

Consciência e participação política em conselhos gestores de unidades de conservação: Adversidades e forças

Conciencia y participación política en consejos de gestión de unidades de conservación:
Adversidades y fuerzas

Consciousness and political participation in councils that manage conservation units:
Adversities and strengths

Audri Silva dos Santos *

audri.santos@gmail.com

Aline Reis Calvo Hernandez **

alinehernandez@hotmail.com

* Professora da Escola Profissional Fundatec. Mestra em Ambiente e Sustentabilidade pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Porto Alegre, Brasil.

** Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sustentabilidade (PPGAS) da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Porto Alegre, Brasil.

Resumo

O artigo é um recorte da pesquisa realizada no escopo do Mestrado em Ambiente e Sustentabilidade da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Trata-se de um estudo cujo objetivo foi analisar as adversidades e relações de força enquanto dimensões de consciência e participação política nos Conselhos Gestores da Área de Proteção Ambiental Rota do Sol e da Estação Ecológica Estadual Aratinga, região dos Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul, Brasil. As análises se deram à luz das sete dimensões do Modelo de Consciência Política (Sandoval, 1989, 1994, 2001, 2016) pela elaboração de mapas falados com os conselheiros. Apesar do enfoque para articulação do funcionamento das unidades de conservