dos conflitos se a gente conseguir o consenso. Até agora a gente conseguiu (Joana, representante do poder público, 14/12/2011. Grifo nosso).

Observemos na última fala um elemento que nos parece consequência desta visão do conselho como espaço de consulta do Estado: a possibilidade de distorção da sua função. Quando se entende que o conselho teria o papel de encaminhar o conflito ao órgão gestor para que ele decida o que fazer, liberando-o de um possível questionamento do Ministério Público, não nos parece que de fato o interesse seja a discussão coletiva, que seja de fato ouvir e considerar os anseios e as perspectivas dos diversos atores presentes no território, tal qual nos parecer estar presente no espírito do SNUC, mas apenas atender as prerrogativas legais, evitando questionamentos judiciais futuros.

Esta nossa percepção se dá também pelo fato de termos observado, durante o processo de planejamento das oficinas, uma vontade da equipe técnica de espaçar as atividades de maneira que os participantes pudessem se apropriar das informações, amadurecê-las, refletir e se organizar em relação às ações da oficina anterior, o que não era bem aceito pela representação do órgão gestor, que nos parecia entender ser necessário cumprir o calendário pré-estabelecido.

Outros entrevistados, também representantes do poder público (agora municipal), que ocupam cargos de chefia ou que possuem larga experiência na gestão de conselhos, parecem adotar uma mesma linha de entendimento do conselho gestor como respaldo ao gestor, sem de fato assumir um papel de co-gestor. Cássia, inclusive, parece se contradizer ao inicialmente reconhecer a capacidade de fazer a gestão de um conselho e posteriormente defender que ele seja apenas consultivo.

[...] Eu acho que (o papel do conselho gestor) é justamente ser um espaço de diálogo, para todas as pessoas que ocupam esse conselho. Um conselho que seja capaz de dar voz a todos que participam, e obviamente chegar a um objetivo, ou seja, as pessoas colocam seus pensamentos, suas ideias, os objetivos, as necessidades, daquela instituição que ela representa e óbvio que isso é posto de uma maneira diferenciada, porque cada instituição tem seu interesse, tem seu olhar, tem sua demanda, e o conselho, ele serve justamente para poder ponderar sobre todos os aspectos que são colocados com o objetivo final de dar os encaminhamentos, dar as diretrizes e fazer a gestão do espaço sobre o qual ele tem que atuar.

Qual autonomia que o conselho deve ter para fazer gestão? Em relação aos órgãos públicos. Porque no conselho da APA são doze municípios que envolvem, não só as prefeituras e suas diversas secretarias...

Eu acredito que a autonomia completa nenhuma gestão tem. Você não tem, porque toda gestão ela parte, ela é feita a partir de alguns interesses, então, sob nenhum aspecto, nenhuma gestão tem autonomia completa. Prefeito não tem autonomia completa. [...] O presidente também não tem autonomia completa. Você tem que gerenciar uma série de questões para que você possa fazer a gestão de um determinado espaço, de um determinado conselho, então eu acredito que o conselho, ele deva funcionar muito mais como um facilitador, um mediador, um moderador, entre todas as instituições que compõem esse conselho, do que realmente um órgão impositivo, e que dê as suas diretrizes da maneira que ele quer. Eu acho que o conselho, ele serve justamente para isso, para trabalhar na convergência do que as pessoas querem, embora eu acho isso muito difícil, né? Porque, como eu comentei anteriormente, os interesses são muito diversos (**Cássia, representante do poder público, 25/10/2011. Grifo nosso**).

Já Rita defende abertamente o conselho como um “respaldo” para os gestores.

[...] Eu vejo que 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, muitos governos, as vezes acham 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, mas muitas pessoas não vêem dessa forma, acham que é um problema e até não fortalecem, excluem, empurram, deixam de lado, e vai enfraquecendo, né? Então, assim, eu acho se por um lado para o poder público é uma grande oportunidade de respaldar, de ter respaldadas as suas decisões, até de repente alguma coisa que você não tenha tanta segurança de decidir sozinha, se o conselho decide, né? E para a sociedade civil é uma oportunidade, para o participante é uma oportunidade de poder compartilhar as decisões, de poder agir, e o conselho gestor ele proporciona essa oportunidade, o consultivo nem tanto (como é o caso do CG da APA da Várzea), mas o gestor ele te proporciona essa oportunidade de executar, de fazer gestão de contribuir, de fazer junto (**Rita, representante do poder público, 26/10/2011. Grifo nosso**).

Esta noção do conselho como consultor, que serve para dar “respaldo” ao gestor, nos revela também uma crença que passa pelo lugar que estas entrevistadas ocupam: todas representantes do poder público e que ocupam (ou ocuparam) cargo de chefia. Ou seja, “a lente social” (SILVA, 2006) com que elas enxergam esse processo é de quem tem que resolver uma demanda de gestão e não a gestão compartilhada propriamente dita. Parece-nos que em situação como esta, a “obrigação” de gestor (o lugar ocupado e internalizado de que eu tenho que decidir e encaminhar) “embaça a lente” que permitiria perceber as possibilidades efetivas da co-gestão, onde os diversos atores, com suas múltiplas

perspectivas, histórias e interesses, debatem, negociam e **decidem**, cabendo ao gestor institucionalmente instituído o encaminhamento da decisão do coletivo.

No entanto, além de uma revisão do entendimento sobre a gestão participativa, seria necessária também uma re-engenharia institucional, o que, no momento, não nos parece acontecer em muitas políticas e instituições brasileiras, como debateremos adiante.

Além destas falas de conselheiras, esta perspectiva do conselho gestor da APA Várzea do Rio Tietê como um espaço de consulta aparece novamente no processo de aprovação do novo zoneamento, quando notamos que a discussão foi feita publicamente em oficina, no entanto a definição da proposta foi feita pelo órgão gestor e pela equipe técnica, com aprovação final em reunião interna do conselho, já não mais considerando os convidados e nem os suplentes. Isto aconteceu com amparo legal, pois a votação da instrução normativa que aprovava o novo zoneamento deveria se dar no âmbito do conselho e, segundo o regimento interno, em momentos de votação, os suplentes e convidados têm direito à voz, mas não ao voto.

A nós pareceu ser um movimento em que se escutam os diversos atores, elabora-se internamente (no órgão gestor) uma proposta e depois a submete para aprovação em um fórum menor (no conselho, somente para os titulares, em oposição a todos os convidados da oficina anteriormente ouvidos). Depois de aprovado no conselho, o novo documento ainda é submetido ao Conselho Estadual de Meio Ambiente e, se aprovado, será submetido à apreciação do governador do estado, para que passe a vigorar. Ou seja, aqueles participantes das oficinas que puderam sugerir não nos parecem sequer ter uma garantia efetiva de que a “opinião” deles será realmente levada a cabo.

Esta perspectiva vai ao encontro do que destacou Gohn (2006):

[...] apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e constituir os como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais têm assinalado e reafirmado apenas o caráter consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação. A lei vinculou-os ao Poder Executivo do município, como órgãos auxiliares da gestão pública. É preciso, portanto, que se reafirme, em todas as instâncias, seu caráter essencialmente deliberativo porque a opinião apenas não basta. Nos municípios sem tradição organizativo-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal e, muitas vezes, um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos (GOHN, 2006, p. 8).

A segunda observação em relação ao conselho da APA da Várzea é que os (as) conselheiros (as) representantes da sociedade civil e os (as) participantes não-conselheiros (as) parecem ter um entendimento diferente do papel do conselho, quando comparado aos (às) representantes do poder público. As “lentes” seriam outras e dariam ênfase ao papel deste colegiado na preservação do atributo natural (no caso as várzeas do rio Tietê), a partir de ações de gestão, ou seja, não apenas como um órgão a ser consultado, como é possível identificar nas falas de Caetano e João:

Você não atua como conselheiro da APA, você conhece o conselho gestor?

Eu conheço só porque eu acesso o site, pela internet, mais pela internet, pessoalmente assim. Eu vi naquele dia lá do evento, eu conheci algumas pessoas que fazem parte do conselho gestor.

Que você acha que deve fazer um conselho gestor de uma área de proteção ambiental?

Eu acho que tem que criar propostas, acho que tem que intervir diretamente na APA, nesses problemas que tem aí, buscar alternativas para tentar minimizar, ou evitar que aconteça essa expansão (Caetano, representante da sociedade civil, 19/12/2011. Grifo nosso).

Qual é o papel de um conselho gestor, na avaliação do Sr.?

Preservar o rio Tietê, suas margens, o cumprimento das leis, o não aviltamento das suas limitações, cumprir e fazer o governo cumprir a (lei) 42.837, são todas posições institucionais.

Como isso pode acontecer então, para atender estas demandas, que ações o conselho deve adotar?

Ações do Ministério Público, acionar o Ministério Público todas as vezes que tiver esse problema sendo afetado. Essa é uma grande arma que a sociedade civil descobriu. Ou o Ministério Público evoluiu, uma das duas coisas aconteceu, mas o fato é que hoje nós temos o nosso grande braço direito da sociedade civil, que é o Ministério Público (João, representante da sociedade civil, 15/12/2011. Grifo nosso).

Esta diferença de percepção entre as representações do poder público e da sociedade civil ainda reforça nosso entendimento de que compreender um órgão colegiado de gestão apenas como um espaço de consulta popular segue na contramão da democracia participativa/deliberativa que nos parece fazer parte do espírito de tais espaços. Isto porque a participação de diversos atores nos processos de gestão compartilhada via conselhos nos parece ser importante não apenas para incluir neste cenário atores antes excluídos, seja por suas características sociais, seja por sua baixa influência político-econômica, mas para que as prioridades da gestão pública sejam revistas.

4.2 Identidades coletivas

Analisar a questão das identidades coletivas no processo de produção do plano de manejo da APA da Várzea do Rio Tietê nos revelou um dado que, no nosso entendimento, é bastante significativo para compreender o processo de participação e negociação durante a produção deste documento de gestão. Percebemos que apesar da existência de elementos que aproximam, numa tentativa de agrupar em uma categoria identitária, os diversos atores e grupos que compõem o conselho gestor e que participaram das atividades de elaboração do plano de manejo, a noção do coletivo nos pareceu frágil. Os diversos atores pouco nos pareceram se sentir parte deste ou daquele grupo de uma maneira determinante. Ora eles se aproximavam por conta de uma dada situação, ora de afastavam em função de outro contexto, sem, contudo, haver um elemento integrador que poderia ser o sentimento de pertencimento ao coletivo gestor da APA.

Isto nos remeteu ao que assinala Silva (2000) sobre a não-rigidez das identidades, uma vez que estas seriam construídas a partir dos processos sociais vivenciados. Dito de outra forma, o que eu sou não é definido por um ou mais elementos fixos, mas pelos processos que vivencio e que me auxiliam na significação de mim mesmo, orientando assim meus comportamentos. Daí uma aproximação direta com a noção de identidade de Sandoval (2001), que estaria relacionada ao sentimento de pertencimento ou identificação do indivíduo com um ou mais grupos ou categorias sociais, orientando os investimentos sociais, políticos, econômicos, educacionais ou mesmo culturais, que estes (indivíduos) empenham nas próprias situações da vida.

Partindo desta noção, observamos dois movimentos, que aqui chamamos de identitários, no processo de produção do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê, um inerente à relação poder público X sociedade civil (que já apareceu na categoria de análise anterior), e outro à relação gestores X equipe técnica. Lembramos que estes dois movimentos nos auxiliaram na definição dos grupos que escolhemos para realizar as entrevistas.

Sobre o primeiro movimento, “poder público X sociedade civil”, identificamos que a distinção que os atores fazem nos parece ir além da simples identificação “pertença a esta ou àquela instituição, que por sua vez é vinculada ao poder público ou à sociedade civil”.

Evidente que este elemento aparece na fala e no comportamento dos participantes, mas há outro dado que consideramos definidor: como é que estes atores chegaram ao conselho e como se relacionam com a área de proteção. Ao levarmos isto em conta, o que percebemos é que prioritariamente os representantes do poder público possuem uma identificação “profissional” como território em questão. Isto aparece em 100% das nossas entrevistas com os atores deste grupo e que ilustramos aqui com as falas de Angela e Adriana que entendemos serem simbólicas:

[...] Minha relação, ela não é só profissional, eu acho que tem um lado enquanto funcionária da (instituição do governo do Estado), que eu tenho uma relação, [...] então a APA ela é uma geradora de demanda [...], mas existe também uma, a minha relação com a APA é uma relação de urbanista, porque ela é um eixo estruturador da metrópole (**Angela, representante do poder público, 18/10/2011**).

Na sua visão, porque ser uma conselheira desta unidade de conservação, da APA?

Bom, então representando a secretaria, porque é uma das obrigações do Estado zelar pelas unidades de conservação, por ser um bem, como vou dizer, um bem de uso difuso, é obrigação do Estado também, primordialmente, inclusive por ser gestor, então bacana que diversas áreas atuem, cada um dentro da sua atribuição, [...] porque cada ator que tem sua atribuição, então mais até que vontade, ou como direito de cidadã, mas é como Estado, né? Minha obrigação. Tem que ter essa representatividade sim, e atuar, atuar realmente na... (risos), saiu a palavra, participar no conselho, em todas as deliberações que ele venha a ter, em tudo, tem que ter participação ativa (**Adriana, representante do poder público, 21/10/2011**).

Adriana, que demonstra que sua vinculação com o conselho, e por consequência com a gestão do território, é resultado de sua função enquanto funcionária pública representante de uma dada secretaria, reforça esta divisão entre poder público e sociedade civil ao avaliar a participação dos representantes dos dois grupos ao final do processo de produção do plano de manejo:

Como você avalia a relação entre os atores do Estado e da Sociedade Civil neste processo de produção do Plano de Manejo?

Os atores do Estado buscaram envolver a sociedade civil no processo. Eu, como representante (de um determinado setor), busquei entender os conflitos existentes de acordo com o ponto de vista de cada um dos atores da sociedade civil, o que é, indiscutivelmente, diferente da visão do ator público.

[...]

Como você avalia as ações dos representantes do Estado no processo de produção do Plano de Manejo?

As ações dos representantes do Estado visam o bem-estar da população e são feitas de maneira imparcial para que sejam abrangidos todos os interessados no processo. Talvez por isso quase todos os representantes do Estado são técnicos da área ambiental e

buscaram atuar com bases científicas e dados públicos para garantir a idoneidade da representação.

Como você avalia as ações dos representantes da Sociedade Civil no processo de produção do Plano de Manejo?

As ações dos representantes da sociedade civil são normalmente pontuais e parciais, o que é de se esperar e natural, pois sempre estão querendo “defender” o seu espaço e exercendo seu direito de cidadão. Eles representavam sua comunidade, ONG, etc; e tentavam sempre demonstrar os interesses dos representados, o que me pareceu bem ético e democrático (Adriana, representante do poder público, 05/06/2012. Grifo nosso).

Observamos nos trechos destacados, que ela não só percebe os lugares de representantes do poder público e da sociedade civil como diametralmente opostos, mas parece qualificar um e outro, uma vez que os representantes do Estado seriam técnicos, imparciais e detentores de uma representação “idônea”, enquanto os da sociedade civil teriam ações parciais, pois querem “defender o seu espaço”. Esta fala nos remete ao que Silva (2006) discute sobre a participação do sujeito no tecido social e a relação disto com suas ações identitárias. Segundo o autor, cada um de nós não participa exclusivamente de um único grupamento ou categoria social, mas sim de vários e de maneira eclética. “Podemos dizer que cada grupamento ou categoria social a que o sujeito encontra-se ligado, funciona como uma espécie de lente social, que lhe permite compreender a si próprio e a realidade social, e inserir-se nesta” (SILVA, 2006, p. 433). Assim, essa multiplicidade de “lentes sociais” é que agirá na hora do sujeito perceber o contexto social em que atua. Ainda segundo Silva, de acordo com o nível de identificação e de comprometimento desse sujeito com este ou aquele grupo, é que se determinará o papel deste na construção de sua identidade social. “Isso significa dizer que esse sujeito atribui aos grupos ou categorias a que pertence significado emocional e de valor” (SILVA, 2006, p. 433).

Além disto, a fala de Adriana revela mais um exemplo da força do Estado, materializada no pertencimento às suas instituições, que atravessa identidades individuais, impactando na visão de mundo e ação dos sujeitos (SANDOVAL, 1994; SILVA, 2006). É a partir deste lugar de representante do Estado, desta “lente social”, que Adriana significa suas ações, divide grupos e valora as ações e relações entre eles. Se retomarmos o trecho anterior, ela diz que mais que como cidadã, ela participa como Estado, o que nos parece bem emblemático desse atravessamento.

A diferenciação entre técnico e não-técnico para diferenciar os atores do estado e da sociedade civil que Adriana apontou, pareceu-nos recorrente durante o processo de produção do plano de manejo, chegando a ser mencionada por outros (as) entrevistados (as) e por outras pessoas em reuniões ou oficinas. O que a nós ela aponta é uma suposta diferença, no entendimento dos (as) próprios (as) entrevistados (as) e participantes, no modo de agir dos representantes de um e do outro grupo, como se os do estado priorizassem um perfil mais técnico, portanto mais justo e válido, em detrimento de um perfil mais político dos da sociedade civil, menos sério.

A questão de fundo, então, nos parece outra: qual a relação entre técnica e política em um processo como este? Voltaremos a esta discussão adiante, mas inicialmente consideraremos que neste processo do plano de manejo, a política inerente ao processo de negociação (portanto de disputa de poder), aparece como algo negativo, a ser combatido pela técnica e pela ciência. Como consequência disso, qual o papel da equipe técnica (detentora de “notório saber”) neste jogo da negociação, portanto? Aqui entramos no segundo movimento identitário que observamos durante o processo de produção do plano de manejo, a relação “gestores X equipe técnica”.

Antes, no entanto, gostaríamos de finalizar as observações referentes ao primeiro movimento e contrapor a noção de vinculação à APA a partir de um viés profissional dos representantes do estado, com o de uma experiência de vida e vinculação emocional de parte dos representantes da sociedade civil.

Para estes últimos, a APA, antes de uma unidade de conservação, é um território ocupado e experienciado por eles, portanto cheio de significações que vão além da noção técnica de preservação ensejada e defendida pelos representantes do estado, como é possível observar nas falas de Francisco, Caetano e João, residentes e usuários dos atributos da APA:

[...] Como você se relaciona com a APA?

Bem, hoje eu moro em Itaquera, mas é como se eu não morasse, tenho 37 anos de idade e morei 34 anos na APA, eu nasci na APA, então eu tenho uma relação muito forte com a várzea do rio Tietê que tá dentro da APA. Eu tenho uma relação muito forte porque, é... onde eu morava, isto é, ainda moro, porque eu vivo lá, o meu reduto é lá, os meus amigos estão lá, minha família está lá. É uma área de mais de 15 mil m², né? Que nós conseguimos zelar a área, preservar pela área e plantar várias árvores, plantas, então é um lugar que pode dizer praticamente uma reserva ambiental e então se você imaginar

uma pessoa que nasceu naquele reduto ali, que teve a infância, por exemplo, 10-15 anos atrás as ruas eram de terra, era um *areião*, a gente brincava muito nas ruas, jogava bolinha, tinha muita mina, muito lago, então era uma coisa bem natural, então a gente acaba tendo um contato muito profundo com a região **(Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011)**.

Muito maravilhoso, porque eu nasci, quer dizer, brinquei no rio Tietê, de certa forma. Mesmo ele poluído, parte da minha infância foi no rio Tietê, jogar bola no rio Tietê, até entrar... vai, as vezes você vai fazer aquelas molecagens, até entrava no rio Tietê, então, você tem um contato com o rio Tietê, então isso que é legal... é muito instigante participar de um processo desse, de uma coisa que você se sente parte dela, então, acho que isso que instigou bastante **(Caetano, representante da sociedade civil, 19/12/2011)**

Ah, eu sou intransigente com relação à APA da Várzea. A (entidade que ele participa) e eu, particularmente, já promovi muitos, muitas ações contra os governos, com a finalidade de preservar a APA da Várzea do Tietê. Sou intransigente. Eu não jogo no time do meio de campo não. Eu acho que com a natureza a gente não tem, não tem negociação, ou você é a favor da natureza ou você é contra. Ou você degrada ou você preserva. Não tem meio time **(João, representante da sociedade civil, 15/12/2011)**.

Ao observar estas falas, é possível perceber como estes participantes significam este território de uma maneira diferente dos representantes do poder público, o que os aproxima na tentativa de pensar um movimento identitário, porém é possível notar também posturas mais ou menos cristalizadas entre eles. Enquanto Francisco e Caetano significam sua relação com a APA a partir de suas memórias e experiências de vida, João, também morador em área da proteção e militante do movimento ambientalista, assume uma postura bastante demarcada de defesa da natureza. Ele vê “dois times”, o pró-preservação e o contra preservação da natureza, não importando muito, parece-nos, se quem está em cada um dos times é do poder público ou da sociedade civil.

Ainda sobre esta noção de vinculação ao território por parte dos representantes da sociedade civil no conselho, é preciso, também, fazer uma diferenciação entre aqueles que representam movimentos sociais e os que representam o setor produtivo. Esta vinculação emocional, calcada na experiência de vida e vinculação com o território, que acabamos de destacar, também é possível aparecer nas falas dos representantes do setor produtivo (agricultura, indústria, etc), no entanto com outro tom, como observamos na fala de José, que produz em área de APA:

Com essa área de proteção ambiental, qual sua relação com ela? O Sr está dentro dela, está fora?

Estou dentro dela, 100%. 100% dentro dela. Até eu perguntei, “até onde vai a várzea do Tietê? Até a beira de estrada. Então eu estou 100%”.

[...]

Alguma pergunta que eu não te fiz, que o Sr acha importante? Sobre esse assunto da participação, do plano de manejo...

[...] Por isso que tem que ter essa reunião para mostrar o meu lado, para mostrar o lado dos pesquisadores, porque são pesquisadores, né? Não são pessoal que *tá* no campo, no dia a dia, então eu acho que precisa ter essa reunião para mostrar, cada um se defender e encontrar um meio termo para preservar para poder ser coerente, né? [...] Eu acho que incoerente que vem de cima para baixo demarcando, isso que eu acho incoerente, porque ele não está vendo nosso lado. Eles não estão vendo se com isso vai matar nós, se vai matar a agricultura. Se mata um agricultor, mata dez boca para comer, porque eu tenho empregado, tenho filho do empregado, eu penso assim. Não é só eu que vou, vou deixar de fazer agricultura, eu tenho dois empregado, os amigos tem mais dois, tem cinco, oito, quer dizer, vai matar um monte de gente (José, representante da sociedade civil, 19/12/2011).

A partir destes trechos destacados, é possível perceber uma vinculação com a unidade de conservação que passa por elementos emocionais, ideológicos ou econômicos e que se diferenciam daquela vinculação aparentemente mais técnica dos representantes do poder público. Entendemos que estas diferenças levam a maneiras de participar distintas, o que exploraremos no item 4.6, ao tratarmos da disposição de agir coletivamente dos atores.

Passando agora para o segundo movimento identitário que observamos durante o processo de produção do plano de manejo, a relação “gestores X equipe técnica”, percebemos logo na primeira reunião entre os representantes do órgão gestor e da equipe EACH/USP uma separação “nós” (órgão gestor) X “vocês” (equipe contratada). Esta diferenciação, a princípio aparentemente despercebida pelos participantes, continuou nos demais encontros, chegando a ser verbalizada por um membro da equipe técnica. Na ocasião ele chamou a atenção para que os participantes deixassem de tratar as equipes como diferentes e passassem a se perceber como uma única equipe. No nosso entendimento, esse chamado a se perceber como coletivo no processo não teve grande efeito, pois ao longo de todo o ano de 2011, período de nossa observação participante, percebemos a permanência dessa divisão.

Esta diferenciação levou a situações de grande conflito de entendimento entre o órgão gestor e a equipe técnica, ocasionando inclusive a mudança da equipe no começo de 2012. Nas entrevistas que realizamos, essa divisão aparece indiretamente, especialmente nas questões de avaliação do processo de produção do plano de manejo. Quando questionados (as) sobre o que faltou neste processo, os (as) entrevistados (as) conselheiros (as) que demonstraram uma maior proximidade com o órgão gestor da APA apontaram

ações que, no entendimento deles (as), eram de atribuições da equipe técnica (como ter realizado mais trabalhos de campo e ter mobilizado os moradores a participar do processo, por exemplo).

Para Rita, representante do poder público e diretamente próxima ao órgão gestor da unidade, entre sete pontos negativos do processo apontados por ela, cinco se referem à equipe técnica, por ela intitulada de “contratada”:

Quais foram os pontos positivos desse processo? Por que os considera positivos? E os pontos negativos? Por quê?

Positivos:

- Conhecer melhor o território e sua problemática;
- Trocar experiências, saberes e vivências com diversos atores;
- Abrir à comunidade científica a oportunidade de novos campos de pesquisa.

Negativos:

- Processo longo demais;
- Troca da coordenação por parte da contratada;
- Distância entre contratada e população residente que vive o dia a dia da problemática do território da APA;
- Condição de superioridade colocada muitas vezes pela contratada;
- Falta de experiência em elaboração de Planos de Manejo pela contratada;
- Não produção da Matriz Social de forma plena o que teria facilitado a aproximação dos gestores, contratada e população residente, enriquecendo mais ainda o processo;
- Renovação do Conselho Gestor ao final do processo de elaboração do Plano de Manejo (**Rita, representante do poder público, 07/06/2012**).

Na outra ponta, representantes da equipe técnica também nos pareceram descontentes com a relação com os gestores da unidade. Em mais de uma oportunidade observamos que alguns deles pareciam se sentir engessados no processo de produção dos dados e apresentação de propostas, o que nos parece ilustrado na seguinte fala de Betânia:

Na sua opinião faltou alguma coisa nesse processo de produção do plano de manejo?

Certamente faltou.

O quê?

Primeiro, um pouco mais de tempo. Por quê? Porque nós começamos, era para fazer em nove meses, não demos conta, esticou mais três meses, não se deu conta, esticou mais seis meses. É muito diferente você começar um plano e eu tenho um ano e meio para fazer ou eu tenho nove meses para fazer. Então, isso, e nós já tínhamos falado desde o começo, nove meses não vai dar, mas não podia mudar as datas porque havia um compromisso político que plano de manejo tinha que sair em nove meses, que foi por água a baixo logo no começo. Então esse fato que você pensa que tem que terminar aqui, aí a pouco estica mais um pouquinho, mais um pouquinho, mais um pouquinho, isso é muito ruim, isso quebra o ritmo da produção, das reuniões, da possibilidade, tá? Isso é ruim. Outra coisa que é ruim é o fato de você não ter posições institucionais. Que eu quero dizer com isso? Eu queria que (o órgão gestor) chegasse nas “n” situações de discussões que dissesse, olha tem “x” saídas que nós queremos, vocês nos apontem as

saídas “a”, “b”, “c” e “d”, muito bem, dessas “x” saídas eu vou discutir, na minha instituição e eu volto com a posição institucional, então pode ser a saída “a”, as outras você não vai ter respaldo. Era necessário que isso ocorresse e não aconteceu, então que acontece? Mesmo se você desse esse leque de opções, uma (representante do órgão gestor) falava que queria “a”, a outra que queria “b”, a outra que queria “c”, a outra que queria “d”. E como não tinha uma postura (do órgão gestor), na medida que vinham os outros participantes e que começava a discussão, essa posição ia mudando ao longo do dia. E muitas vezes você chegava no final do dia sem saber, você não tinha decidido nada. Então essa falta de posição institucional foi uma coisa que eu cobrei e muito, e do meu ponto de vista, [...] isso foi o nó [...] **(Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012).**

Nestas duas falas é possível perceber o “nós” X “eles” que mencionamos e especialmente uma diferença clara de compreensão deste antagonismo. Rita, por exemplo, apresenta um argumento que parece desqualificar a outra parte (equipe técnica), enquanto Betânia demonstra seu descontentamento analisando o perfil do órgão gestor, ressaltando as divisões internas que ela percebia no mesmo. Porém não nos parece que ao fazer isto ela buscava desqualificar a ação dos gestores, pois nesta mesma fala é possível perceber um interesse dela em dialogar com os mesmos, na medida em que ela diz cobrar um posicionamento institucional para poder estabelecer este diálogo.

Tomando estas falas que selecionamos como emblemáticas deste antagonismo, é possível notar posicionamentos mais ou menos cristalizados e que, no nosso entendimento, teriam impactado nas formas de agir desta ou daquela equipe. Por exemplo, esta fala de Betânia vai também ao encontro de uma observação que fizemos ao longo do processo do plano de manejo sobre as reuniões entre órgão gestor e equipe técnica. Nos encontros que tivemos a oportunidade de observar, havia uma variação de representantes do órgão gestor. A cada reunião apareciam novas pessoas que, em vários casos, apresentavam e defendiam outra forma de agir e propor ações, revelando, em algumas situações, desentendimentos entre as próprias representantes. Mais de uma vez, em uma mesma reunião, quando o assunto já havia sido exaustivamente debatido e decidido, uma representante levantava uma dúvida e freava todo o trabalho. Houve uma oportunidade que foi preciso três dias seguidos para concluir uma reunião, o que nos pareceu pouco eficiente e gerador de desgastes entre os participantes, como revela este trecho da fala de Jorge, representante da equipe técnica: “o que eu posso dizer é que as reuniões sempre foram muito difíceis porque

as pessoas sequer sabem organizar a reunião. [...] Todas as reuniões que eu participei foram extremamente improdutivas, extremamente ineficazes” (12/03/2012).

No entanto, apesar desta variação de representantes e de entendimentos entre elas, quando havia um conflito com a equipe técnica, todas as representantes se alinhavam em defesa da posição adotada ali, e, caso não houvesse uma posição fechada entre elas, levavam a discussão para dentro do órgão gestor e voltavam com novas orientações. Em momentos como este é que percebemos que a postura mais fechada de “órgão gestor” – como mencionamos a pouco a partir da fala de Rita –, aparecia e orientava o comportamento destas participantes, opondo-as às propostas apresentadas pela equipe de consultores. Apenas para ilustrar esta situação, observamos isto no momento da elaboração dos convites para a primeira oficina, como já destacamos, e especialmente nas discussões sobre a proposta de zoneamento a ser apresentada pela equipe técnica, quando cada ponto da proposta foi debatido exaustivamente com cada representante do órgão gestor, até que se convencessem da sua manutenção ou retirada.

Paradoxalmente, diferente das críticas feitas às metodologias e ações adotadas pela equipe técnica, quando os (as) entrevistados (as) foram questionados sobre os pontos positivos do processo do plano de manejo da APA, todos (as) destacaram as contribuições científicas e os dados apresentados pela equipe técnica. Os argumentos se pautam no fato de que os (as) docentes-pesquisadores teriam apresentado dados que confirmam o que eles (as), enquanto conselheiros (as), já observavam no território:

Quais são os pontos positivos desse processo de produção do plano de manejo?

Eu acho que assim, para a gente seria o contato maior com essa realidade, é o campo mesmo, é estar perto, vivenciando, tudo, conhecer do ponto de vista técnico, científico, o que é essa APA, que realidade ela tem. Comprovar para todos que esses anos de abandono geraram uma série de conflitos, uma série de situações ali, que hoje a gente sequer consegue afirmar se dá para solucionar, ou se talvez tenha até que legitimar e tomar uma outra decisão. Então, isso aí, esses anos e anos, desde o período de criação, até o momento que se deu o pontapé para fazer alguma coisa diferente nessa região, né, isso é uma... essa constatação, essa afirmação, que isso o plano está trazendo para a gente, ele afirma que todos disseram a vida inteira, você tem afirmação, a confirmação técnico-científica, né? **(Rita, representante do poder público, 26/10/2011. Grifo nosso).**

Porque vocês trouxeram para nós documentos oficiais, científicos, levantamentos científicos, baseados em mapas e, e, e fotografias de satélites, uma série de levantamentos científicos. Quando você fala, por exemplo, de mata, quem falou para nós de matas, de preservação, de árvores, foi um professor de categoria, não é um... não sou

eu, nem um zé ninguém que está falando “olha, precisamos preservar as florestas”, é uma cara que além dele ser é, é um cara preparado, ele documentou essa preparação dele. Então isso torna a coisa evidente. Não tem como você não fazer (**João, representante da sociedade civil, 15/12/2011. Grifo nosso**).

O conhecimento de uma maior quantidade de atores, então há um leque imenso de atores que poderão estar a partir de agora presentes, que antes não se sabia, não se tinha, então o conhecimento. A sistematização do conhecimento eu acho que isso é um ganho e certamente vai ser para a própria Fundação, o tempo inteiro, porque agora ela tem o respaldo científico e sistematizado, então acho que sem dúvida é um ganho. “Ah, não conhecemos isso”, *pera* aí um pouquinho, conhecemos, temos um retrato de 2010, 2007/2010. É diferente de algum tempo atrás. Então acho que se dúvida alguma é um ganho. O conhecer quem são os atores que estão nessa área é um segundo ganho. De qualquer maneira a mobilização, por menor que tenha sido a participação da comunidade em si, mas o fato de estar mexendo, de ter ido fazer oficina lá, no lugar deles, isso permitiu uma participação um pouquinho maior, ou pelo menos ir. Então acho que isso são ganhos (**Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012**).

Estas falas nos apontam a percepção dos atores sobre a universidade (crenças e valores societais), uma vez que expõem a visão deles sobre o saber científico em relação ao saber popular, como se o primeiro detivesse a verdade (poder) de dizer o que está certo ou errado sobre o território que os (as) próprios (as) entrevistados (as) vivem. É este lugar de poder ocupado pela academia que a faz assumir um discurso, tido por estas (as) participantes (as), como competente (CHAUI, 2001). Neste sentido, nos remetemos ao que discute Silva (2006) sobre o papel da ciência na atualidade. Ele afirma que é possível que a noção de que tudo na natureza está sob a responsabilidade e sob o controle das ações humanas nunca teria sido tão presente como nos dias atuais. No entanto,

isto não tem amenizado grandes problemas da relação individual-coletivo. Ao contrário, questões que pareciam – com a ideia de progresso e de modernidade – superadas em alguns lugares do mundo – como a fome, a pobreza, a intolerância e outras – estão, cada dia mais, na agenda dos conflitos atuais. Logo, poderíamos dizer que, neste momento histórico, as ciências, enquanto um conhecimento historicamente produzido e produtor de significações sociais que invadiram a vida humana, estão, também, passando por um momento de recriação, revisão e redefinição de seus pressupostos e tem enorme responsabilidade sobre como os seres humanos definem as formas de vida social e individual (SILVA, 2006, p. 415).

E esta responsabilidade da ciência sobre as formas de vida dos sujeitos e grupos, nos parece bastante presente no processo do plano de manejo, pois os (as) participantes pareciam sempre buscar apoio nas falas dos (as) pesquisadores (as) da Equipe EACH/USP, como por exemplo na fala de João (acima destacada) de que a defesa da natureza estava

sendo feita por um “professor de categoria” e não por ele, “um zé ninguém”. Ou seja, essa diferença de “poder” dizer, de sustentar um argumento, era também um elemento definidor das identidades presentes neste processo. “Ele”, pesquisador, detentor de um conhecimento que o conferia poder, em oposição ao “eu”, morador, militante, que defendendo a mesma coisa que “ele”, porém sem ter a “competência” para tanto.

Além disto, essa situação sobre o saber acadêmico e o saber popular nos remete à discussão sobre a percepção dos conselheiros como consultores ou co-gestores, e sobre a expectativa de que uma equipe externa ao conselho gestor pudesse dar respostas prontas e efetivas para os desafios da gestão do território sob responsabilidade deste colegiado. Observamos que o fato da equipe externa, composta prioritariamente por pesquisadores de uma universidade renomada, ter a responsabilidade contratual com o órgão gestor, nos pareceu ser suficiente para que se enxergasse esta equipe como parte do conselho e não como consultora. Isto se aprofunda ao considerar que a equipe contratada era formada por docentes-pesquisadores da EACH, unidade da USP que está situada dentro da APA, o que foi verbalizado por mais de um (a) entrevistado (a), e que ilustramos aqui com a fala de Francisco, representante da sociedade civil: “[...] a entrada da própria USP Leste (no plano de manejo), já vi como ponto positivo, [...] tendo em vista que a USP Leste *tá* situada em área de APA, né? São professores que estão na região, já desenvolveram projetos na região, então acho que é um ponto positivo, né?”.

No entanto, o que percebemos é que este “pertencimento” da equipe técnica como membro do conselho gestor não nos parecia ser compartilhado pelos próprios docentes-pesquisadores, ainda que alguns deles, docentes da EACH, concordassem que esta unidade da USP é que deveria ser a consultora no plano de manejo, como observado na fala de Jorge, entrevistado representante da equipe técnica: “[...] tem a parte de estar trabalhando com o rio Tietê, que tem um símbolo muito forte para a cidade de São Paulo, e para a EACH é meio que uma questão de honra pegar esse negócio, se algum acadêmico fosse fazer isso, é meio que questão de honra que fosse aqui [...]”.

Para os pesquisadores nos pareceu que o lugar que ocupavam neste processo era o de consultores e não de co-gestores, como verbalizado por Betânia e Jorge:

[...] me contratam para dar uma opinião a respeito do que deve ser o zoneamento, e depois eles façam o que quiserem com isso [...] (**Jorge, representante da equipe técnica, 12/03/2012**).

[...] o que pressupõe o trabalho técnico nesse sentido, você diz, “olha você tem ‘x’ saídas, o decisor é você, você como decisor vai me dizer o que você decide e eu vou te dar os elementos nessa decisão para reforçar” [...] (**Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012**).

Apresentados os dois movimentos identitários que identificamos no processo de produção do plano de manejo, ainda nos restou uma questão: é possível perceber uma identidade de conselheiro ou de participante nesse processo? Ainda que alguns dos (as) entrevistados (as) tratem o conselho por “nosso conselho” ou que falem do processo com bastante propriedade e orgulho, avaliamos ser frágil uma percepção em relação ao coletivo entre os participantes. Uma de nossas interpretações para isto se refere ao fato desta ação do plano de manejo ter sido realizada em um tempo curto (menos de dois anos) e com encontros bastante espaçados, o que não possibilitava um contato mais próximo entre os participantes (portanto a possibilidade de desenvolver vínculos mais estreitos entre eles).

Além disto, os próprios entrevistados, especialmente os da sociedade civil, disseram ter outras atribuições (profissionais, pessoais) que os impediavam de se dedicar mais ao processo do plano de manejo, o que pode ser ilustrado na fala de Francisco, educador social em uma organização de desenvolve trabalhos comunitários: “eu não tenho tempo suficiente para dedicar ao conselho gestor, que até teria que estar estudando melhor todas as leis e aí não tenho pernas para isso”.

Outra leitura é que a própria categoria de unidade de conservação – área de proteção ambiental –, talvez não esteja consolidada o suficiente no imaginário da população (diferente de um parque nacional, por exemplo), como um instrumento de proteção ambiental, tornando frágeis as relações de pertencimento estabelecidas pelos atores inseridos neste território protegido. Como destacou Pádua (2001), esta unidade de conservação “vem sendo usada, muitas vezes, com fins demagógicos, pois a população não discerne uma categoria de uso indireto de uma de uso direto, cujas terras não necessitem de desapropriação. (...) Para o governante basta assinar um decreto, que não provoca reação adversa, pelo contrário, provoca só aplausos, sem incomodar ninguém” (p.431).

A autora ainda complementa que por ser uma categoria que se presta ao exercício do ordenamento territorial e ao diálogo com os diversos atores envolvidos, seu processo de gestão, via de regra, é difícil, uma vez que esta diversidade de atores no território possibilita que as pessoas tenham dificuldade em reconhecer quem de fato "manda" no mesmo (PÁDUA, 2001). Então esta falta de compreensão do que seja efetivamente esta unidade de conservação, somada ao entendimento do que é e para que serve um plano de manejo (outro instrumento de proteção ambiental desconhecido de grande parte da população) talvez possam ser elementos que contribuem para a dificuldade de estabelecimento de uma identidade de conselheiros (as) co-gestores (as) da APA ou de participante co-produtor do plano de manejo.

4.3 Identificação de adversário e de interesses antagônicos

A perspectiva de movimentos identitários que acabamos de apresentar certamente impacta nesta dimensão de identificação de adversários e interesses antagônicos. Da mesma maneira que identificamos não haver um forte elemento que agrupa os diversos atores, gerando uma possível flutuação destes entre diversos grupos, o mesmo acontece ao pensarmos a relação de adversários e interesses nesse processo do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê. A fala de Jorge, representante do poder público que, embora seja conselheiro, afirma que se mantém distante do conselho gestor (ele diz que foi nomeado pela chefia de sua instituição e que participa por força do seu cargo), parece ilustrar bem o que observamos em relação a este jogo de conflitos e interesses na produção do plano de manejo:

A gente vê assim, por exemplo, quem faz a exploração *mineraria* dentro da APA do Tietê por vezes ele converge com o pessoal que representa o grupo de moradores, por quê? Porque eles querem ocupar a APA. Mas ele diverge no mesmo assunto de quem está pensando mais na parte de recursos hídricos. [...] Mas no mesmo momento de deliberação, grupos se juntam conforme o interesse comum naquele assunto e outros divergem, se juntam de outra forma. Então depende do assunto que está sendo tratado, fica muito clara essa convergência e divergência de grupos. Por exemplo, o que eu te falei da ocupação *mineraria* com a ocupação de pessoas, eles se convergem no momento de ocupação do solo, mas eles divergem no momento de recurso mineral, por quê? As vezes um quer explorar a parte de depósito de resíduos dentro da APA, e o outro ele quer receber o resíduo no terreno dele, que é para ele aterrar lá e poder fazer uma casa a mais, entendeu? Então nesse momento eles estão divergindo. No outro momento, quando fala

de ocupação, “tem que ocupar a APA”, eles estão convergindo, entendeu? Então depende realmente do assunto e o grupo que está discutindo (**Jorge, representante do poder público, 13/12/2011**).

Betânia, representante da equipe técnica, também faz uma análise que nos parece pertinente ao traçar uma tipologia de conflitos organizada em três categorias: conflitos de uso, conflitos sociais, conflitos institucionais. Embora longa, apresentaremos sua exposição na íntegra, pois compartilharemos desta tipologia para analisar os posicionamentos que identificamos durante o processo de produção do plano de manejo.

O primeiro deles é de uso. Uma APA pressupõe (que) pode ser usada, não está dito que não pode ser usada de jeito nenhum, mas você tem que identificar que tipo de uso você pode ter lá. Então o primeiro deles é o, são os diversos tipos de uso que têm numa várzea e que nem sempre deveriam ser estes os usos. O primeiro deles é da tipologia de uso do solo. O segundo, de, talvez, conflitos sociais, se eu puder enquadrar com essa idéia muito ampla do social, por quê? Porque você tem, ligado novamente ao uso, diversas tipologias, desde de área residencial, área industrial, área de bota-fora, de rodovia, novas construções, novas infra-estruturas, então esse conjunto, essa tipologia, em si já tem um conflito com o ambiente em si, então conflito que eu falava agorinha mesmo de uso, mas ao mesmo tempo você tem o outro conflito com quem está ocupando esses lugares, porque há lugares que são ocupados e foram ocupados tendo havido uma permissão, porque ainda não existia um plano de manejo, porque era uma APA mais... um pouco aquela idéia de que APA pode tudo, e aí você tem ao lado de uma indústria você tem gente morando e gente que veio morar sem autorização, evidentemente, já num outro processo, de ocupação irregular. Então você tem, e ao lado disso, para alguns municípios, uma APA não tem zona de amortecimento, e sabendo disso o que acontece? Muitos dos municípios aprovaram o uso do solo com uma atividade de altíssima densidade, por exemplo, no limite com a APA, então só o fato de ter feito isso já é não considerar que não precisa legalmente ter uma zona de amortecimento, mas que não deveria ser de altíssima densidade ali, já que você está na transição do fim da área inundável, para um início de uma outra área, então esse é um outro tipo de conflito. E um terceiro, que eu acho ainda mais grave, esse a gente pode dizer, ainda pode tentar achar soluções, o mais difícil no meu ponto de vista é o conflito institucional, tá? Por quê? Porque você tem... quem é o responsável pela administração do uso do solo, na lei brasileira, é o município, então eles têm o poder de dizer o que querem fazer, o que querem deixar de fazer. Bom, sobre essa primeira camada, você tem uma segunda escala, que é a escala regional, estadual, que é a escala desse território novo que foi criada, essa APA, que não é mandatário. O uso do solo municipal é mandatário, a proposta de uso do solo, de organização e de planejamento regional é de convencimento e de compromisso, de uma carta de compromisso, [...] e não mandatária.

Uma ação política?

Muito mais.

Não no sentido partidarizado da coisa...

É, mas no sentido...

Do convencimento...

Do compromisso. E os municípios nesse momento que eles teriam que dizer, bom concordamos com isso tudo então a partir de agora nós faremos, nós vamos aprovar ou desaprovar ou ajustar a questão do uso do solo que é municipal a essa linha mestra mais geral que está numa outra escala. Então esse conflito institucional, do Estado, município, mas tem um outro ainda, que é o conflito Estado-Estado. Por quê? Porque a gestão da

água é do DAEE e a gestão da terra que é umedecida, molhada, encharcada com essa água gerida pelo DAEE é gestão da Fundação Florestal. Só aí você já está num mundo de conflitos que dificilmente, senão tiver muita negociação política, acordo político, nesse sentido, vamos fazer um pacto, juntamos nós municípios, os órgãos do Estado que têm atribuição sobre essa área e vamos fazer um grande pacto, concordamos, *tá bom*. Agora (que) concordamos cada um pode gerenciar seu pedaço outra vez, mas seguindo essa linha mestra que, do meu ponto de vista, seria o próprio plano de manejo, ele deveria, depois de tudo feito, chegar a essa condição. E as instituições acordarem que iriam fazer isso para poder implementar (**Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012**).

Partindo desta tipologia, iniciaremos com os conflitos relacionados ao uso do solo. Em um território altamente antropizado, com múltiplos usos, como a APA da Várzea, seria esperado que estes conflitos aparecessem e orientassem a identificação de interesses antagônicos e de adversários. Desta forma, tanto nos debates que aconteceram nas oficinas, quanto nas entrevistas que realizamos, identificamos que um participante, representante de um determinado grupo, se manifestava contrariamente a outros dependendo do contexto, mas dentro de um rol de situações, o que buscamos ilustrar na tabela abaixo:

Tabela 8: Identificação de interesses antagônicos na produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê, em relação ao uso do solo.	
Entre os membros da sociedade civil que participaram do processo:	
Grupo	Adversários
Ambientalista	Todos os usos que de alguma forma agredam a natureza, sendo os principais: ocupação irregular, empreendimentos (especulação imobiliária), indústria e agricultura. Também se posicionam contra os órgãos do poder público por aprovarem, incentivarem e/ou não regulamentarem as atividades anteriores.
Movimento de moradia	Poder público ao aprovar empreendimentos que ameacem a permanência dos mesmos no território. Não se opõem aos demais usos (indústria, agricultura, especulação imobiliária), não porque concordem com os mesmos, mas porque se valem dos argumentos daqueles para defender os próprios interesses.

Indústria	Poder público, quando da discussão de nova legislação que interfere nos interesses de expansão ou manutenção da atividade industrial.
Agricultura	<p>Poder público, quando da discussão de nova legislação que interfere nos interesses de expansão ou manutenção da atividade agrícola.</p> <p>Em relação aos pequenos produtores rurais, assim como os integrantes do movimento de moradias, eles não se opunham aos demais usos (indústria, especulação imobiliária), não porque concordem com os mesmos, mas porque se valem dos argumentos daqueles para defender os próprios interesses.</p>
Empreendimentos (especulação imobiliária)	Poder público quando da discussão de nova legislação que interfere nos interesses de expansão ou manutenção da atividade.
Entre os membros do poder público que participaram do processo:	
Poder público estadual	Não havia uma divergência entre os diversos órgãos do estado (como trabalharemos na seqüência), mas de uma maneira geral estes se opunham aos grupos (sociedade civil, prioritariamente) que estavam em desacordo com a legislação vigente, em especial na questão da ocupação irregular do solo.
Poder público municipal	Cada município apresentava questões particulares que orientavam suas ações. Em relação ao uso do solo, no entanto, todos se posicionavam contra aqueles (poder público estadual ou sociedade civil) que se opunham aos interesses de expansão econômica do município, caso o representante fosse das secretarias de planejamento e desenvolvimento, ou aos interesses ambientais, caso o representante fosse da secretaria do ambiente.

O que é possível observar com a tabela acima é que os representantes da sociedade civil, ainda que pudessem ter divergências entre eles, identificavam no poder público interesses antagônicos bem demarcados, sendo que o contrário nem sempre acontecia. Isto pode ser ilustrado na fala de alguns (as) participantes:

O Estado é inoperante, o Estado é totalitário, as vezes... por sorte hoje nós temos uma presidente, [...] que é dinâmica, mas poderia facilmente acontecer o contrário, como a gente tem em muitos outros lugares, que presidentes do Estado são, são... primeiro porque o funcionário do Estado ele tem muito temor em perder o emprego, em desobedecer o superior, ele tem muito temor em não, não... o que o jurídico dele manda fazer, ele faz, e da sociedade civil, o cara da sociedade, ele é liberto. Eu necessariamente não preciso concordar com lei nenhuma. Se alguma lei manda devastar uma área, eu não preciso concordar com a lei. E no funcionário público, ele não discorda. Ele não tem abrangência de liberdade, como tem a sociedade civil independente (**João, representante da sociedade civil, 15/12/2011**).

Olha, dentro da APA tem o conflito político, porque tem os interesses dentro da APA, tanto por lideranças comunitárias, como lideranças partidárias. Tem os interesses das empresas, do mercado imobiliário, então isso gera vários conflitos. E o maior conflito dentro da área de APA, é conflito dentro da área de ocupação, porque o governo sempre tem que voltar atrás, o governo lança e não investe em políticas de preservação, e agora quer vir com uma política de preservação com a construção na Via Parque. É o maior do conflito, com a construção da via parque, querem tirar as famílias sem garantir os direitos dignos das famílias, né? (**Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011. Grifo nosso**).

Demorei muito, muito, muito, para mapear isso e entender essas articulações invisíveis, porque são invisíveis, são conspirações, e isso me cansa demais. Então assim, você acredita com o olho fechado, sabe assim? É porque eles estão sim, conspirando para pe... eles pensam no problema individual. É isso que me deixa um pouco frustrada nesse processo. O coletivo, ele não é 100% levado em consideração. Mesmo as instituições da sociedade civil, por quê? A sociedade civil representa o setor, entendeu? Então o setor da indústria, o setor da agricultura. Eu acho que os únicos que são imparciais são os ambientalistas regionais e locais, e que também, óbvio, eles têm os interesses deles, mas assim são mais, mais parceiros que os outros. Não que os outros não sejam, então assim, eu vejo pelo menos o conselho da APA da Várzea hoje, pode ver, se eu tiver que contar com alguém para ter voto, se tivesse que votar alguma coisa, se eu tivesse que articular alguma coisa para conseguir, eu colo nos regionais, nos ambientalistas, e só (**Joana, representante do poder público, 14/12/2011. Grifo nosso**).

Existe um conflito total, entre, por exemplo, onde a gente entende que deve ser área de preservação e a prefeitura e os interesses imobiliários entendem que deve ser área de reserva para a construção civil. Existem interesses da população que fala “ah, eu vou proteger, desde que eu fique e não entre mais ninguém”. Esse discurso ambientalista da sociedade é para manter seu *status quo* que de fato proteger (**Angela, representante do poder público 18/10/2011. Grifo nosso**).

Analisando as falas acima, percebemos que João e Francisco, representantes da sociedade civil, deixam bem demarcados os seus lugares ao reforçarem que no

entendimento deles seria o Estado o gerador de problemas. Esta postura nos parece ser coerente com outras falas destes mesmos dois participantes, como destacado nas categorias anteriores, quando eles demonstram que se vinculam à APA por motivos outros, que não passam pelos mesmos interesses dos representantes do poder público. Já estes, no entanto, embora tenham demonstrado um posicionamento mais fechado em relação à este antagonismo Estado x Sociedade Civil, aqui flexibilizam e revelam que não necessariamente os representantes desta última seriam seus adversários diretos, mas aqueles (Estado ou não) que se colocam no caminho de suas ações de gestão.

Esta característica de “flutuação” de adversários passa, no nosso entendimento, pela mesma “flutuação” identitária que apontamos anteriormente, revelando uma conexão entre as duas categorias do Modelo Analítico de Consciência de Sandoval. O que notamos, no entanto, é que neste processo a força do Estado aparece de maneira determinante para que os (as) representantes da sociedade civil se aproximem entre si no sentido do enfrentamento a esta força, muitas vezes, por eles (as) tida como opressora.

Em relação ao segundo tipo de conflitos, os sociais, entendemos que este se aproxima do tipo anterior, apenas ressaltamos que neste processo do plano de manejo alguns conflitos relacionados à ocupação do território foram mais evidentes e possuíam pesos e tratamentos diferentes. A nós pareceu, de uma maneira bastante clara, que a ocupação irregular de algumas áreas (especialmente nos bairros da zona leste da capital paulista) era alvo de mais críticas e posicionamentos contrários por representantes do poder público (estadual ou municipal) e da sociedade civil, que outras ocupações, como a agrícola, industrial ou a relacionada à especulação imobiliária, por exemplo.

É evidente que estas últimas também eram alvos de críticas e de posicionamentos bastante acirrados entre os diversos grupos (o que abordaremos na seqüência), mas nos pareceu que, como os moradores não apresentavam nem um suporte político, nem econômico (diferente da indústria ou do setor imobiliário), eram alvos de críticas mais freqüentes. Nas entrevistas realizadas, por exemplo, quase todos os (as) entrevistados (as), inclusive da equipe técnica, citam as ocupações irregulares como um grande conflito, mas nem todos citam a ocupação industrial ou agrícola (e sua consequência para a APA) da mesma forma.

Neste jogo de conflitos, um grupo que nos pareceu ter assumido um lugar de força foi aquele formado por representantes de alguns municípios e representantes do setor industrial. Este grupo pressionava para que não houvesse grandes alterações no zoneamento da APA, por conta disto se posicionava contrário a qualquer outro grupo que defendesse mudanças, digamos, mais ousadas. Acreditamos que esta postura se deu por conta dos empreendimentos já existentes, em fase de implantação ou previstos no planejamento dos municípios ou setores. A questão é que em diversas reuniões os principais conflitos e discussões eram protagonizados por representantes deste grupo, como analisaremos adiante ao tratarmos das estratégias de ação coletiva adotadas pelos atores e grupos.

Em relação ao terceiro tipo de conflito, o institucional, nos pareceu que, no caso do plano de manejo da APA da Várzea, este se relaciona prioritariamente com o poder público. Para dar conta de ilustrar o que identificamos, organizamos a tabela abaixo:

Tabela 9: Identificação de interesses antagônicos na produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê, em relação aos conflitos institucionais.	
Grupo	Interesse antagônico
Poder público (estadual ou municipal) Secretarias do meio ambiente	Outros setores do poder público (e da sociedade civil) que não assumiram uma postura pró-preservação no processo do plano de manejo.
Poder público (estadual ou municipal) Outras secretarias	Outros setores do poder público (e da sociedade civil) que assumiram uma postura pró-preservação no processo do plano de manejo, sem considerar o desenvolvimento econômico, urbanístico e habitacional do território.
Poder público municipal	Poder público estadual em situações que alteravam a normatização vigente, reduzindo a capacidade dos agentes municipais executarem seus planejamentos de crescimento econômico e expansão territorial.
Gestor da APA e conselho	Equipe técnica, quando esta apresentava dados ou propostas de encaminhamentos

	que não iam ao encontro do esperado por eles (dados de ocupação do solo, levantamento de fauna e proposta inicial de zoneamento, são alguns exemplos).
Equipe técnica	Gestor da APA e conselho, quando apresentava dados e ou metodologias de trabalho que eram questionados por estes.

Observamos que os conflitos institucionais, a exemplo dos relacionados ao uso da terra, também foram sazonais, modificando-se dependendo do contexto. Percebemos ainda, ao longo do processo, que as críticas e posicionamentos contrários entre representantes estaduais e municipais eram sutis, pouco se falava abertamente e publicamente sobre isso. Isto se refletiu inclusive nas entrevistas, uma vez que poucas pessoas se manifestaram abertamente. Seguem abaixo dois trechos da fala de Rita, representante do poder público municipal que se manifestou sobre o assunto. Na primeira fala o contexto é a realização de uma oficina, na segunda sobre a composição do conselho gestor:

A gente teve uma experiência nessa última oficina que nós fizemos de identificar o próprio estado aplicando lei contrária, artigos, à lei da APA, o Estado é contra o Estado. O Estado colocou o presídio, em cima de uma área de várzea, então várias, várias situações esse foi só um exemplo. Então o Estado trabalha contra ele mesmo. Ele mesmo cria o conflito e aí joga depois, e aí quer depois, como não consegue nem gerenciar uma questão de ocupação, dita irregular, ilegal, é a própria... nós visitamos um ponto, não sei se você foi com a gente, onde tem a Sabesp, ali é uma área que não poderia ser construída. De quem é a Sabesp? Do Estado, então tem uma série de conflitos nesse sentido, agora como gerenciar isso é o grande desafio de uma APA, né? **(Rita, representante do poder público, 26/10/2011. Grifo nosso).**

[...] aqui para frente estamos implantando, concluindo o plano de manejo, teremos os programas para fazer a gestão, como que um órgão gestor, como a Fundação, que não tem nada, tem uma gestora, não tem estrutura, não tem funcionário, vai fazer a gestão de todo esse pedaço se não for com uma parceria com os municípios. Isso vai se dar como? Só se eles estiverem presentes no conselho, entendeu? Então tem... eu acho que ter órgão demais do Estado é importante? É importante, mas eu acho que hoje seria mais importante ter todos os municípios, equilibrado com a sociedade civil, do que ter essas cadeiras todas para o Estado. Isso é uma opinião minha. Por que o Estado vai acabar pesando em quê ali? As vezes é mão de obra para gente, para fazer uma série de atividades, mas poder de decisão nenhuma. Porque tem lá, CPLA... que peso que eles têm para decidir alguma coisa? Nada, ninguém decide nada. Então assim, não vejo muita representatividade de tomar uma decisão, eu acho que seria mais interessante todos os municípios e a sociedade civil, né? **(Rita, representante do poder público, 26/10/2011. Grifo nosso).**

Estes dois trechos também revelam a conexão desta categoria do Modelo de Sandoval (2011), com outras duas, as de eficácia política e de sentimento de justiça e injustiça. Observemos que Rita aponta uma percepção de que a representação do Estado no conselho é desequilibrada em relação aos municípios, especialmente por serem estes que detêm a capacidade de intervenção direta no território. No entanto, não notamos na mesma fala a percepção de que são os municípios não ou sub-representados que precisam fazer o enfrentamento a essa postura do órgão gestor no momento da composição do conselho.

Já em relação às diferenças entre gestores e equipe técnica, no que se refere à apresentação de dados, proposição de metodologias ou de encaminhamentos, os (as) entrevistados (as) se manifestaram, tanto de um lado como de outro, como ilustrado nos trechos abaixo:

[...] Eu tenho uma APA extremamente importante como elemento estruturador, o que acontece fora da APA, na hora que a gente está discutindo zoneamento, e eu tive esse estudo de um quilômetro (proposto pela equipe técnica em acordo com o órgão gestor), eu não tenho uma conversa analítica com o que está acontecendo fora, como pressão, como relação, como tendência, quer dizer, o resultado que a gente teve da EACH é simplesmente um trabalho formal de mapeamento, [...] com essa visão pouco de estruturação de dinâmica de território e muito voltada a uma leitura acadêmica de situação das dinâmicas hídricas, fauna, etc, mas eu estou pensando numa dinâmica, quer dizer, o urbano é um espaço (pausa), é um espaço econômico, político e social. O urbano não é só a contagem, o padrão do barraco e isso é uma visão de retrato **(Angela, representante do poder público, 18/10/2011)**.

[...] Me contratam para dar uma opinião a respeito do que deve ser o zoneamento, e depois eles façam o que quiserem com isso, mas não de chegar... imagina: “a gente quer que a zona seja tal”, “a gente quer que tenha quatro zonas”, que é isso, meu?! Que é isso?! Isso daí é uma distorção profunda da forma como o processo foi tocado, entendeu? **(Jorge, representante da equipe técnica, 12/03/2012)**.

Mais uma vez estas falas apontam o antagonismo bem demarcado entre representantes das duas equipes: órgão gestor e EACH/USP. Aparece novamente nestes trechos a diferença de entendimento sobre o papel da equipe técnica. Ao longo do processo de produção do plano de manejo (e em especial na fase de diagnóstico), pareceu-nos que para alguns (as) representantes dos órgãos públicos, os (as) docentes contratados (as) deveriam gerar dados que os próprios órgãos estatais não possuíam, o que gerava uma grande e diversificada expectativa (cada setor aguardava a apresentação de dados e técnicas de trabalho que lhes fosse interessantes e convenientes).

No entanto, notamos que essas expectativas eram recebidas como estranhas pela própria equipe técnica, como é possível perceber na fala de Jorge acima destacada. Para ele, a equipe deveria gerar dados (técnicos) que auxiliassem na produção do diagnóstico e posteriormente na proposta de zoneamento, e não dados que atendessem interesses (técnicos ou políticos) deste (a) ou daquele (a) participante. Esta diferença de compreensão sobre o papel da equipe técnica é, no nosso entendimento, um dos fatores que contribuiu para o acirramento das relações, culminando com a substituição de parte da equipe contratada.

Outro elemento que apareceu com frequência em reuniões, processos de planejamentos e em algumas entrevistas foi a relação do órgão gestor com a promotoria pública. Ainda que compreendamos que o primeiro não entendesse a segunda como um adversário, nos pareceu que a preocupação com qualquer questionamento jurídico do processo era bastante grande, a ponto de impactar em algumas ações, como a definição dos convidados, a obrigatoriedade de comprovação da presença dos participantes mediante listas e imagens, o interesse em dar ampla publicidade ao processo de produção do plano de manejo (o Termo de Referência mencionava anúncios em jornais e rádio para informar sobre as oficinas).

Retomamos aqui uma citação de Joana, representante do poder público que já apresentamos anteriormente para ilustrarmos essa preocupação:

Então o que a gente diz, se a gente conseguir construir um consenso, num fórum em que a discussão [...] são as várzeas, o atributo, os atores, sociedade civil, estado, este consenso, e encaminhar o conflito ao órgão gestor, independentemente do ele faça, porque o conselho gestor é consultivo, nós não teríamos problema, vamos dizer assim, com Ministério Público, a gente conseguiria, de certa forma, encaminhar da melhor maneira possível. Então eu acho que o papel do conselho é estratégico, vamos dizer assim, ele é estratégico na resolução dos conflitos se a gente conseguir o consenso. Até agora a gente conseguiu **(Joana, representante do poder público, 14/12/2011. Grifo nosso)**.

A partir desta fala, que apenas ilustra diversas outras com o mesmo sentido e que ouvimos ao longo do processo de produção do plano de manejo, nos questionamos: em processos como este do plano de manejo da APA da Várzea, há um interesse dos gestores em que ele seja efetivamente participativo e transparente ou a preocupação poderia ser apenas o cumprimento de uma prerrogativa legal?

Nossa dúvida é reforçada por outro trecho da fala de Joana:

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, é isso (Joana, representante do poder público, 14/12/2011).

Ainda que cumprir a lei não exclui um verdadeiro interesse democrático, parece-nos não ser claro o interesse dos gestores, que em alguns momentos, aparentam não saber exatamente qual caminho adotar para assegurar a participação no processo:

Essa questão da participação... é igual a gente fala, né? Plano diretor participativo, essa palavra me irrita profundamente. O que é participativo? Como você faz o cara ir de graça? Então quando você pega todos esses teóricos que falam “tem que ser participativo”, “é uma obrigação”, “o Estado é obrigado a fazer o participativo”, não tinha que ser obrigado, tinha que ser uma coisa assim, tinha que ter uma varinha de condão... não sei te explicar, não existe metodologia ainda, você consegue até 50 pessoas, mas 50 pessoas é muito aquém do que a gente precisa, enfim, então acho que é isso (Joana, representante do poder público, 14/12/2011. Grifo nosso).

Neste trecho, por exemplo, Joana chega a deixar clara sua percepção (e inquietação) sobre o processo participativo e sobre o papel do Estado neste. Podemos refletir que ela parece entender a participação como uma obrigação legal, com uma percepção quantitativa (por que 50 pessoas não seriam suficientes?) e não como um processo democrático de gestão compartilhada, em que os diversos atores são empoderados da capacidade de decidir e compartilhar a gestão deste território, que é para muitos, um espaço de memórias e experiências de vida, além de um espaço de ação técnica e profissional.

Entendemos ainda que esta percepção de Joana vai, ao menos parcialmente, na contramão do que está escrito no Termo de Referência sobre o envolvimento e a participação dos diversos atores presentes no território como uma forma de auxiliar a implementação e execução do próprio plano de manejo. Ou seja, parece haver ainda uma situação não tão bem definida sobre o lugar da participação neste processo (uma vez que a própria participante também atuou na elaboração do Termo de Referência).

Se por um lado a participação é apontada como elemento-chave para a gestão de uma unidade de conservação (Irving, 2010; Siqueira, 2008; Jacobi e Barbi, 2007; Cozzolino e Irving, 2006; Jacobi e Fracalanza, 2005; Jacobi, 2002), por outro, podemos interpretar essa

anotação do Termo de Referência, somada à fala de Joana, como uma “obrigação” legal que distorce o sentido da participação presente no espírito do SNUC, conforme já discutimos.

Além disto, esta perspectiva destacada por ela nos parece reforçar nossa observação de que ainda não se consegue visualizar (nem propor, portanto) um caminho efetivamente participativo e coletivo, o que pode impactar diretamente na maneira como as pessoas se colocam no processo, com maior ou menor disposição de agir em conjunto. Então o dissenso, tão importante para o processo de negociação, começa a ser um peso, um obstáculo a ser vencido e não um elemento enriquecedor do processo democrático, como destaca Thunderoz (2010, p. 19): “nós não aprofundaremos a democracia buscando acordo custe o que custar. A política é a arte de tratar dos desacordos, dos conflitos, das oposições e, por que não, que as fazer surgir, as incentivar, as multiplicar, pois é assim que os caminhos inesperados se abrem, que as possibilidades se multiplicam”.

4.4 Eficácia Política

Para a análise desta categoria faremos uma diferenciação entre o sentimento de eficácia política do sujeito participante e o sentimento deste sobre a eficácia do instrumento plano de manejo para a proteção desta unidade de conservação. Fazemos esta distinção por entender que ambas nos dão pistas para compreender como estes diferentes indivíduos significaram e organizaram a própria participação neste processo.

Começaremos com o sentimento de eficácia política dos (as) participantes. Curiosamente nas entrevistas, poucos (as) participantes fizeram uma avaliação direta ou se manifestaram sobre como perceberam a própria participação no processo e ao final dele. Apenas duas pessoas, Adriana e Francisco, se colocaram:

Como você avalia a sua participação nesse processo do Plano de Manejo? E dos seus colegas do Conselho Gestor da APA?

A minha participação e de 90% dos conselheiros foi o que permitiu a efetiva formulação do PM. Este, com certeza, é um produto digno de orgulho dos conselheiros e da equipe da EACH, pois atende às determinantes sócio-ambientais das zonas, conforme acreditamos ser necessária à aplicação sustentável na APA VRT (**Adriana, representante do poder público, 05/06/2012**).

Fui aprendendo com o processo, adquiri experiência e pude contribuir com as comunidades que estão situadas em APA. Modestamente consegui fazer uma boa

articulação para que os zoneamentos e diretrizes fossem compatíveis com a realidade da população da APA. Então a minha participação foi preponderante, acho que sem a minha presença, as comunidades não teriam garantidos os seus direitos, articulei com alguns Professores da USP e com todos os seguimentos que iam ao encontro das nossas propostas. Quanto aos outros conselheiros, também tiveram relevância e foram responsáveis na condução e acompanhamento do Plano (**Francisco, representante da sociedade civil, 09/06/2012**).

Por meio destas falas, percebemos que estes (as) participantes se sentiram eficazes no que se refere ao processo de participação e produção do plano de manejo. Percebemos isto também quando perguntamos se os (as) participantes tiveram capacidade de decisão no processo e a maioria entendeu que sim, que eles (as) puderam decidir e que suas colocações foram consideradas. No entanto, quando a pergunta era se todos tinham a mesma capacidade de decidir, aí a resposta já era negativa. Todos (as) os (as) entrevistados (as) reconheceram que o poder de decisão variava entre os diversos atores. Este aspecto será analisado no próximo item deste trabalho, quando trataremos dos sentimentos de justiça e injustiça.

Em relação à equipe técnica, os (as) pesquisadores (as) entrevistados (as) parecem também ter se sentido eficazes no processo de produção do plano de manejo, como observamos nas seguintes falas:

Quem são os atores que participaram de fato dessa, da produção do plano até aqui, na (sua) avaliação?

Estado. Os três níveis do Estado e especialistas. Não considero que a sociedade tenha de fato influenciado, tá? Poderá sair um ou outro elemento que foi defendido pela sociedade, ele certamente vai aparecer no plano final, por exemplo a questão do (Jardim) Pantanal, a participação da (instituição) Alana e da pessoas que vinham era, exclusivamente... eles não falavam o tempo inteiro, eles falavam no momento que tocava o local deles, o lugar deles, como eles conheciam aquele local, como tinham uma posição política de defender aquela situação, então em qualquer momento, em qualquer discussão, aparecia essa oportunidade, eles pegavam essa oportunidade para reforçar. Então era uma posição política desde o primeiro dia até o último. Mas fora isso, por enquanto, até o momento do zoneamento, da elaboração do documento de avaliação estratégica, da conclusão do diagnóstico e fechamento no zoneamento, quem foi vital foram as prefeituras, o próprio Estado, nível estadual, e uma ou outra instituição (**Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012. Grifo nosso**).

Você participaria de outros processos como este? Por quê?

Sim. Porque me sinto contribuindo para que os estudos, dentro da minha especialidade, sejam levados em consideração e as informações de todos os especialistas sejam correlacionadas a fim de elaborar planos de manejo objetivos e que possam ser aplicados de maneira adequada pelos interesses da sociedade e, sobretudo com uso sustentável das áreas destinadas a este fim (**Roberta, representante da equipe técnica, 11/06/2012.**)

No entanto, quando a discussão é o sentimento de eficácia do instrumento plano de manejo, a situação muda. Embora os atores sintam que puderam participar na elaboração deste instrumento de gestão, eles parecem não apostar na força do mesmo para a proteção da área da Várzea do rio Tietê. Nas entrevistas, nenhum (a) entrevistado (a) afirmou com convicção que o plano de manejo terá condições de mudar a realidade da APA. Alguns (as) disseram que esperam (e desejam) que ele mude:

Na sua avaliação o plano de manejo consegue mudar a realidade da APA ou ainda assim pode permanecer da mesma maneira. Ele tem esse poder transformador?

Tem, tem. Como principal instrumento da gestão, o que se espera e tende a ser, é que a próxima gestão dê um salto muito maior, comece a fazer outras coisas, a realmente agir no território [...]. **(Adriana, representante do poder público, 21/10/2011. Grifo nosso)**

Ai, a minha expectativa (risos), a minha expectativa é que mude, mesmo porque a partir do momento que você definiu um novo zoneamento, obviamente a realidade é alterada. **(Cássia, representante do poder público, 25/10/2011)**

Eu estou torcendo para que mude. Principalmente ao que se refere ao zoneamento, que é o grande gargalo dessa brincadeira aí. **(João, representante da sociedade civil, 15/12/2011)**

Se continuar a mesma então é melhor não ter isso daí. Tem que mudar. Tem que mudar o conceito tanto dos governantes, seria o prefeito do município, dos habitantes, para começar... os próprios habitantes comecem a fiscalizar **(José, representante da sociedade civil, 19/12/2011. Grifo nosso).**

Alguns (as) entrevistados (as) já demonstram uma percepção mais política do processo, condicionando a força de transformação do plano de manejo ao seu conteúdo e à força política do órgão gestor para implantá-lo e fazê-lo valer. Ou seja, ainda que em outros momentos tenham tratado este documento como eminentemente técnico, estes (as) entrevistados (as) não desconsideram seu papel político:

Na sua avaliação o plano de manejo muda a realidade da APA ou permanece a mesma, independente do plano de manejo?

Depende do que o plano de manejo sugerir, né? Se o plano de manejo basicamente falar amém para todos os usos da terra e ser permissivo, não faz o menor interesse, para que tem o plano de manejo? Para cancelar o uso e o manejo da terra atual. [...] Se o plano foi um plano de manejo for ousado, mais ousado, ele pode mudar sim, mas aí ele precisa ter quem banque isso, né? **(Jorge, representante da equipe técnica, 12/03/2012)**

Na sua avaliação o Plano de Manejo muda a realidade da APA da Várzea ou permanece igual apesar de ter realizado o Plano de Manejo?

O Plano de Manejo é um instrumento, vai depender de como vai ser usado. Se ele for usado como uma regra de orientação de zoneamento, ele não muda nada, até porque o

zoneamento não tem capacidade de reverter tendências se ele não é atendido. Quer dizer, quantos zoneamentos você tem que quem dita é o mercado e não o zoneamento? E aí você só cria irregularidades [...]. (**Angela, representante do poder público, 18/10/2011**)

E tem ainda os (as) participantes que não acreditam que o plano de manejo poderá mudar a realidade da APA:

Quando o plano de manejo for aprovado, você acha que ele vai mudar essa realidade ou você acha que ela permanece a mesma?

Eu acho muito difícil mudar a realidade, eu não... eu acho muito complicado porque vai ter que se... vai só minimizar, tentar diminuir, eu acho que mudar é muito difícil, você conseguir tirar quem está muito tempo lá é muito complicado, tirar aquela quantidade de moradores do Pantanal também, é muito difícil, eu acho que, eu acho que vai ter que buscar alternativas aí para tentar quebrar esses conflitos aí, dar um jeito, mas eu acho muito difícil, pode tentar diminuir, reduzir, tentar estratégias para diminuir a ocupação, reduzir tudo isso. (**Caetano, representante da sociedade civil, 19/12/2011**)

E (o plano de manejo) muda a realidade ou não da APA?

(Suspiro) Nem o começo [...]. (**Joana, representante do poder público, 14/12/2011**)

Diante dessas múltiplas perspectivas (que fizemos questão de destacar com as diversas citações), o que nos chamou a atenção foi o fato de não haver um perfil claro ou preciso dos participantes que acreditam no instrumento e os que não. Entendemos que isto aconteça em função de que, em processos desta natureza, os perfis dos (as) participantes não sejam realmente fixos, sendo contraditórios até em algumas situações, uma vez que estes atores agem de acordo com seus interesses (as vezes momentâneos) em um contexto dado. O que observamos então, por exemplo, é que em alguns casos, o sujeito esteve bastante envolvido com a produção do plano de manejo, adotou posturas claras na defesa dos próprios interesses, acredita que pôde participar e decidir no processo de elaboração do mesmo, porém não acredita que ele terá força para ordenar o território e assegurar integralmente a preservação da área, que é o seu fundamento, como é o caso de Caetano e Joana, por exemplo.

Jorge e Angela, por sua vez, que defenderam uma postura eminentemente técnica durante o processo, tratando o plano de manejo como um documento técnico, condicionam a eficácia do mesmo às suas relações políticas. E os únicos participantes que verbalizaram terem se sentido totalmente eficazes no processo de participação, Adriana e Francisco, aqui

afirmaram desejar e esperar que o documento tenha força de ser implementado e cumprir seu papel, porém não afirmaram com toda a convicção que isto será possível.

Tomando o conjunto de falas, a interpretação que nos parece possível nesta situação é que estes (as) participantes estiveram mais vinculados com o processo que com o resultado, ou seja, participam porque a legislação determina, porque consideram importante, porque o chefe nomeou conselheiro (a), enfim, pelos motivos mais diferentes, no entanto não se reconhecem como responsáveis pela palavra final, sendo que esta seria do Estado, que é o gestor da área. Então notamos uma clara relação com a noção dos diversos atores sobre o papel de conselheiro ou participante no processo de gestão da APA, tema que discutimos na categoria “crenças, valores e expectativas sociais”.

Uma vez que este indivíduo se percebe como um colaborador, como aquele que tem capacidade de opinar e não necessariamente de decidir, e entende que a ele só cabe este lugar, nos parece evidente que ele “meça” sua eficácia restritamente ao espaço da consulta e não da deliberação. Ou seja, em última análise, apesar da legislação dizer que o processo deve ser participativo, apesar de haver formalmente um espaço para participação dos diversos atores presentes no território, o reconhecimento destes atores de que a gestão é feita pelo Estado, pois é ele que tem estrutura para tanto, modifica o próprio entendimento que estes participantes possam vir a ter da própria eficácia de interferir no processo e na gestão do território. E aí nos questionamos: quando estes (as) participantes sentem que sua participação foi eficaz neste processo do plano de manejo, sentem em relação a quê, à possibilidade de serem ouvidos e considerados (o que nos parece o caso) ou à possibilidade de debater e decidir efetivamente?

Esta situação nos remete ainda ao que defendem Jacobi e Barbi (2007), quando afirmam que talvez ainda seja necessária uma maior conciliação entre a implantação de práticas descentralizadas e uma engenharia institucional (além de vontade e entendimento democráticos) que seja capaz de agregar participação com heterogeneidade e formas ativas de representatividade. Segundo os autores, ainda não há estrutura institucional para essa possibilidade efetiva de deliberação coletiva no país. O que nos leva a pensar sobre a cultura política que permeia a gestão pública brasileira, que, ainda que apresente experiências de

descentralização, é bastante centralizadora e burocrática, o que coloca obstáculos à implantação de novas práticas e à renovação destas estruturas.

4.5 Sentimentos de justiça e injustiça

Nesta categoria, que discute como os atores envolvidos no processo de produção do plano de manejo significaram as (possíveis) diferenças entre eles, um movimento nos chamou a atenção: ainda que os (as) participantes tenham, de uma maneira geral, se sentido eficazes no processo de produção deste documento de gestão, os mesmos identificaram que havia uma clara diferença de forças nesse processo, sendo que os (as) representantes do poder público, na avaliação deles, é que seriam os (as) detentores (as) de uma maior capacidade (ou condição) de tomar decisões, como destacaram com humor (e por que não uma pitada de ironia), Francisco e Jorge, entrevistados representantes da sociedade civil e da equipe técnica, respectivamente:

[...] Nós, da sociedade civil, tentamos participar para colocar nossas opiniões lá, mas na verdade quem *tá* com a caneta lá é o Estado. Então não dá pra... olha, querendo ou não, se você pegar os órgãos ali, o DAEE e o conselho gestor, são o Estado. [...] Quando eu falo o conselho gestor, não é que é o Estado, é também a sociedade civil. Mas quem tem a caneta na mão, *tô* usando até esse termo chulo, caneta na mão, aí (risos), quem pode dar o veredicto final é o Estado, a Fundação. A Fundação Florestal é um órgão que *tá* dentro da Secretaria de Meio Ambiente e a Secretaria do Meio Ambiente é o Estado, sabe? Então nós da sociedade civil, a gente dá nossas opiniões, né? **(Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011)**

[...] Os atores nunca têm voz equiparadas, nunca. Desculpa. Talvez tenha, em algum lugar, um modelo matemático. Em algum modelo matemático você prevê, você diz “vou fazer uma tomada de decisão, se todos os atores tivessem o mesmo peso na voz”, é para isso que serve o modelo matemático inclusive, para você gerar cenários impossíveis. Então é claro que assim, que existe sempre uma potencialidade de estourar do lado mais fraco, né? Essas coisas, e provavelmente é o que vai acontecer, e de repente a gente consegue sentar *guela* a baixo as nossas demandas por preservação ambiental em áreas de grandes produtores rurais, mas não, por exemplo, de empreendimentos imobiliários em planejamento em Mogi, por exemplo, como têm vários. Então os pequenos produtores a gente dobra e os empreendedores a gente acomoda. Então acho que é isso, não é possível que seja a mesma voz, o mesmo nível de voz para essas discussões **(Jorge, representante da equipe técnica, 12/03/2012).**

Estes atores, em especial Francisco, representante da sociedade civil, que outrora já havia apontado o Estado como um adversário, aqui retoma esta percepção de que o seu lugar não é um lugar de decisão, é um lugar de opinião (“nós tentamos participar para

colocar nossa opinião lá”). As falas de ambos (Francisco e Jorge) revelam a percepção destes participantes de que havia pesos diferentes no processo de negociação e tomada de decisão, e também remete à crença dos mesmos de que a participação dos atores com menor força (técnica ou política, neste caso) estaria relacionada mais a um processo de consulta que de decisão de fato, corroborando com o que já apontamos anteriormente.

Uma das análises sobre esta diferença de forças, que também nos chamou a atenção, foi a de Cássia, representante do poder público municipal que avaliou que as pessoas que tem maior capacidade de decisão em um processo de tomada de decisão são aquelas que têm maior quantidade de informação, independente se são representantes do poder público ou se da sociedade civil. Esta perspectiva nos parece coerente se considerarmos a existência de uma capacidade institucional que consiga agregar ação descentralizada e multiplicidade de atores (JACOBI E BARBI, 2007). De qualquer forma, assumimos que certamente o indivíduo ou grupo que possuiu mais informações (ou informações mais qualificadas) tem maior capacidade de articulação e convencimento em um processo de negociação.

Percebemos claramente isto, inclusive, na plenária final da terceira oficina quando se discutia a proposta de zoneamento feita pela equipe técnica e uma moradora de um dos bairros mais afetados pelas enchentes que assolam São Paulo pediu a palavra para colocar seu ponto de vista sobre o tema em questão. Após sua fala, representantes do órgão gestor e da equipe técnica responderam contrapondo o que ela havia dito com informações que eles possuíam a partir dos levantamentos técnicos feitos e da legislação vigente, informações que ela desconhecia. Sem argumentos para continuar aquela discussão, uma vez que percebeu que os demais participantes concordaram com o órgão gestor e com a equipe técnica (a platéia era prioritariamente de técnicos), a convidada se submeteu àquela decisão.

Sob este aspecto, chamamos a atenção para a avaliação de um participante, membro da equipe técnica, que já à época nos disse que “contra a ciência, infelizmente a experiência de vida e as angústias dessa pessoa não têm força”, consideração que aparece de maneira aproximada na fala de Betânia, também da equipe técnica:

Pelo processo, (você) acredita que os atores têm capacidades similares ou diferentes de decidir?

Completamente diferentes. Completamente diferentes.

Em que cenário?

Num cenário de defesa do tema, *tá?* A sociedade organizada, os representantes dela, e aí quando eu estou falando eu não estou falando do setor produtivo, embora no conselho ele esteja tudo junto, mas uma capacidade de argumentação da (instituição) Alana é muito menor que uma capacidade de argumentação da Fiesp. A Fiesp vem com todas as leis e obrigações e direitos, ela sabe de cor e salteado, então, isso instrumentaliza a participação, então, (ela diz) “não, não pode fazer isso, eu não aceito fazer aquilo, porque a lei, o artigo 1 da lei tal me dá essa cobertura ou não me dá essa cobertura”, é muito diferente da sociedade, a sociedade organizada que vem com reivindicação, “não estamos lá faz 20 anos e esse lugar tem que ser nosso”, mas qual é o argumento? Se você diz “ali vai ter enchente”, “não, mas nós estamos lá faz 20 anos, então nós queremos ficar”. Você entendeu? Eles não têm...

O peso é diferente.

O peso é diferente, porque ali é uma reivindicação política, né? Uma reivindicação política frente a um argumento técnico, às vezes passa bem, às vezes ela não passa. O argumento técnico serve para bloquear a reivindicação, o posicionamento político (Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012. Grifo nosso).

Esta percepção de Betânia de que o argumento técnico pode frear o político reforça nossa análise sobre aquela moradora que, por uma limitação de informações e desconhecimento técnico, se viu “obrigada” a se submeter à decisão de outrem. Esta diferença reflete também na eficácia política dos atores, gerando um sentimento de injustiça frente à impotência de resistir por falta de subsídios, possibilitando a geração de um processo de desmobilização em função de um jogo de autoridade que legitima quem está e quem não está informado, quem pode e quem não pode tomar decisão, colocando uns em posição de vantagem e outros em desvantagem nesse jogo técnico-político que mexe com as vidas de quem está neste território.

Esta avaliação nos parece ir ao encontro de outra situação que observamos nesta mesma plenária de decisão sobre a nova proposta de zoneamento. Um grupo encabeçado pelo representante do setor industrial no conselho gestor da APA e por representantes de algumas prefeituras, igualmente ao que a moradora que citamos acima havia acabado de fazer, se colocou contrário a uma das zonas propostas. O principal argumento ali apresentado por estes conselheiros foi de que não tinham tido tempo nem condições técnicas de avaliar a proposta de zoneamento e seu conjunto de mapas, e que gostariam de fazê-lo, pois se tratava de uma prerrogativa legal uma vez que aprovado o novo zoneamento ele modificaria o planejamento dos municípios e dos segmentos produtivos presentes naquele território. Com essa proposta, o grupo também defendia que a decisão final sobre o zoneamento fosse protelada para outra oficina.

Ainda que o órgão gestor tivesse previamente se posicionado e afirmado que a decisão sobre o zoneamento deveria sair daquela plenária, decidiu-se pela realização de uma oficina complementar resultante de reuniões setoriais (com cada setor produtivo) para se chegar a uma nova proposta. A nós pareceu um tratamento totalmente diferente em relação ao anteriormente dado à moradora. Ou seja, neste caso, ainda que ela não tivesse uma força institucional que a sustentasse (como era o caso dos representantes do setor industrial e dos municípios), caso tivesse ao menos conhecimento técnico ou informações que dessem a ela uma capacidade de contra-argumentar (no caso deles, se basearam em leis e prerrogativas regimentais), ela poderia ter alcançado outro desfecho para sua demanda.

Ainda tomando esta situação como base, esta capacidade do órgão gestor dizer se sim ou se não para uma situação (como a de se fazer novos encontros, nova oficina, prorrogando assim o prazo de conclusão do plano de manejo previsto em contrato), é que nos parece dar a sensação (ou a certeza) para os (as) demais participantes que naquele processo cabia a eles (as) apenas opinar sobre alguns aspectos, mas que a decisão final de gestão era mesmo do Estado. Esta é uma perspectiva que aparece claramente em diversas entrevistas, seja de representantes do poder público, seja da sociedade civil ou da equipe técnica, como podemos perceber nos seguintes trechos:

Na sua opinião existem atores com diferentes capacidades decisórias, alguém...

Existem.

... alguém que pode decidir mais que outros?

Existem. Tem os que podem decidir mais que outros e não decidem. Tem os que podem decidir mais que outros e decidem. Tem os que não podem, mas decidem (risos), tem de tudo. Mas a regra é essa.

Existem alguns atores, na sua opinião, que acabam tendo um peso maior na decisão?

Existem, com certeza!

Dá para mencionar quem são, na sua opinião?

O Estado, né? O órgão gestor. De certa maneira é assim, e, de maneira correta eu acho, a palavra final, ou o voto de minerva tem que ser do gestor, do órgão gestor responsável perante a sociedade. É a Fundação Florestal, que é o Estado, é o que pesa mais sim (Adriana, representante do poder público, 21/10/2011).

[...] Eu vejo o conselho, ainda que ele tenha o título de conselho gestor, [...] estamos fazendo a gestão conjunta, compartilhada, (mas) na verdade quem está fazendo a gestão é o governo, que é quem tem a obrigação de fazer, que é quem tem estrutura, que é quem tem a responsabilidade. O conselho faz sim, mas será que ele responde numa encrenca? Então não sei te dizer isso, até é uma dúvida que eu tenho, né? E juridicamente quem responde é o órgão gestor, então é mais uma coisa intermediada, né? Então vai muito do tom que o gestor vai dar nessa relação [...] (Rita, representante do poder público, 26/10/2011).

Tem diversas pessoas, diversos atores, participando. Tem agricultura, indústria, governo municipal, estadual. O Sr acha que todos eles puderam participar da mesma forma? Ou teve algum que teve mais peso que outro?

Deixa eu ver... (Pausa). Eu acho que o pessoal do município tem mais peso.

Os representantes das prefeituras?

Sabe por quê? São engenheiros de meio ambiente, técnicos de meio ambiente, são tudo do meio ambiente, né? Então eu acho que eles conseguem. Por isso que eu falei para você aquela hora, eu quero uma reunião separada com agricultores, porque foi o que eu senti. A prefeitura tem dinheiro, tem pessoal pago para ser... para fazer isso daí, né? Agricultor não, né? (José, representante da sociedade civil, 19/12/2011)

Na sua avaliação, existem atores com diferentes capacidades decisórias nesse processo? Existiram atores?

Sempre, né? Sempre. Sempre. Você acha o quê: o governo, a indústria, têm um poder desproporcional, quem paga imposto, quem tem dinheiro, lobby, dinheiro, quem defende, quem tem seus direitos defendidos é óbvio, né? A hora que atenderem as demandas do pessoal do jardim Pantanal e do tipo é única e exclusivamente para fazer bonito frente à sociedade e ganhar votos, nem necessariamente, em parte por essas pessoas, mas pelo grande público, entendeu? (Jorge, representante da equipe técnica, 12/03/2012).

O que também identificamos nestas falas é que estes (as) entrevistados (as) não se sentem reconhecidos neste processo de participação e negociação do plano de manejo, o que gera um sentimento de injustiça. Quando José aponta querer uma reunião específica para agricultores, pois a prefeitura tem equipe técnica e dinheiro para participar do processo do plano de manejo; quando Jorge destaca o poder do governo e da indústria na negociação por sua capacidade econômica e de lobby; quando Francisco, anteriormente, aponta que o Estado é o detentor da “caneta” que decide, estes atores revelam não se sentirem reconhecidos e empoderados para o processo coletivo de negociação.

Além disto, não questionam esse poder de decisão do Estado. A nós pareceu, e aí incluímos outras situações que observamos, que para os (as) participantes o poder de decisão realmente é do órgão gestor porque ele é quem está juridicamente responsável pela APA e quem vai poder articular e fazer a gestão do território. Ou seja, mais uma vez, parece haver um raciocínio de que ainda que eu tenha participado e reconheça isto, a mim parece legítimo (e é este ponto que chamamos a atenção) que o Estado seja quem, por meio de seus representantes, decida quais caminhos devemos seguir, onde devemos chegar e de que maneira.

Aqui, o que nos propomos a refletir não chega a ser nem propriamente a ruptura com a estrutura estatal para se fazer a gestão de uma unidade de conservação, mas que essa relação seja questionada, que passe com um processo de desnaturalização deste cotidiano

da gestão - para nos situarmos no que apresenta Heller (2001) -, a fim de que se possa chegar a pensar, propor e discutir outras formas de gestão (inclusive rompendo com o aparato estatal, se assim for o entendimento do coletivo) e se possa efetivar a construção coletiva de um instrumento de uma política pública, como um elemento de uma gestão de fato compartilhada. A não ruptura com esta naturalização do cotidiano, nos parece ainda apontar para um movimento de permanência em um espaço “seguro” de ações, sem revisão de suas percepções e posições (SANDOVAL, 1994), o que poderia levar a outras formas de ação e que poderiam orientar uma maior ou menor disposição em agir no coletivo, como analisaremos a seguir.

4.6 Vontade de agir coletivamente

Esta dimensão do Modelo Analítico de Consciência Política de Sandoval (2001) se refere à predisposição individual em adotar ações coletivas para reparar injustiças cometidas. De acordo com o autor, os indivíduos calculam os custos e benefícios para lealdades interpessoais e laços resultantes da participação, considerando ganhos ou perdas de benefícios materiais resultantes de participação ou ainda o risco físico em se engajar em ações coletivas, dadas as condições conjunturais.

Entre nossos (as) entrevistados (as), os representantes da sociedade civil são os que nos pareceram mais motivados em se organizar para reparar estas injustiças. O agricultor Jorge, por exemplo, conta que foi à oficina do plano de manejo para poder “se defender”: “por que a gente está participando? [...] A gente quer mostrar que o agricultor não é o vilão, tá?”. O mesmo relata Francisco, que ao final do processo do plano de manejo ainda destacou que caso ele não estivesse nas oficinas e reuniões, a voz dos moradores não teria sido considerada. E ainda têm João, que afirma que começou sua atuação ambiental por meio da associação de moradores, após as enchentes que assolaram seu bairro, e que agora percebe que não é possível ocupar todo o território da APA de maneira desordenada e visando apenas o lucro:

Essa esdrúxula e incontida ocupação por loteamentos, por imobiliários, que, na ganância de ganhar dinheiro, muitas vezes mais fácil que difícil, e ninguém é contra ganhar dinheiro, pelo contrário, nós estamos num mundo capitalista, todos nós temos que

pensar, mas acho que a existência da vida *tá* muito superior a ganhar dinheiro. Que adianta ganha dinheiro e você morto, sem saúde, sem condições nenhuma (João, representante da sociedade civil, 15/12/2011).

Estas histórias, embora não aparecessem diretamente nas oficinas e reuniões, apareciam indiretamente mediante as ações destes atores e revelam um interesse em se mobilizar para fazer valer suas posições, o que impactava nas estratégias que traçaram ao longo do processo de negociação para elaboração do plano de manejo. Francisco e João, por exemplo, como conselheiros da APA, participaram ativamente das atividades sempre pedindo a palavra, marcando posição e enfrentando os interesses contrários aos deles.

Percebemos que eles eram praticamente os únicos representantes da sociedade civil no conselho que não se intimidavam em fazer o uso da palavra em público, o que os colocava em certa posição de destaque, e em certos momentos de liderança, como notamos nesta fala de Joana: “falei com ‘seu X’ ontem, da reunião do conselho, ele justificou falando que não viria, eu falei ‘o quê?! Como você não vem? É caso de vida ou morte. Vai ser votação da reunião do zoneamento, como que você não vem?!’” (14/12/2011).

E assim como eles, outros atores também traçaram outras estratégias de ação que passaremos a analisar aqui. A partir de nossas observações, notamos que as estratégias de negociação utilizadas pelos atores variavam conforme suas capacidades técnicas e políticas. Assim, nos valem do esquema proposto por Louche (1975) para analisar as pressões, relações de força e estratégias de atuação dos diversos atores no processo coletivo de negociação que foi a produção do plano de manejo. Para facilitar a leitura e análise, reproduzimos aqui o esquema do autor (Figura 5), já apresentado anteriormente.

Observando o esquema de Louche, nota-se que o processo de definição de estratégias em uma negociação se inicia da relação de forças entre os atores participantes. Segundo o autor, há uma maior possibilidade de se estabelecer compromissos (exatamente o que se pretende com um plano de manejo) quando há relativo equilíbrio na relação de forças, conjugado com uma necessidade maior das partes em alcançar resultados e disposição em fazer concessões. Por outro lado, mesmo havendo relativo equilíbrio de forças, se uma das partes não tiver obrigatoriedade em alcançar qualquer resultado, a negociação pode ser interrompida a qualquer momento.

Figura 5: Pressões, relações de força e estratégias de atuação (LOUCHE, 1975, p. 31).

Estados da variável independência	Situação estratégica das partes	Atitudes na negociação	Tipo de saída e de resulta das discussões
<div style="text-align: center;"> </div>	Favorável → Nenhuma necessidade de ceder	→ Firmeza	→ Imposição das decisões (fortes ganhos)
	Desfavorável → Impossibilidade de impor seus interesses	→ Abandono das negociações (ruptura)	→ Decisões interrompidas (ganhos falhos)
	Nível + → Necessidade das partes em ter resultados	→ Concessões recíprocas (resoluções)	→ Compromissos, inovações, comissões... (ganhos satisfatórios)
	Nível - → Sem necessidade de resultados	→ Sem negociação	

Em outro cenário, quando não há um relativo equilíbrio de forças, o esquema demonstra que o participante que estiver em posição favorável (hierarquia, poder político, econômico, ou de qualquer natureza), poderá conservar uma postura mais fechada, e, agindo com firmeza, alcançar ganhos notáveis. Por outro lado, o participante que estiver em posição desfavorável, sem a possibilidade de impor sua vontade, poderá negociar ameaçando abandonar o processo e, quem sabe, alcançar ganhos menores.

Considerando este esquema ao analisar o cenário da produção do plano de manejo da APA da Várzea do Rio Tietê, identificamos que, apesar de grande parte dos atores entenderem que o Estado tinha maior capacidade de decidir no processo, como o órgão gestor tinha a necessidade de aprovar o documento (compromisso contratual e principalmente um compromisso político, uma vez que ouvíamos com frequência que este plano de manejo deveria servir de exemplo para as demais APAs do Estado de São Paulo por ter sido o mais caro), esta relação de forças tendia a um relativo equilíbrio. Isto porque uma das partes do processo, o órgão gestor, tinha uma grande necessidade de resultado (para usar a nomenclatura de Louche), enquanto outras partes, ainda que tivessem interesses, não tinham uma obrigatoriedade de resultados, sendo que um dos grupos (encabeçado pelo setor da indústria e por alguns representantes municipais) não tinha qualquer necessidade

de resultado, pois o zoneamento vigente, independente de agradá-los ou não, já havia sido assimilado e incorporado nos seus planos de expansão e desenvolvimento econômico.

Assim, a cada discussão ou tomada de decisão relativa especialmente ao novo zoneamento, um cenário se configurava, ora agrupando atores em torno do órgão gestor, ora do setor produtivo e algumas prefeituras. Na tentativa de ilustrar o cenário mais recorrente no que se refere à discussão e votação do zoneamento, organizamos a seguinte figura:

Observemos que há dois grupos opostos, um encabeçado pelo órgão gestor e que congregava outros órgãos do poder público estadual, algumas prefeituras e algumas instituições da sociedade civil, e outro encabeçado pelo setor produtivo, em especial a indústria, que em diversos momentos atraía algumas prefeituras com grande peso político. Enquanto o primeiro grupo, no processo de negociação para produção do plano de manejo, tinha uma força econômica pouco expressiva, gozava de boa capacidade de articulação política e especialmente uma grande força institucional que era amparada pela legislação

vigente, o segundo grupo reunia uma força institucional forte e uma força econômica fortíssima, o que acabava influenciado na sua força política. Os municípios, como já observamos, se dividiam entre o apoio ao órgão gestor e ao setor produtivo.

Esta configuração nos parece reforçar o que discutimos sobre um desequilíbrio de forças pendendo para os órgãos estatais, uma vez que os representantes do setor produtivo, via de regra, adotavam posturas políticas muito mais próximas do poder público, que da sociedade civil, especialmente dos representantes de movimentos sociais e moradores. Ou seja, em um cenário de negociação, os dois pesos da balança possuíam uma característica dominante, forçando que outros grupos minoritários se organizassem para fazer um enfrentamento e/ou resistência.

Neste sentido, outros três grupos apareciam neste processo, porém com características muito particulares. Um deles era formado pela equipe técnica, que não possuía qualquer força econômica, porém tinha uma força institucional forte – o selo USP e seu “notório saber” –, que acabava gerando uma relativa força política que só não era maior, pois estava ali na condição de “empresa contratada”, estando assim diretamente vinculada ao órgão gestor. Além disto, o entendimento sobre a participação não era unânime. Enquanto alguns membros desta equipe defendiam e atuavam para assegurar um empoderamento de setores menos institucionalizados, gerando uma possibilidade mais equânime de ação, outros desempenhavam suas funções com olhar estritamente técnico, concentrados em resolver as questões a eles apontadas pelo Termo de Referência.

Outro grupo era composto pelos (as) participantes e conselheiros (as) que tinham uma postura mais preservacionista, que não tinham força econômica nem institucional forte, porém gozavam de alguma força política, especialmente pelo fato de um de seus representantes (notadamente o líder) ser membro do Conselho Estadual do Meio Ambiente, instância colegiada ao qual será submetido o plano de manejo assim que finalizado e aprovado no conselho gestor da unidade. Assim, mantê-lo próximo poderia ser de interesse do órgão gestor. Entretanto, mais uma vez observamos que não nos parece se tratar de uma estratégia adotada por este para assegurar a pluralidade de vozes no processo, mas muito mais uma estratégia dos gestores para fazer enfrentamento aos representantes do setor produtivo, com vistas ao futuro, preparando a defesa do plano de manejo na instância

superior, que é o Conselho Estadual. Por outro lado, precisamos ressaltar que o próprio conselheiro em questão também nos parecia se valer desta sua posição estratégica, pois ao mesmo tempo em que se colocava firmemente contrário a algumas decisões verticalizadas do Estado, sabia negociar (resistir e ceder) a fim de manter o órgão gestor vinculado a ele e ao grupo que representava.

Já o terceiro grupo se organizava em torno da questão da moradia em área de APA e era composto basicamente por um conselheiro, morador da região, que tinha uma postura bastante ativa e sempre em defesa dos moradores, e que eventualmente conseguia alguns apoiadores dependendo da discussão. Enquanto os dois primeiros grupos tinham uma proximidade maior com o órgão gestor, este terceiro flutuava, ora se aproximando deste, ora do setor produtivo, uma vez que, por não ter qualquer força econômica nem institucional, se valia de interesses semelhantes, como já descrevemos na categoria Identificação de interesses e adversários antagônicos. Parece-nos que este grupo gozava de alguma força política por ser o único representante direto da comunidade residente da APA, o que seu representante fazia questão de mencionar.

Analisando este cenário apresentado, notamos ainda que estes dois últimos grupos se estruturavam basicamente por conta da ação destes dois líderes que, fazendo enfrentamento às injustiças que percebiam nas ações do Estado (por eles consideradas verticalizadas), reivindicando seu espaço e sua capacidade de ser ouvido e de decidir, conseguiam mobilizar recursos para seus intentos. Diferente da força dos (as) representantes do poder público, que era legalmente instituída, ou ainda de outros (as) representantes do setor produtivo, que era calcada no poder econômico, estes grupos lançavam mão do “prestígio” político e da capacidade de articulação, enfrentamento e resistência de seus líderes, característicos dos participantes de movimentos sociais, para agirem participativamente (MONTERO, 1995) no processo.

Uma vez apresentado este cenário de negociação que reforçamos, não era rígido, passaremos a análise das estratégias utilizadas pelos atores na produção do plano de manejo. Como o grupo que representava o setor produtivo e algumas prefeituras não tinha a necessidade de resultado (uma vez que tinham baixo ou nenhum interesse na mudança do zoneamento da APA) e por serem detentores de um grande poder político e econômico no

território, este grupo adotou postura de um acompanhamento relativamente distante (ou pouco incisivo) durante as fases de levantamento de dados e diagnóstico. Em contrapartida, o órgão gestor esteve bastante presente em todas as fases de produção do documento, o que, na visão da equipe técnica, causava algum incômodo em função da postura com que o órgão, na visão de membros da equipe técnica, se posicionava, como ilustra a fala de Betânia, representante da equipe EACH/USP:

[...] a Fundação circulou à vontade (na primeira oficina), os funcionários dela, e nos grupos ela dizia, “não, tem que ser assim”, “não, olha veja só, aqui só pode se for desse jeito”, e evidente, [...] (se) você chega com a postura de “eu sou a Fundação”, num grupo de trabalho você tem pessoas que estão mais acostumadas com isso e portanto respondem, e pessoas que desconhecem um pouco, (que) não tem a qualidade de avaliação do documento, do produto. Ora, quando uma pessoa, investida do seu papel institucional, diz que tem que ser assim, assim, assim, ela está impondo a vontade dela e certamente isso será aceito, acordado por todos que estão presentes. Isso me pareceu muito claro. Nós estávamos na etapa de diagnóstico, era ainda, olha fizemos isso, foi pedido isso, encontramos tal coisa, qual é o retrato dessa área, o retrato é isso, e mesmo no retrato já aparecia que essa incisiva participação da Fundação era, esse aspecto é mais importante que aquele, que é mais importante que aquele, então ela tem que aparecer desde agora, para depois chegar lá no fim, na hora de dizer, vamos fazer o zoneamento, vamos dizer o que protege, o que não protege, você já tinha aparecido desde o diagnóstico como elemento importante, por quê? Porque nós resgatamos das oficinas o que tinha sido falado, o que tinha sido considerado pela equipe produtora do plano, então se era um assunto que saiu do grupo, foi para a plenária e foi para a plenária final e ele continuou nos três pontos, eu (equipe técnica) tenho que considerar, se está na plenária final é porque passou por todo mundo. Então isso vinha se refletir dentro do documento que continuava. Então é uma forma, sem dúvida alguma de constranger se as pessoas não sabem muito bem, se não sabem discutir tecnicamente, cientificamente num mesmo nível, que não é obrigação de quem está participando saber isso tudo, e é uma aceitação, porque é uma postura institucional colocada (**Betânia, representante da equipe técnica, 17/02/2012**).

Notamos nesta fala de Betânia que haveria um interesse direto do órgão gestor em que os dados e posicionamentos que defendiam aparecessem desde o início dos trabalhos, pois seriam as informações presentes no diagnóstico que dariam subsídios para a nova proposta de zoneamento. Ou seja, uma estratégia de ação que nos parecia se valer do “notório saber” da equipe técnica, pois se o dado aparecesse no diagnóstico que era assinado por pesquisadores (as) de uma das mais renomadas universidades brasileiras, quem iria fazer questionamentos futuros, especialmente entre os conselheiros (as) que votariam o novo zoneamento?

Esta estratégia de ação nos remete ao que Cartwright e Zander (1960) descrevem como um método de influência por persuasão. O órgão gestor se valeria dos conhecimentos e dados cientificamente elaborados pela equipe técnica para influenciar e convencer os demais participantes. Isto somado a outro fator de pressão descrito por Louche (1975), que é a capacidade do Estado, mediante seus aparatos jurídicos e institucionais, influenciar o processo. Ou seja, o órgão gestor, investido de seu poder legal e institucional, se vale de informações qualificadas e referendadas por uma equipe de especialistas renomados para fazer valer seu ponto de vista, seus interesses e para conduzir o processo de negociação.

Além disto, notamos por meio desta fala de Betânia, mas principalmente com nossas observações participantes, que havia um desequilíbrio de forças, mais uma vez pendendo para o Estado, pois enquanto os (as) demais participantes atuavam sozinhos nas oficinas, o órgão gestor estava sempre com mais de um (a) representante, o que possibilitava estar em todos os grupos de discussão.

Ao nos aproximarmos do momento de proposição do novo zoneamento, a relação entre equipe técnica e órgão gestor já parecia bastante desgastada. Neste momento, o grupo formado pelos representantes do setor produtivo e por algumas prefeituras muda de atitude e passa a se articular e pressionar o órgão gestor. Nesta fase do processo, percebemos uma movimentação por parte daquele para agregar outros interessados em aprovar mudanças que não alterassem significativamente o traçado do zoneamento em vigor. Até alguns secretários municipais, que até então não haviam participado do processo, foram para a oficina, ainda que de modo pontual e pontuado.

Naquele encontro (Oficina de Zoneamento), estes representantes municipais e também um dos representantes do setor industrial começaram a pressionar para ter mais tempo de analisar os dados e os mapas. Nas discussões em grupos, divididos por categoria de zoneamento, das cinco categorias propostas, apenas duas, as que estes representantes estavam, não chegaram a um acordo. Houve forte discussão e um posicionamento firme destes representantes de resistências às propostas feitas pela equipe técnica e órgão gestor. Na plenária final, conforme já relatamos, estes representantes conseguiram prorrogar a discussão, recusando-se a decidir, forçando a realização de reuniões setoriais e de uma oficina complementar.

O mesmo aconteceu na segunda tentativa de aprovação do novo zoneamento, realizado em reunião extraordinária do conselho gestor. Depois de mais de quatro horas de discussão, um dos representantes do segmento industrial, acompanhado por alguns representantes de prefeituras, anunciou que não aceitava a votação, pois ainda gostaria de trabalhar mais com seus representados na proposta de cada zona. Informalmente, mais ainda assim em público, ele afirmou que não gostaria de contar com a força da sua instituição para barrar todo o processo do plano de manejo na justiça. Identificamos neste movimento dele o que Louche (1975) aponta em seu esquema: quando uma das partes não tem necessidade de resultado e/ou percebe uma impossibilidade de impor seus interesses, uma estratégia seria a interrupção da negociação, forçando a outra parte, que tem uma necessidade de chegar a algum resultado, a rever suas ações e, quem sabe, começar a fazer concessões para não ter o processo interrompido. E isto foi o que aconteceu, sendo mais uma vez adiada a votação, com novas reuniões por segmentos, para se chegar a um novo zoneamento, o que aconteceu sete meses depois da apresentação da primeira proposta.

Ao final deste processo, o que observamos é que havia uma baixa disposição em agir coletivamente por parte destes atores, pois ainda que eles se aproximassem nas discussões, não nos parecia que haviam feito um trabalho coletivo prévio às reuniões para adotarem esta ou aquela atitude ou que dariam continuidade às discussões ali iniciadas. Tratava, como dissemos em outras oportunidades deste trabalho, de uma aproximação ou distanciamento momentâneo em função desta ou daquela situação.

Joana, representante do poder público, percebe essa baixa disposição para o coletivo. Ele destaca que nem mesmo entre os conselheiro titulares e suplentes há um entendimento prévio sobre como atuar nas reuniões:

O fato de um município ser titular, e o outro suplente, “meu caro, não interessa, eu sei que vocês não vão se falar”, e não vão mesmo. [...] Eles não vão *catar* o telefone e falar “olha eu não vou para a reunião, dá para você me representar?”. Que é o papel do suplente. Isso não acontece. É um cenário assim, nem que você force: “você tem que falar isso, seu cidadão”, eles não vão fazer. Tem problemas partidários, tem “n” problemas que nós sabemos. (Joana, representante do poder público, 15/12/2011).

Entre estes problemas partidários, ou estes “n” outros problemas, percebemos que há a manutenção de motivações particulares de indivíduos ou grupos, o que nos parece

esperado em um processo de negociação, porém sem levar em consideração a finalidade da unidade de conservação, que poderia ser ali um elemento agregador para o coletivo. Independente dos interesses, há um elemento que, no nosso entendimento, ao menos poderia agregar os (as) participantes, que é a gestão do território que é compartilhado por estes atores e permeado por esta multiplicidade de interesses. Porém, nem este contexto parece ter sido motivador de mudanças, como destaca João, ao falar sobre a participação de uma representante do setor agrícola nas oficinas do plano de manejo:

O caso da agricultura, por exemplo, mandou uma senhora que participa em nome da secretaria de Agricultura e chegou lá com o objetivo certo de preservação da agricultura, a qualquer preço. [...] E depois é o seguinte, o Brasil está passando por uma fase, de uns anos pra cá, que a agricultura tem mostrado resultados no PIB brasileiro, não é? Então isso dá uma força muito grande. A nossa região é tida (há) muitos anos como cinturão verde da capital de São Paulo. E depois, nenhum de nós, em sã consciência quer destruir a agricultura, não tem por que, o que a gente quer é a agricultura preserve o rio Tietê, a APA da Várzea do Rio Tietê (João, representante da sociedade civil, 15/12/2011. Grifo nosso).

Observemos que, no entendimento de João, o problema não estava no setor agrícola, que ele diz reconhecer como um setor produtivo importante para o país e para a região dele, porém ele critica a postura da representante, que na negociação olhava apenas para as demandas do próprio segmento, deixando de olhar para as demandas da unidade como um todo, o que na visão dele (de ambientalista, isto precisa ser ressaltado), seria olhar para a APA e sua preservação.

Aqui nos parece ficar evidente também o interesse dele em fazer valer sua postura pró-preservação da natureza, o que nos leva a considerar que esta movimentação e formação de grupos e forças nos parecem própria do processo de negociação. No entanto, nos questionávamos, durante o processo, é como estes atores iriam se comportar após a finalização do zoneamento, quando viriam as proposições de programas de gestão, que seriam os meios pelos quais os (as) conselheiros (as) efetivamente poderiam participar da gestão da APA. Esta é uma etapa que ainda está em andamento quando da finalização e entrega desta dissertação, mas ainda assim analisaremos no item a seguir, como os (as) participantes visualizavam os desafios futuros da APA e as próprias ações no enfrentamento destes.

4.7 Metas de ação coletiva

Esta última dimensão do modelo de Consciência Política de Sandoval (2001) se refere ao grau em que os participantes percebem uma relação entre os objetivos do processo em que estão envolvidos, as estratégias de atuação traçadas por eles, somadas aos seus sentimentos de injustiça, de seus interesses e sentimentos de eficácia política. Para dar conta desta análise, questionamos os (as) entrevistados (as) sobre os desafios futuros da APA e o papel de cada um deles (as) na condução das ações para o enfrentamento destes desafios.

O que identificamos é que como eles (as) só se viam no processo de produção do plano de manejo, que tinha o zoneamento como o grande foco, este processo parece ainda estar sendo elaborado para muitos deles (as). Alguns (as) representantes, especialmente os com perfil mais técnico, percebem que o desafio da APA será o de implantar o plano de manejo e fazer valer as recomendações contidas nele:

Quais são os desafios da APA da Várzea, na sua avaliação?

Eu acho que os desafios da APA é que esse território se imponha como um território de planejamento. Até agora ele não se impôs, ele não existe enquanto território de planejamento, por isso significa ser um espaço de gestão participativa, ser um espaço de instrumentos que sejam monitorados, avaliados, transformados, seja um espaço que eu possa acompanhar o seu processo por “n” formas, ou de uma maneira cooperada, entre os diversos órgãos, porque você tem órgãos municipais, se todos tiverem o mesmo instrumento, a mesma metodologia de análise, eu poderia ter daqui para frente uma continuidade de acompanhamento dos planos diretores, o que está sendo aprovado, do que está sendo mapeado. Eu acho que o grande desafio é a APA deixar de ser um instrumento simplesmente institucional para ser um instrumento político de ação, entendeu? Isso que é o grande desafio (**Angela, representante do poder público, 18/10/2011**).

A gestão, né? A implantação do plano de manejo, de garantir a implantação disso aí. [...] Agora eu tenho tudo para fazer a gestão, então acho que o desafio é a implantação do plano de manejo, dos programas, porque aí você não tem mais nada assim, a cumprir, de etapa, eu não preciso desapropriar ninguém, já tendo a ocupação legalmente constituída, eu tenho o zoneamento que me diz como deve funcionar, eu tenho um conselho ativo, participativo, tomando decisões todo tempo, eu tenho um documento técnico, técnico-científico que me diz como eu devo fazer isso. Então o desafio é a implantação dos programas do plano de manejo (**Rita, representante do poder público, 26/10/2011**).

Daqui para frente? Primeiro de tudo é fazer aprovar esse plano, chegar ao final dele. [...] Então se conseguir, e vão ter que chegar, (se) conseguirem esse primeiro desafio, tem, portanto, tem que ser algo que seja suficientemente que satisfaça suficientemente, não é satisfação, não é esse o termo, que tenha o compromisso de todos os envolvidos, porque senão não vai ser executado nunca, vai ser uma peça para ficar na estante. A Fundação vai

continuar fazendo o trabalho dela, vai usar o trabalho para licenciar ou deixar de licenciar e só vai tirar nesse momento, o resto vai continuar do mesmo jeito. Então para... tem que ter esse pacto, esse acordo, esse compromisso entre os gestores e aí eu não falo do gestor APA, mas município, estado, isso tem que ter (**Betânia, representante da equipe técnica, 17/03/2012**).

Por meio destas falas, podemos observar que estas entrevistadas, como possuíam uma relação mais “profissional” com a unidade de conservação, significavam os desafios desta dentro deste universo igualmente técnico e “profissional”. É possível notar até certa dúvida frente ao futuro desta unidade. Uma incerteza que nos parece passar pela postura do órgão gestor frente aos próximos passos e diferente dos entrevistados que possuíam relação de outra natureza, mais relacionadas às suas histórias de vida e memórias, suas experiências e significações neste território. O que nos parece é que estes participantes reconhecem desafios mais próximos às suas lutas neste espaço colegiado. Percebemos aqui, então, como esta categoria do Modelo de Sandoval (2001) cruza com outras, como a das identidades e também do sentimento de injustiça, uma vez que estes entrevistados, representantes da sociedade civil, percebem como desafio da unidade aquele que passa pelas temáticas que os afetam, onde não se sentem representados, nem empoderados:

Quais são os desafios da APA da Várzea do Tietê?

Desafios?

É, daqui para frente.

(Pausa) Eu acho que eu vou dizer, éeeee, primeiro frear essa... como Mogi já não tem muito espaço físico e o único lugar que está aberto ainda é o beira do rio, as várzeas, o desafio é frear (esse) parque imobiliário. Que é grande, eu sei, a gente *tá* sabendo que pessoal vai começar a construir na várzea, fazer aterro, é uma pena. A gente não vai poder mexer, porque são muito bom de dinheiro e vão, por trás do dinheiro vão empurrar, mas vai pagar caro futuramente. Tenho certeza que vai pagar caro futuramente, porque eles vão, eles mesmos vão se inundar, *tá*? Na agricultura acho que não vai ser tão difícil, desde que o pessoal venha, frequente, não é frequentemente, constantemente, conversar, nunca vir multando, colocando assim regras de cima para baixo, mas conversando, como é que se deve fazer, vamos fazer, se não dá para fazer assim, fazer assado. Tentar sempre conciliar os dois lados, tanto agricultor, quanto o meio ambiente. Isso eu acho importante. E isso acho que não é difícil *pro* agricultor não (**José, representante da sociedade civil, 19/12/2011**).

Olha, os desafios da APA da Várzea do rio Tietê é a implementação da Via Parque, porque o governo não tem nenhuma política habitacional para remover 6.600 famílias, a diminuição dos limites de desapropriação, mesmo porque tem várias áreas consolidadas. O desafio da APA da Várzea é criar uma diretriz dando direito a reurbanização das áreas consolidadas e as pessoas que vão ficar depois da desapropriação da Via Parque. Outro desafio da APA da Várzea é garantir a preservação ambiental dos remanescentes, porque só no Pantanal, tem uma área de quase 40 hectares preservados e se a APA da Várzea e o conselho gestor não tomar providências, no futuro será um pouco tarde, porque aí não vai

dar para recuperar onde já tá degradado, ou ocupado, não só pela população, mas pelo próprio poder público e também pelas empresas aí ao redor (**Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011**).

O interessante é que estes perfis (técnicos ou não) aparecem novamente após o processo de aprovação do zoneamento, possivelmente quando alguns atores passaram a compreender que a próxima etapa envolve a participação dos (as) conselheiros (as) na implantação e execução dos planos de gestão. Os (as) participantes com característica mais técnica continuaram apostando no processo de implantação do documento, como é possível notar nas falas de Adriana, Rita e Roberta:

Daqui para frente quais são os papéis dos atores que participaram nesse processo de produção do Plano de Manejo?

Continuar participando dos fóruns de discussão e elaborando propostas para a gestão do território da APA, conforme preconiza a gestão ambiental participativa do ator social como agente direto de ações ambientais (**Adriana, representante do poder público, 05/06/2012**).

Daqui para frente o papel dos atores é o de montar o Plano propriamente dito, bem como elaborar uma cartilha com a síntese do Plano de Manejo (**Roberta, representante da equipe técnica, 11/06/2011**).

[...] Como proposta, o órgão gestor da UC (unidade de conservação) estabeleceu a implementação dos Programas de Gestão a partir da constituição de Câmaras Técnicas no Conselho Gestor, esta é uma forma do Conselho Gestor continuar participando da gestão da APA de forma mais próxima e plena. No entanto, não concordo (que) o órgão gestor transfira ao conselho suas atribuições e responsabilidades, ou seja, a FF (Fundação Florestal) deve continuar assumindo a gestão da UC através de investimentos financeiros, humanos, garantindo o cumprimento dos Programas de Gestão aprovados no Plano de Manejo (**Rita, representante do poder público, 07/06/2012. Grifo nosso**).

Nesta última fala, a de Rita, destacamos o trecho que nos parece reforçar aquela postura de alguns (as) participantes de que o processo de gestão deve ser feito pelo Estado, por meio do órgão gestor, e não pelos (as) conselheiros (as) de maneira compartilhada. Ainda que Rita aponte, e entendemos ser necessário ressaltar, que ela entende ser papel do Estado reestruturar seus órgãos para que possam fazer a gestão, considerando o conjunto de suas falas, parece-nos que para esta conselheira (reforçamos que se trata de uma declaração isolada entre as que obtivemos dos participantes), o processo de produção do plano de manejo não foi suficiente (ou eficaz) para uma revisão da sua maneira de

compreender a gestão compartilhada de uma unidade de conservação, mantendo-se uma visão verticalizada da gestão desta política pública.

Ao analisar suas falas, é possível notar uma postura sempre mais cristalizada de que é o poder público quem deve fazer a gestão e que a participação popular deve servir para respaldar a decisão do gestor. Neste sentido, retomamos o que Rita diz: “eu vejo o conselho como um braço direito *pro* governo, eu vejo que é uma forma inclusive de você ter suas decisões respaldadas, tá?” (26/10/2011). Este entendimento de que o papel dos diversos atores em um processo de decisão colegiada é apenas aconselhar e referendar o gestor, cabendo exclusivamente a este as decisões (pois é ele quem responde juridicamente, como ela apontou em outro momento), persiste na compreensão desta participante, mesmo tendo ela passado por todas as etapas de participação e decisão coletiva do plano de manejo e, paradoxalmente, ter afirmado que entende a participação em espaços colegiados como um exercício cidadão e uma oportunidade real de tomar decisões na gestão pública:

Como você avalia a sua participação nesse processo do Plano de Manejo? E dos seus colegas do Conselho Gestor da APA?

Positiva. Foi possível a todos a oportunidade de contribuir durante todo o processo.

[...]

Você participaria de outros processos como este? Por quê?

Sim. É um processo muito rico. Os Conselhos de Unidades de Conservação são espaços que nos permitem a oportunidade de participação na gestão da mesma, e através de elaboração de Planos de Manejos participamos da concepção e da construção do processo de gestão de forma a garantirmos que a UC cumpra os objetivos para os quais foi criada.

Depois de ter passado pelo processo do plano de manejo, como você define participação?

Oportunidade real de participar da construção e da implantação de políticas públicas, da tomada de decisões na gestão dos bens públicos, além da possibilidade do exercício da cidadania (Rita, representante do poder público, 07/06/2012).

Por outro lado, outros participantes, Francisco e João, representantes da sociedade civil e vinculados às experiências dos movimentos sociais que atuam, já demonstraram ter assimilado o trabalho político que vem pela frente, sendo que um deles (novamente, trata-se de uma declaração isolada, não podendo ser estendida para o coletivo) já demonstrava disposição em se mobilizar para fazer valer a decisão do conselho gestor:

Daqui para frente quais são os papéis dos atores que participaram nesse processo de produção do Plano de Manejo?

Atuar politicamente para que a minuta do Plano de manejo, a qual já foi aprovada em Conselho Gestor, seja aprovada no Conselho Estadual de Meio Ambiente e depois vire decreto **(Francisco, representante da sociedade civil, 09/06/2012).**

Este próximo caminho é o mais tortuoso, por ser uma aproximação muito política da decisão. Estamos com o Plano de Manejo, revisando o Decreto 42.837/98 e como tal a sua revisão tem que ser aprovada pelo CONSEMA - Conselho Estadual do Meio Ambiente e ser aprovado pelo Governador, e que certamente, antes do Governador, será examinado pela Casa Civil, onde o status é eminentemente político. Estamos preparados para acompanhar o processo, já estamos conversando com os integrantes da Sociedade Civil do CONSEMA e com os Deputados Estaduais da região **(João, representante da sociedade civil, 09/06/2012. Grifo nosso).**

No trecho destacado da fala de João, podemos notar ainda como ele, por participar, do Conselho Estadual de Meio Ambiente, tem capacidade de se articular com outros representantes daquele espaço colegiado, o que consideramos dar forças a ele na negociação dentro do Conselho da APA da Várzea.

Se considerarmos a maneira como estes dois participantes significaram o processo participativo do plano de manejo após a realização das oficinas iremos perceber que ambos também mantêm suas posturas em relação à noção inicial de participação, embora de maneira menos rígida. Francisco e João reconhecem que o processo de produção do plano de manejo trouxe novas perspectivas que, ainda que talvez não tenha mudado significativamente a maneira como eles concebem a questão da participação, possibilitaram que pudessem conquistar espaço e voz dentro deste colegiado, o que por sua vez nos leva a supor que as estratégias de atuação de ambos tenham, no entendimento deles, sido eficazes.

Como você avalia a sua participação nesse processo do Plano de Manejo? E dos seus colegas do Conselho Gestor da APA?

Fui aprendendo com o processo, adquiri experiência e pude contribuir com as comunidades que estão situadas em APA. Modestamente consegui fazer uma boa articulação para que os zoneamentos e diretrizes fossem compatíveis com a realidade da população da APA. Então a minha participação foi preponderante, acho que sem a minha presença, as comunidades não teriam garantidos os seus direitos, articulei com alguns Professores da USP e com todos os seguimentos que iam ao encontro das nossas propostas. Quanto aos outros conselheiros, também tiveram relevância e foram responsáveis na condução e acompanhamento do Plano.

[...]

Você participaria de outros processos como este? Por quê?

Participaria para poder contribuir com o processo de garantia de direitos da população.

Depois de ter passado pelo processo do plano de manejo, como você define participação?

Defino como preponderante e de grande relevância para garantia de direitos das comunidades situadas em APA (**Francisco, representante da sociedade civil, 09/06/2012**).

Você participaria de outros processos como este? Por quê?

Sim, tanto que estou participando também do processo para a formulação da Lei de Proteção dos Mananciais da região do Alto Tietê/Cabeceiras através do Subcomitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê/Cabeceiras onde sou Vice-Presidente. Por quê? Porque as nascentes estão nos mananciais e são os lençóis freáticos que formam os nossos córregos, riachos, ribeirões afluentes do rio Tietê. A sua ocupação e uso precisa ser disciplinada.

Depois de ter passado pelo processo do plano de manejo, como você define participação?

Não é meu feitio avaliar-me. Certamente devo ter contribuído, pois recentemente, quando da eleição da Diretoria do Conselho Gestor da APA da Várzea do rio Tietê fui eleito Diretor Secretário Executivo do Conselho. Mas também e certamente que sim, devo também ter tido várias falhas no processo (**João, representante da sociedade civil, 09/06/2012**).

Expostos estes pontos de vista, reforçamos o que afirmamos no início desta categoria de análise que, considerando a compreensão que os (as) participantes demonstraram ter ao longo da produção do plano de manejo de que o lugar da participação deles (as) era no processo de elaboração do documento e não exatamente na tomada de decisões sobre como e com qual finalidade deveria se chegar a este ou àquele documento, entendemos que a partir de agora, com a aprovação do zoneamento e a definição e implantação dos programas de gestão (etapa ainda em execução até a finalização deste texto), os (as) participantes conselheiros (as) ainda terão que se apropriar das novas funções.

Entretanto, caso exista a intenção de que estes (as) conselheiros (as) assumam efetivamente a função de co-gestores (as) na execução destes programas, como nos transpareceu na fala de Rita, quando ela diz que o órgão gestor propôs a criação de Câmaras Técnicas, parece-nos que uma reflexão profunda acerca da cultura política na gestão de unidades de conservação somada a uma urgente revisão institucional seja necessária, pois caso contrário, novas dinâmicas irão surgir, porém o modo de agir poderá continuar o mesmo.

Reforma institucional porque o órgão gestor, durante todo o processo de produção do plano de manejo, não demonstrou ter equipe e estrutura técnica suficientes para tanto, afinal são 30 APAs no Estado de São Paulo, todas sob responsabilidade da Fundação Florestal, e sem considerar as demais categorias de conservação. Além disto, cada gestor

tem duas APAs para administrar e a equipe de técnicos é dividida entre todas as unidades de conservação do estado.

Reflexão sobre a cultura política na gestão desta unidade de conservação para evitar que as propostas de compartilhar a gestão via Câmaras Técnicas e outras ações dos programas de gestão não sejam apenas uma forma de suprir esta limitação de equipe e estrutura do órgão gestor, mantendo uma perspectiva utilitarista do espaço colegiado. Aqui retomamos o que defende Gohn (2006), que a gestão compartilhada não pode servir para que os gestores públicos estatais transfiram para os representantes da população suas responsabilidades, mas sim que compartilhem os processos considerando as diferenças e potencialidades dos diversos atores.

Sobre o papel dos conselheiros (as), compartilhamos da visão da autora de que é competência destes (as) fazer a análise e discussão prévia dos atos do gestor público nos planos, orçamento e normas básicas. Devem ainda avaliar resultados e os impactos destes para a população, devem analisar critérios para a organização da rede de serviços e habilitação nas condições de gestão, além de acompanhar e controlar a execução de serviços. Porém, não devem substituir o gestor.

Esta reflexão sobre a cultura política na gestão pode levar ainda à possibilidade de superação dos impasses criativos na proposição de ações participativas, como apontamos anteriormente. Se há uma dificuldade em viabilizar na prática o que se pensa na teoria sobre a participação popular na gestão desta unidade de conservação, parece-nos que para viabilizar novas ações seja necessário primeiro refletir e assumir o que se entende, o que se espera e o que se quer da gestão compartilhada, pois não será possível aprofundar a democracia buscando acordos a qualquer preço (THUNDEROZ, 2010), uma vez que a política se faz dos desacordos e das diferenças geradoras de conflitos que, por sua vez, podem levar a caminhos novos e inesperados, e, por que não, a outras e múltiplas possibilidades de ação.

4.8 Breves considerações sobre consciência e participação no processo do plano de manejo

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, parece-nos ser um primeiro passo rumo à mudança na cultura política ordenadora da gestão participativa da APA Várzea do Rio Tietê. Além disto, entendemos que essas mudanças sociais, políticas e subjetivas próprias da cultura política passam pela desnaturalização do cotidiano do conselho desta unidade, iniciando também um processo de conscientização política democrática (COSTA & SILVA, 2012).

Como vimos nesse capítulo, o Modelo Analítico de Estudo da Consciência Política proposto por Sandoval (2001) aponta para o modo como diferentes configurações de consciência podem impactar nas ações dos sujeitos, em suas tomadas de decisão no que diz respeito à participação. Temos, então, que a noção de consciência se relaciona com a capacidade de análise das situações, somada à capacidade de abstração e generalização simbólica, de atribuir significado às situações, e de construção simbólica de significados novos com os elementos já conceituados (SANDOVAL, 1994).

Além disto, o processo de conscientização passaria também pela noção acerca dos direitos dos sujeitos, indo dos direitos no plano íntimo inter-pessoal, passando pelos direitos do plano grupal, no plano comunitário e chegando aos direitos no plano político institucional. Este caminho, por sua vez, teria relação direta com as dimensões do referido modelo. No nível das identidades coletivas, chegar-se-ia a formação de uma identidade coletiva em torno dos direitos, as crenças e valores seriam transformadas em ideologia dos direitos, a eficácia política e a vontade de agir coletivamente passariam pela defesa destes, bem como haveria o interesse em identificar e responsabilizar os adversários pela violação destes direitos. Ou seja, alcançaríamos assim, as metas de conscientização política destacadas por Sandoval (2010)¹⁴: passaríamos da injustiça às análises, da identidade à solidariedade, do potencial ao empoderamento.

Tomando como base a tipologia de consciências de Sandoval (1994) (a saber, consciência de senso comum, populista, de conflito ou revolucionária), e considerando as dinâmicas analisadas a partir do Modelo Analítico de Consciência (SANDOVAL, 2001), organizamos quatro tipos de consciência política que nos pareceram possíveis neste processo. Para facilitar a análise organizamos a tabela abaixo:

¹⁴ Anotações em sala na disciplina “Consciência e Participação”, no *Lato Sensu* em Psicologia Política, Políticas Públicas e Movimentos Sociais, da EACH/USP.

Tabela 10: Tipologias possíveis de consciência política, a partir da análise do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê	
Senso comum ou fragmentária	Se refere 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 que estavam em desacordo.
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 compartilhado 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.
Transformadora	Se refere 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 essa tipologia, notamos que os (as) representantes do poder público no processo do plano de manejo se mantiveram dentro do espaço da consciência de senso comum e, em alguns momentos, da normativa, na medida em que enxergavam a

participação dos diferentes atores como uma “oportunidade” concedida pelo Estado, como fica explícito nas falas de Rita e Joana:

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).

Não nos parece, a partir destas falas, que estas participantes, mesmo tendo passado por diversas atividades participativas do plano de manejo (todos os seminários, o Fórum da APA, as visitas técnicas e três oficinas já haviam sido realizadas quando a entrevista foi realizada), tenham reavaliado sua concepção sobre participação e gestão participativa. A noção de que a gestão deve efetivamente ser feita pelo Estado, e aqui entra a discussão que já realizamos sobre o poder do Estado que atravessa as identidades dos (as) participantes, parece-nos cristalizada e “natural”, na medida em que a participação seja apenas para atender uma “norma”.

A questão é que esta postura influencia diretamente na dinâmica da participação no processo do plano de manejo da APA. Adriana, por exemplo, outra representante do poder público que defende que a gestão da unidade é de responsabilidade do Estado e que os participantes devem ser ouvidos e considerados em uma dinâmica de consulta e não deliberação, quando da votação final do zoneamento, observou que uma parcela dos participantes se viu obrigada a aceitar a imposição regimental de que os suplentes e convidados não poderiam votar.

Nas oficinas, que são abertas aos convidados e aos conselheiros, ambos tiveram total abertura e direito de opinar e tomar decisões, apontar os conflitos, explanar e tirar suas dúvidas. No entanto, no momento da votação do zoneamento nem todos se sentiram contemplados, pois a aprovação foi por voto dos conselheiros titulares (ou os suplentes na ausência daqueles), o que causou certo desconforto dos demais. No entanto, este

processo é legítimo de acordo com o regimento do Conselho da APAVRT, o que fez a minoria descontente aceitar o fato (**Adriana, representante do poder público, 05/06/2012**).

Observemos que ela faz uma reflexão sobre o processo de participação ao destacar que nas oficinas todos (as) conselheiros (as) e convidados (as) puderam se expressar livremente, porém identifica que no momento da aprovação final do novo zoneamento, houve uma mudança na forma de condução do processo, o que teria desagradado uma parte dos (as) participantes que não se viu ali empoderada da capacidade de decisão, o que podemos interpretar como um sentimento de injustiça frente ao processo como um todo. Além disto, quando Adriana finaliza se valendo da conjunção adversativa “no entanto” seguida do argumento “este processo é legítimo”, concluindo com “o que fez a minoria descontente aceitar o fato”, percebemos esta ação de pressão do Estado (como define Louche, 1975), atuar indiretamente sobre o coletivo.

A questão é que, por outro lado, não percebemos na entrevista de Adriana, Joana ou Rita, ou ainda de qualquer outro (a) representante do poder público, um questionamento sobre essas imposições regimentais ou legais que incidem sobre a gestão desta APA. A crença de que é o Estado quem faz a gestão, permeada pelo atravessamento desta nos movimentos identitários, não leva a uma reflexão sobre as estratificações e antagonismos que seriam mais próximos da consciência de conflito, quando se reconhece os diferentes interesses dos grupos, como descrito por Sandoval (1994), sendo que este reconhecimento poderia ser motivador de uma diferente análise do contexto, orientando (ou não) as ações dos sujeitos.

Esta perspectiva, por sua vez, aparece nas falas dos participantes representantes da sociedade civil, especialmente os ligados aos movimentos sociais. João e Francisco, por exemplo, 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 nas categorias crenças e valores sociais, identidade coletiva, identificação de adversários e interesses antagônicos e sentimento de justiça e injustiça, 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). João, por exemplo, defende o direito coletivo ao acesso à 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. Não há como fazer confusão quanto ao lado "social" da habitação e nem é a questão da discussão. 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).

Já Francisco verbaliza a defesa do direito dos moradores presentes em área de APA e que potencialmente seriam atingidos (e deslocados) com a construção de uma via (Via Parque). Em todas suas manifestações verbais durante as atividades que observamos para esta pesquisa e depois na entrevista, Francisco retomou esta defesa dos direitos dos moradores, o que ilustramos com o trecho abaixo:

Eu ainda queria te perguntar se tem alguma coisa importante que eu não perguntei, mas que você acha importante falar.

O que eu acho importante falar? Ah sei lá cara, eu, uma coisa que eu acho importante falar é sobre esse processo de desapropriação que acontecerá (em função da Via Parque). [...] Eles estavam falando que são 6.600 famílias que eles querem retirar, a proposta que eles têm são de 3.300 apartamentos pela SEAD e CDHU ééé... Nós apresentamos uma proposta de diminuição dos limites de desapropriação, ele falou que é possível em alguns lugares pontuais, mas não deixou nada certo. O problema das enchentes do começo do ano, que isso assola psicologicamente a comunidade, o não desassoreamento do rio, [...] e que as pessoas que estão no processo da construção do plano de manejo tenham a sensibilidade de criar algumas diretrizes que garantam algum direito da população que está dentro da área de APA. Porque o governo não tem condições, nem tem políticas para remover as 6.600 famílias, agora imagine 200 mil famílias se ele tem condições... e eu acho que as pessoas que permanecerão na APA não podem ficar desse jeito, então eu acho que a preocupação que eu tenho é essa né, que garanta esses direitos né, e que será um grande ganho (Francisco, representante da sociedade civil, 19/10/2011).

Considerando estas falas e também o que observamos no processo como um todo, notamos 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 apresentam 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.

Entre estes dois grupos, poder público e sociedade civil, temos ainda a equipe técnica que, na sua constituição, não era homogênea no que se refere à questão da participação e da gestão colegiada, como destaca Betânia:

Eu acho que tinham especialistas, tinham pessoas que estavam mais interessadas em que pudesse realmente ter uma contribuição, ver as pessoas vindo e perguntando, questionando, complementando, *tá*, e tinha... eu acho que parte do grupo fez seu trabalho técnico, com participação (ou) sem participação é a mesma coisa **(Betânia, representante da equipe técnica, 12/03/2012)**.

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.

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).

Há alguns indícios de posturas mais reformadoras, que buscam criar espaços de consenso ou que se veem com desejo de rupturas, mas com posições que se organizam 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 que procuramos demonstrar ao longo da análise das dimensões do Modelo Analítico de Consciência de Sandoval (2001). Assim, de modo analítico poderíamos, portanto, distribuir nossos sujeitos da seguinte forma:

Quadro1: Tipologia de Possibilidades de Produção da Consciência Política				
Consciência → Grupo ↘	Senso Comum ou Fragmentária	Normativa	Conflito e desejo de ruptura	Transformadora
Poder Público	Cássia Adriana Gilberto Angela	Joana Rita	---	---
Sociedade Civil	José	---	João Francisco Caetano	---
Equipe Técnica	Jorge Roberta	---	Betânia	---

Observando o quadro, que ressaltamos representar uma busca de síntese das dinâmicas de consciência política que encontramos no processo do plano de manejo e que, portanto, é historicamente datado e referente às nossas observações e percepções a partir da metodologia empreendida, notamos uma predominância de atores situados na tipologia de consciência do senso comum ou fragmentária, tendo duas representantes do poder público na consciência normativa e três representantes da sociedade civil (todos vinculados a movimentos sociais) e uma única representante da equipe técnica (que demonstrou mais proximidade e interesse no aspecto político do processo, além do técnico) que aparecem na tipologia da consciência de conflito. Como observamos, nenhum (a) participante entrevistado (a) nos pareceu atuar na busca de rupturas profundas da estrutura institucional e política estabelecida, o que o (a) colocaria na categoria de consciência transformadora.

De uma forma geral, o que percebemos foram alguns rompimentos particulares em função de cansaços com as tensões vividas no processo. Não obstante, observavam-se desejos de rupturas, ou seja, rompimentos que não desmobilizam a participação, mas, ao contrário mobilizam para que se estabeleçam outros parâmetros de ação mais democrática. A questão é que o desejo não veio acompanhado de soluções efetivas, de estratégias de mudança capazes de mobilizar suficientemente a todos para que tivessem vontade de agir coletivamente para que pudessem atuar de modo a transformar as insatisfações, as injustiças. O que observamos é que, ao final, ainda que parte dos (as) participantes restringia-se ao desejo de mudança, de reconhecimento, de escuta, eles (as) resignaram-se aos pontos *consensuáveis* fortalecendo, mesmo sem querer, as posições mais estabelecidas e empoderadas. Quem sabe alguma das pessoas que tentamos entrevistar e que não foi possível por distintos motivos pudessem ser mais transformadora, mas aqui o que vemos são desejos de posicionamentos que podem vir a ser transformadores em outra ocasião. Aqui, neste marco temporal, não o lograram ser. Mantivemos a última possibilidade tipológica porque há indícios que não nos parecem suficientes para localizar alguma das 13 pessoas que contribuíram imensamente com essa pesquisa, mas que nos conduzem a localizá-la como uma configuração desejada, emocionalmente motivadora para algumas das pessoas que entrevistamos, independentemente da categoria em que estejam aqui enquadradas para fins analíticos.

Assim, 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 de Gohn (2006), 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 na produção do plano de manejo da APA da Várzea 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 do 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 obediência 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 do plano de manejo da APA da Várzea), o que isto nos revela? Que, apesar de um crescente interesse nas questões relacionadas à participação política, como apontamos no primeiro parágrafo desta dissertação, o próximo passo – da reflexão crítica permeada por um processo de desnaturalização do lugar comum da participação atual (COSTA, 2009; SILVA, 2006; SANDOVAL, 1994), 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 (e esta dissertação entra neste rol) 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 SNUC que descrevemos no Capítulo 2, 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. Assim, preserva-se o “jogo” político e fortalece-se o espírito democrático da gestão pública, no nosso entendimento.

Considerações Finais

Nossa primeira incursão no universo da participação política se deu na graduação em Comunicação Social (Jornalismo), a partir de práticas comunitárias, com forte influência dos escritos de Paulo Freire. Iniciamos atuando em projetos na periferia de Londrina (PR), onde trabalhamos com um grupo de jovens adultos na implantação de um rádio livre. Lá, nosso objetivo era trabalhar na mobilização e conscientização política dos moradores para as dinâmicas e questões do próprio bairro. Daquele trabalho restaram alguns questionamentos, especialmente sobre o que levava as pessoas a participarem e por qual motivo elas se mobilizavam ou deixavam de se mobilizar.

Alguns anos depois, e com diversas outras experiências (acadêmicas e não-acadêmicas), nos deparamos com estas questões novamente ao integrarmos o Grupo de Pesquisa em Psicologia Política, Políticas Públicas e Multiculturalismo (Gepsipolim), da EACH/USP, e mais especificamente ao participarmos do projeto de produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê. Mais uma vez nos sentimos motivados a continuar com nossas pesquisas acerca do tema, agora podendo contar com as contribuições da Psicologia Política, campo que a nós era totalmente novo, e que passamos a compreendê-lo como um lugar de possibilidades metodológicas e teóricas que se aproximavam do que buscávamos. O presente trabalho nos revela que adotamos um adequado e seguro caminho. A experiência que vivenciamos ao longo da produção desta dissertação nos possibilitou algumas descobertas, a revisão de alguns entendimentos sobre a temática e renovação da disposição em seguir adiante na busca de respostas aos novos questionamentos que, felizmente, surgiram.

Um ponto que nos chamou atenção ao realizarmos este trabalho se refere a uma melhor compreensão acerca das particularidades metodológicas existentes no estudo de fenômenos participativos, em especial ao fazê-lo no momento em que estes acontecem, como foi o nosso caso. A partir da literatura revista, das observações realizadas e também das entrevistas feitas, pareceu-nos evidente que o processo de participação de um sujeito ou grupo é amplamente permeado por elementos de sua subjetividade, sejam referentes ao seu posicionamento ideológico, à sua história de vida, aos seus interesses particulares ou às

suas emoções envolvidas naquele processo. Percebemos que, em muitos casos, participar envolve paixões e desejos nem sempre conscientes ou exteriorizados por quem participa.

Assim, entendemos que cabe ao analista estar atento a esta dinâmica, pois se trata de um elemento importante do ato de participar e negá-lo seria, a nosso ver, abrir mão de informações valiosas desse processo. No entanto, na mesma medida que observar essas dinâmicas é importante, guardar certo distanciamento analítico é igualmente necessário, tendo em vista os interesses e posicionamentos que o próprio pesquisador possui, além de se tratar de uma questão ética e metodológica, como apontam Minayo (2009) e May (2004).

Em nosso caso, o fato de termos procedido com a análise do material fisicamente e temporalmente distantes do processo em questão possibilitou um distanciamento saudável para que algumas relações antes invisíveis saltassem aos nossos olhos de analista e pudessem ser consideradas, enquanto outras, que no momento em que participávamos pareciam tão vivas e intensas, fossem reavaliadas e analisadas com o peso e a medida necessários. Assim, consideramos que a análise de fenômenos participativos parece exigir um duplo movimento, de proximidade para que seja possível “sentir” o processo e distanciamento para que seja possível analisá-lo, ou seja, um movimento próprio da práxis da participação, ao qual o pesquisador-analista deve se submeter.

Neste trabalho, contamos ainda com um instrumental valioso para que este movimento pudesse se realizar, o que consideramos outra contribuição do presente estudo. Ao mesmo momento em que estivemos dentro do processo de produção do plano de manejo – como estudante membro da equipe de Participação Social –, nossa ação era de facilitador/monitor, ou seja, acompanhávamos as atividades, porém não interferíamos nas tomadas de decisão sobre a condução das mesmas, função que cabia à coordenação do módulo e da equipe técnica. Então pudemos observar de perto todo o processo de participação e negociação política dos diversos atores – observar suas inquietações, seu repertório e estratégias de ação, seus interesses e como se relacionavam entre si –, mantendo certo distanciamento dos mesmos.

Somado a isto, para a construção de nossas entrevistas e posteriormente para a sua análise, entendemos que o Modelo Analítico de Consciência Política de Sandoval (2001) tenha sido de grande importância. A nós parece certo que as pessoas, de uma maneira geral,

tendem a querer ver as coisas em categorias para poder colocar dentro destas e ver se encaixam. Se encaixar, serve. Porém, o referido modelo faz uma divisão em sete dimensões que, como destacado por Costa (2009), Ansara (2009) e Silva (2006), e que aqui compartilhamos do mesmo entendimento, tem uma finalidade prioritariamente didática e não procedimentalista. Utilizar tal modelo mecanicamente, tentando encaixar dados da ação coletiva e da ação política a fim de se chegar a um extrato da consciência política, seria não compreender o mesmo. É preciso olhar as categorias como eixos orientadores de discussão e análise, interrelacionando-as em alguns momentos e compreendendo que, em outros, alguns elementos podem não estar diretamente presentes.

Tais dimensões descritas por Sandoval (2001) nos dão pistas para a compreensão pragmática de situações muitas vezes etéreas, ações que podem ser não-ações, pois se caracterizam pela sua subjetividade, no sentido de efetivamente não se poder submeter aos domínios positivistas da ciência, dita, pragmática e racional. No nosso entendimento, essa possibilidade conferida por tal modelo de, mantendo-se com os pés firmes na realidade teórica pré-estabelecida (porém não encerrada), analisar um contexto permeado por ações subjetivas, possibilitou uma compreensão efetiva do movimento subjetivo-objetivo presente nos fenômenos participativos.

Percebemos isto ao tomarmos as possibilidades que cada dimensão assinala. Enquanto algumas delas nos parecem apontar para elementos que consideramos próprios do subjetivo (crenças valores e expectativas sociais, identidade coletiva, sentimento de justiça e injustiça, eficácia política, identificação de adversários e interesses antagônicos), outras tratam da prática do sujeito (vontade de agir coletivamente, metas da ação coletiva). Ou seja, o diálogo destas categorias pode revelar **como** estes sujeitos participam e **como** significam suas ações, o que no nosso caso, era precisamente o foco de nossa análise.

Assim, destacamos aqui a importância do enquadramento psicopolítico dado ao presente estudo. A vocação interdisciplinar (SABUCEDO, 1996) desta disciplina, aliada à inquietação sobre o sujeito político contemporâneo e a possibilidade de observar dilemas do cotidiano, se empenhando em fazê-lo a partir da articulação entre elementos da exterioridade (compreensão dos processos sociopolíticos, econômicos, biológicos e eventualmente até físicos) e do subjetivo (próprio da psicologia), nos dão segurança em

considerar que tal perspectiva contribui para os estudos sobre as políticas públicas e ambientais brasileiras, especialmente frente ao movimento de obrigatoriedade da participação popular na gestão de tais políticas originado a partir da Constituição Federal de 1988.

Nosso interesse em investigar o **como** do processo de participação, inclusive, é fruto justamente de nossas inquietações acerca da cultura política brasileira contemporânea. Nosso objetivo com esta dissertação não foi de fechar um entendimento sobre o tema, mas de refletir sobre o mesmo e contribuir para os estudos acerca do lugar do político e da política no Brasil atual. A partir da revisão bibliográfica realizada (agora tratando de maneira um pouco mais específica das políticas ambientais), notamos uma predominância de trabalhos que tratam da participação e da cultura política participativa, porém pouco abordam estas questões do subjetivo que podem, no nosso entendimento, auxiliar na reflexão e proposição de novas (e mais contextualizadas) formas de participação. Esta é outra contribuição que entendemos resultar do presente estudo.

Ao final deste nosso processo de análise, não nos parece ser possível pensar em um “manual” da participação, mas sim apontar a necessidade de, ao empreender uma ação participativa, conhecer profundamente quem participa, em que contexto participa, por que participa e com quais interesses, para que se possa, então, pensar em ações aplicáveis a este grupo, inserido e contextualizado neste universo. Este processo de diagnóstico para então proposição de ações participativas, poderia auxiliar no enfrentamento da inquietação (e angústia, em alguns casos, como percebemos no plano de manejo da APA) que parecem incomodar gestores e sujeitos interessados em promover ações coletivas e práticas descentralizadas de gestão.

Técnicas de mobilização, de condução de processos coletivos, de debate e negociação são, evidentemente, necessárias e podem ser provenientes de “manuais” ou de outras experiências semelhantes, porém o que notamos com o processo que vivenciamos e analisamos é que, dada a natureza do sujeito participante, é preciso adequar este instrumental técnico ao contexto, o que por sua vez nos parece exigir uma clara disposição de quem conduz o processo (em especial) e um entendimento efetivamente democrático do mesmo.

Ainda neste sentido da urgência de novas formas de ação participativa, defendemos a necessidade de reflexão sobre o processo de comunicação em contextos de tomada de decisão coletiva e gestão colegiada. A partir da experiência do plano de manejo da APA da Várzea, observamos que a comunicação pouco (ou quase nada) foi pensada e planejada como um instrumento de capacitação dos participantes e também de mobilização, a fim de propor novas ferramentas para que estes atores não só se informassem e tivessem maior capacidade de argumentação e defesa dos seus posicionamentos, mas para que se apropriassem destes espaços comunicativos e pudessem compartilhar experiências, percepções e ideias, num processo igualmente coletivo de construção de novas propostas de gestão. Diversas experiências têm sido pensadas em espaços acadêmicos e em movimentos sociais a fim de alcançar esta possibilidade de comunicação-ação (DELIBERADOR, LOPES, 2011; FERREIRA, 2010; DAHLGREN, 2008; ALVES, 2007; DELIBERADOR, VIEIRA, 2006; COSTA, 2006; CARNICEL, 2004; PERUZZO, 2004, 2002), o que nos parece ser uma potencialidade a ser considerada em processos desta natureza.

Retomando a discussão sobre a cultura política presente em contextos de ação e decisão colegiada, o que consideramos do processo do plano de manejo da APA Várzea do Rio Tietê é que ainda persiste uma cultura política pouco participativa, no sentido da co-gestão que destacamos ao longo de todo este trabalho. No caso dos (as) participantes do plano de manejo, notamos que embora estes (as) estivessem razoavelmente presentes nos espaços criados para a discussão, negociação e tomada de decisão coletiva, a ação dos (as) mesmos (as) nos pareceu pontual, restrita a aqueles momentos, e dependente da condução realizada pelo órgão gestor ou equipe técnica. Esta perspectiva nos remete ao que defendem Sandoval (1994, 1997, 2001) e Baquero (2001) sobre uma baixa disposição para a ação coletiva com o interesse em romper com o *status quo* e promover a transformação da realidade.

Além disto, notamos que o Estado, ao mesmo tempo em que procura promover espaços de gestão compartilhada a partir de legislações e decretos, não viabiliza institucionalmente e politicamente esta prática. No caso da gestão compartilhada prevista em áreas de proteção ambiental, enquanto a legislação federal obriga a participação, a estadual (no caso de São Paulo) delimita que esta se dará em esfera de consulta. Além disto,

é o Estado que restringe quem pode ou quem não pode participar (no momento em que fecha o regimento do conselho gestor), que decide como se deve participar e quem vota ou deixa de votar no processo. E aí, o que notamos, é que este poder estatal, em um contexto neoliberal que fragmenta consciências (SANDOVAL, 2001), atravessa e permeia as significações individuais dos sujeitos participantes, impactando nas significações e ações coletivas dos mesmos. Assim, ainda que não seja o objetivo específico desta dissertação, refletimos sobre a necessidade da existência de instrumentos de pressão para a existência da chamada democracia participativa. Temos atualmente uma participação tutelada, obrigatória segundo a legislação e fiscalizada pela promotoria pública, pois talvez, não fosse assim, em alguns casos a participação popular pouco (ou não) existiria.

Passado todo o processo das oficinas que observamos, considerando o conjunto de entrevistas realizadas, entendemos que fazer a gestão compartilhada de uma unidade de conservação, em especial de uma APA na região metropolitana de São Paulo, exige além do esforço técnico demonstrado pelas equipes envolvidas. Exige um trabalho político extremamente delicado, se o desejo for conseguir construir e consolidar pactos e compromissos para a gestão do território. No entanto, lembramos que o político, em diversas entrevistas, apareceu como um elemento negativo, menos sério, motivador de conflitos, o que seria suprido com a técnica e com a ciência. Será? Em um território de conflitos, de histórias de vida, de memórias, de interesses econômicos variados, será que o técnico deve ter, de fato, força sobre o político? Não nos parece. Será que o espírito da legislação que obriga a participação na gestão de uma APA caminha por aí? Chegamos ao fim deste trabalho sem saber ao certo, porém temos claro que se o interesse dos gestores for de fato assegurar o desenvolvimento econômico, conciliando com a “a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2000) e com a proteção aos atributos naturais deste território, é preciso renovar e inovar. As práticas participativas e especialmente o entendimento sobre o que seja compartilhar a gestão (cultura política) que observamos neste processo, não nos parece assegurar sua efetiva execução. E isto não se restringe aos (às) gestores (as) da unidade, mas também aos diversos (as) conselheiros (as) que ainda se veem como consultores, se limitando a um lugar de opinião e não de enfrentamento, decisão e co-gestão.

Isto nos leva a outra reflexão que nos provocou ao longo deste processo e que certamente nos acompanhará em nossa próxima etapa acadêmica, que se refere à força motriz da democracia atual em gerar e sustentar novos processos democráticos. Não nos parece que a atual cultura política democrática brasileira contenha elementos que possibilitem pensar e propor novas ferramentas, novos processos, novas ações participativas para irmos além do estágio em que nos encontramos. Apoiamo-nos no que reflete Dorna (2003) sobre a sociedade ocidental contemporânea, que segundo afirma vive um momento de oscilação paradoxal entre o crescimento da democracia e a personalização do poder. O autor questiona o que há de novo na democracia contemporânea e quanto os sujeitos democráticos são capazes de se renovarem, fazendo o mesmo, por consequência, com o regime.

Esta percepção nos parece ir ao encontro daquela que tivemos após a análise do processo de participação na construção de um instrumento de gestão pública, que independente de ser o desta ou daquela APA, ou de ser deste ou daquele segmento da sociedade, revelou a seguinte dúvida: estamos participando? Sim. Mas nossas ações são capazes de fazer girar o motor democrático, incentivando e despertando o interesse para a participação do cidadão e para novos processos participativos? Pois, se o regime democrático tem se demonstrado incapaz de gerar novas formas de ação para que se atualize e se mantenha (DORNA, 2007, 2003; DORNA, BERTHELIER, GEORGET & LEBREUILLY, 2004; BAQUERO, 2001), estaria ele sob algum risco?

Questões como estas nos motivam a continuar, em um futuro processo de doutoramento, a investigar o estado atual da democracia brasileira (em especial ao consideramos este momento histórico em que o país conjuga democracia representativa estável, crescimento econômico e desenvolvimento social), frente às novas tecnologias de comunicação e ao universo da hiperinformação em que nos vemos inseridos, buscando refletir sobre a urgência na renovação das práticas participativas e efetivação das mesmas na gestão das políticas nacionais.

Bibliografia

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. Artigo apresentado no **II Seminário Nacional do Núcleo de Pesquisa em Ciências Sociais: “Movimentos sociais, participação e democracia”**. Florianópolis: UFSC, 2007.

ALVAREZ-GAYOU, Juan L. **Cómo hacer investigación cualitativa**. Barcelona: Paidós, 2003.

ALVES, Patrícia Horta. **Educom.rádio - uma política pública em Educomunicação**. Tese (Doutorado em Comunicação). Escola de Comunicação e Artes. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2007.

ANGROSINO, Michael V. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

ANSARA, Soraia. **Memória Política**: Repressão e Ditadura no Brasil. Curitiba: Juruá, 2009.

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.

AVRITZER, Leonardo. Prefácio. In.: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte (MG): Autêntica Editora, 2009.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1992.

BANA, Ivanir Guidini. **O confronto de discursos**: memórias de uma história política. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Londrina, Londrina (PR). 2002.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 21, nov. 2003 .

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

BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opin. Publica [online]**. vol.14, n.2. 2008. pp. 380-413.

BARRACHO, Carlos. **Psicologia Política**. Escolar Editora: Lisboa (Portugal), 2011

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Reflexões sobre como fazer trabalho de campo. **Sociedade e Cultura**, v. 10, n. 1, jan./jun., p. 11-27, 2007.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **Repensando a pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

BRANDÃO, Helena H. N. **Introdução à análise do discurso**. Campinas (SP): Ed. Unicamp, 2002.

BRASIL. **Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 2000.

CAMINO, Leôncio; LHULLIER, Louise; SANDOVAL, Salvador (Orgs.). **Estudos sobre comportamento político**. Florianópolis (SC): Letras Contemporâneas, 1997.

CARNICEL, Amarildo. Jornal comunitário e educação não formal: três experiências, um caminho. In.: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, 27., 2004. Porto Alegre. Anais... São Paulo: Intercom, 2004.

CARTWRIGHT, Dorwin; ZANDER, Alvin. **Group Dynamics**. Research and Theory. Nova Iorque (EUA): Harper & Row, 1960.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Fundamentos da política e da sociedade brasileiras. In.: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CASTRO JÚNIOR, Evaristo; COUTINHO Bruno Henrique; FREITAS, Leonardo Esteves. Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In.: GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes. **Unidades de Conservação**. Abordagens e características geográficas. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2009.

CHARAUDEAU, Patrick. **Discurso político**. São Paulo: Contexto, 2006.

CHARAUDEAU, Patrick. Para uma nova análise do discurso. *In*: CARNEIRO, Agostinho Dias (org.). **O discurso da mídia**. Rio de Janeiro: Oficina do autor, 1996.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de Análise do Discurso**. São Paulo: Contexto, 2004.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**: o discurso competente e outras falas. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

CHAUÍ, Marilena. Política e cultura democráticas: o público e o privado entram em questão. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. [s.l.], n.32, jun. 1991.

COSTA, Giseli Paim. **Cidadania e participação**: impactos da política social num enfoque psicopolítico. Curitiba (PR): Juruá, 2009.

COSTA, Guilherme Borges da; SILVA, Alessandro Soares da. Democracia no Brasil e os Desafios da Participação Política. In: ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de; SILVA, Alessandro Soares da; PEDRO, Felipe Corrêa (Orgs). **Psicologia política**: debates e embates de um campo interdisciplinar. São Paulo: Edições EACH, 2012.

COSTA, Guilherme Borges da. **Rádio CAIC - uma experiência do rádio como instrumento de mobilização popular no Jardim União da Vitória**. Monografia (Lato Sensu em Comunicação Popular e Comunitária). Universidade Estadual de Londrina: Londrina (PR), 2006.

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.

D'ADAMAO, O; BEAUDOUX, V.; MONTERO, M. (orgs). **Psicología de La acción política**. Buenos Aires: Paidós, 1995.

DAHLGREN, Peter. **Media and civic engagement**: citizens, political communication, and democracy. Nova Iorque: Cambridge, 2008.

DELFINO, Gisela I.; ZUBIETA, Elena M.. Participación política: concepto y modalidades. **Anu. investig.**, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

DELIBERADOR, L., LOPES, M.. Mídia Educação e a formação cidadã: análise das oficinas de rádio da escola municipal Olavo Soares Barros de Cambé – PR. Intercom - Revista Brasileira de Ciências da Comunicação, América do Norte, 34, jun. 2011.

DELIBERADOR, Luzia M. Y.; VIEIRA, Ana Carolina R. Comunicação e educação para a cidadania em uma cooperativa de assentamento do MST. Comunicação & Educação. São Paulo, ano XI, n. 3 set/dez, 2006.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1999.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas (SP): Autores Associados, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec; Nupaub/USP, 2004.

DORNA, Alexandre. **Crisis de la democracia y liderazgo carismático**. México: Ediciones Coyoacán, 2003.

DORNA, Alexandre. Démocratie et citoyenneté: une réflexion critique. In.: DORNA, Alexandre; SABUCEDO, José Manuel (Orgs.). **Études et chantiers de psychologie politique**. Paris: L'Harmattan, 2006.

DORNA, Alexandre. La Psicología Política. Ausencia de proyectos políticos y la crisis de las ciencias sociales. **Revista de Psicología Política**, nº 24, PP. 31-44, 2002.

DORNA, Alexandre. La Psychologie Politique: un carrefour pluridisciplinaire. **Hermès**, 5-6, pp. 181- 199, 1989.

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.

DORNA, Alexandre; SABUCEDO, José Manuel. Les thèmes d'urgence de la psychologie politique. In.: DORNA, Alexandre; SABUCEDO, José Manuel (Orgs.). **Études et chantiers de psychologie politique**. Paris: L'Harmattan, 2006.

FERREIRA, Zoraia Nunes Dutra. Movimentos sociais na rede: garantia de comunicação alternativa? **Comtempo** - Revista Eletrônica do Programa de Pós Graduação da Faculdade Casper Líbero. São Paulo, v 2, Ano 2, Dez. 2010.

FOUCAULT, Michel, *et ali*. **O homem e o discurso**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1971.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso**. São Paulo: Loyola, 2005.

FOUREZ, Gérard. **A construção das ciências**. Introdução à filosofia e à ética das ciências. São Paulo. Ed. UNESP. 1995.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. **Termo de referência para a contratação de serviços especializados para a elaboração do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê**. São Paulo, 2010.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**. v. 42(1), p 5-11, jan/abr 2006.

GOHN, Maria da Glória. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Repensando a Experiência Urbana na América Latina**: questões, conceitos e valores. Buenos Aires (Argentina): CLACSO, 2000.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, 1995. pp. 39-53.

HELLER, Agnes. **O Cotidiano e a História**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

IRVING, Marta de Azevedo. Áreas Protegidas e Inclusão Social: uma equação possível em políticas públicas de proteção da natureza no Brasil?. **Sinais Sociais**, v. 4, p. 122-147, 2010.

JACOBI, Pedro Roberto. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **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. Katálisis**, 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.

RODRÍGUEZ KAUTH, Ángel. La corrupción y la impunidad, leídas desde la psicología política. In.: OBLITAS, Luis A; RODRÍGUEZ KAUTH, Ángel (Orgs). **Psicología Política**. México: Plaza y Valdés, 1999

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LHULLIER, Louise. Autoritarismo, democracia e consciência moral: uma perspectiva psicopolítica. In.: CAMINO, Leôncio; LHULLIER, Louise; SANDOVAL, Salvador (Orgs.). **Estudos sobre comportamento político**. Florianópolis (SC): Letras Contemporâneas, 1997.

LOUCHE, Claude. **Pouvoir et délégation dans les négociations professionnelles**. Paris (França) : Éditions du CNRS, 1975.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, Jan.-Abr., 2006.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidade e limites da democracia deliberativa**. A experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In.: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte (MG): Autêntica Editora, 2009.

MAY, Tim. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, Rodrigo. **A Proteção da Natureza: das Estratégias Internacionais e Nacionais às demandas Locais**. Tese (Doutorado em Geografia). UFRJ/PPG: Rio de Janeiro, 2003.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, Vol. 9, n. 1, jan./jun. 2006.

MELUCCI, A. **Challenging codes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de Debate e Negociação: a História da Elaboração da Lei do SNUC. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (coord). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**: o regime jurídicos das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 28ª ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 9ª ed. revista e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006.

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

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e desconfiança das instituições democráticas. In.: MOISÉS, José Álvaro (org.). **Democracia e confiança**. Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?. São Paulo: EDUSP, 2010b.

MONTERO, Martiza. ¿Para qué Psicología Política?. **Revista de Psicología Política**, São Paulo, v.9, n.18, 2009.

MONTERO, Maritza. Modelos y niveles de análisis de la psicología política. In.: OBLITAS RODRIGUEZ KAUTH. **Psicología política**. México: Plaza y Valdés, 1999.

MOSCOVICI, Serge. **Psychologie des minorités actives**. Paris (França) : Presses Universitaires de France, 1979.

MOTA, Graciela. La “négotiation” politique: la construction de la collectivité. In. : DORNA, Alexandre; SABUCEDO, José Manuel. **Études et Chantiers de Psychologie Politique**. Paris (França): L’Harmattan, 2006.

MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2009.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In.: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

ORLANDI, Eni P. **Análise de Discurso**. Princípios & procedimentos. 9ª Ed. Campinas (SP): Pontes, 2010.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Área de proteção Ambiental. In.: BENJAMIN, Antônio Herman (coord). **Direito Ambiental das Áreas Protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 2001.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PARISI, Elio R. Definiendo a la Psicología Política. In.: PARISI, Elio R. (org.). **Psicología política y otros temas de psicología**. Espanha: Ediciones Cooperativas, 2007.

PÊCHEUX, Michel. **Análise de Discurso**. Campinas (SP): Pontes, 2011.

PÊCHEUX, Michel. **Discurso**: estrutura ou acontecimento. Campinas (SP): Pontes, 1990.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e Discurso**. Campinas (SP): Pontes, 2009.

PERUZZO, Cicilia M. K. Observação participante e pesquisa-ação. In.: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

PERUZZO, Cicilia. Comunicação comunitária e educação para a cidadania. PCLA. **Pensamento Comunicacional Latino Americano** (Online), São Paulo, v. 4, n. 1, p. 1-10, 2002.

PERUZZO, Cicilia. **Comunicação nos Movimentos Populares**. A participação na construção da cidadania. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

PRADO, Marco Aurélio. Da mobilidade social à constituição da identidade política: reflexões em torno dos aspectos psicossociais das ações coletivas. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 59-71, jun., 2002.

PRADO, Marco Aurélio. Psicologia Política e Ações Coletivas. **Revista de Psicologia Política**, São Paulo, v.1, n.1, 2001.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2006.

QUEIROZ, Fabio Albergaria de; SILVA, Luciene de Jesus Maciel da. 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, Paraná, 2004.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**: política e filosofia. São Paulo: Ed. 34, 1996.

RIVAS, María Jesús Funes; TOMÀS, Jordi Monferrer. Perspectivas teóricas y aproximaciones metodológicas al estudio de la participación. In.: RIVAS, María Jesús Funes; ARGILES, Ramon Adell. **Movimientos sociales: cambio social y participación**. Madri: Ed. UNED, 2003.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Democracia em duas dimensões: cultura e instituições. **Soc. estado**. [online]. vol.24, n.3, pp. 863-880, 2009.

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.

SADER, Emir. Para outras democracias. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

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. O comportamento político como campo interdisciplinar do conhecimento. In.: CAMINO, Leôncio; LHULLIER, Louise; SANDOVAL, Salvador (Orgs.). **Estudos sobre comportamento político**. Florianópolis (SC): Letras Contemporâneas, 1997

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.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**. Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHMIDT, João Pedro. **Juventude e política no Brasil**: a socialização política dos jovens na virada do milênio. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 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.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A produção social da identidade e da diferença. In. SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). **Identidade e diferença: a perspectiva dos Estudos Culturais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SILVA, Alessandro Soares da; ZONTA, Celso. A Psicologia Política no Cenário Ibero-Latinoamericano (Editorial). **Revista Psicologia Política** (Impresso), v. 11, p. 9-15, 2011.

SILVA, Alessandro Soares da; ZONTA, Celso. A RPP em Revista: 10 anos contribuindo para a Psicologia Política Brasileira (Editorial). **Revista Psicologia Política** (Impresso), v. 10, p. 192-197, 2010.

SINTOMER, Yves. Cinq défis de La démocratie participative. **Territoires**. n. 434, jan., 2003.

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

SOBRAL, J.; SABUCEDO, J. M.; VARGAS, P. Powerlessness y participación política convencional. **Revista de Psicología Social**, Vol I, pp 57-68, 1986.

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

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2003.

THUNDEROZ, Christian. **Qu'est-ce que négocier?** Rennes (França): Presses Universitaires de Rennes, 2010.

TILLY, Charles. **Democracy**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

TILLY, Charles; WOOD, Lesley J. **Los movimientos sociales, 1768-2008**. Barcelona: Crítica, 2010.

Apêndices

Apêndice A

Roteiros das entrevistas

Entrevista

Roteiro organizado pela temática

Tema	Perguntas orientadoras
Apresentação	Nome Data de nascimento Profissão (quanto tempo no serviço público? na militância?) Cidade onde nasceu Local onde mora hoje Escolaridade Faixa salarial Como você começou a se envolver da questão ambiental? Por que participar do processo de produção do Plano de Manejo da APA VRT?
Relação com a APA	Qual a relação com a APA Várzea do Rio Tietê? Qual o papel de uma APA? E da APA Várzea do Rio Tietê? Qual a importância desta Unidade de Conservação? Existem conflitos no território da APA Várzea do Rio Tietê? (Se sim, quais?) Quais são os desafios da APA Várzea do Rio Tietê?
Conselho Gestor	Por que ser conselheiro de uma APA? (Levantar histórico) Quem você representa no CG? Quais suas principais preocupações enquanto conselheiro? Como você vê as relações internas no conselho? E as relações do Conselho com o Estado? E com a Sociedade Civil e movimentos sociais? Qual o papel de um CG? E o do conselho gestor da APA Várzea do Rio Tietê? Para você, qual seria o modelo de gestão do conselho gestor? Por quê? (Como Sr. avalia os processos de gestão no conselho: participativa, etc?) Olhando a estrutura do CG da APA, há uma divisão bipartite, em sua

	<p>opinião qual seria o propósito deste tipo de divisão? (O CG da APA cumpre este propósito? Ou o que dificulta ser mais participativo?)</p> <p>Quem são os conselheiros da APA VRT? Como você vê os conselheiros da APA VRT? Quais seriam os elementos que, por ventura, unificam e/ou dividem os conselheiros?</p> <p>Você vê a sua participação no Conselho Gestor?</p> <p>Quais ações você adotaria para assegurar a efetividade da participação na gestão da APA VRT?</p>
Plano de Manejo	<p>O que é e para que serve um Plano de Manejo?</p> <p>Qual a importância do PM para a APA VRT?</p> <p>Na sua avaliação o PM muda a realidade da APA ou ela permanece igual apesar do PM?</p> <p>Qual sua avaliação sobre o processo de produção do PM da APA VRT?</p> <p>Como você avalia a participação popular no processo de produção do PM da APA VRT?</p> <p>Para você quais foram os atores que participaram da construção do PM?</p> <p>Quais as contribuições de cada um deles?</p> <p>Qual o papel dos participantes das oficinas da APA VRT nos processos de tomada de decisão na elaboração deste PM? (Os convidados participaram efetivamente dos processos de tomada de decisão?)</p> <p>Na sua opinião, existem atores com diferentes capacidade decisórias no processo de construção do PM ou todos os participantes têm o mesmo poder e status? (Se há, quais e por quê?)</p> <p>Quais são os pontos positivos no processo de produção do PM?</p> <p>Na sua opinião, faltou alguma coisa no processo de produção do PM? O quê?</p> <p>Como você avalia a participação da sociedade civil?</p> <p>Como você avalia a participação dos municípios?</p> <p>Como você avalia a participação do estado?</p> <p>Como você avalia os trabalhos da equipe técnica?</p> <p>Você sentiu falta de algum ator em especial neste processo de construção do plano de manejo?</p> <p>O que é participação para você?</p>

Entrevista – Feedback dos entrevistados

Questionário enviado aos (às) entrevistados (às)

- 1) Qual sua avaliação do processo de produção do plano de manejo da APA da Várzea do Rio Tietê no que se refere à participação social?
- 2) Os conselheiros e convidados puderam participar das tomadas de decisão? Se você acha que sim, como você percebeu isto? Se você acha que não, o que os impediu de participar?
- 3) Como você avalia a relação entre os atores do Estado e da Sociedade Civil neste processo de produção do plano de manejo?
- 4) Como você avalia a sua participação nesse processo do Plano de Manejo? E dos seus colegas do Conselho Gestor da APA?
- 5) Quais foram os pontos positivos desse processo? Por que os considera positivos? E os pontos negativos? Por quê?
- 6) Como você avalia as ações dos representantes do Estado no processo de produção do Plano de Manejo?
- 7) Como você avalia as ações dos representantes da Sociedade Civil no processo de produção do Plano de Manejo?
- 8) Daqui para frente quais são os papéis dos atores que participaram nesse processo de produção do Plano de Manejo?
- 9) Você participaria de outros processos como este? Por quê?
- 10) Depois de ter passado pelo processo do plano de manejo, como você define participação?

Apêndice B

Modelo do Termo de Consentimento Livre Esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa **“Ações Coletivas, Participação Política, Políticas Públicas: um enfoque psicopolítico da mobilização popular na produção do Plano de Manejo da APA da Várzea do Rio Tietê”**.

Este trabalho tem como objetivo investigar o processo de participação social dos atores envolvidos na produção do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Rio Tietê e resultará na dissertação do mestrando **Guilherme Borges da Costa**, no Programa de Pós Graduação em Mudança Social e Participação Política, da Escola de Artes, Ciências e Humanidade, da USP.

Sua participação nesta pesquisa não é obrigatória e consistirá em conceder uma (ou mais, caso seja necessário) entrevista sobre o seu processo de participação na produção do Plano de Manejo da APA Várzea do Rio Tietê.

Caso queira manter o anonimato, você poderá indicar um nome fictício. Todas as informações resultantes da(s) entrevista(s) serão utilizadas somente com finalidade acadêmica.

DADOS DO ORIENTADOR

Prof. Dr. Alessandro Soares da Silva
Av. Arlindo Bettio, 1000 - Ermelino Matarazzo, São Paulo (SP).
Telefone (11) 3091 8877

Declaro que concordo em participar da pesquisa.

() Concordo em divulgar meus dados (nome, sexo, cargo, etc).

() Não concordo em divulgar meus dados (nome, sexo, cargo, etc) e sugiro o seguinte nome fictício _____.

São Paulo , ____ de _____ de 2011

(Nome: _____)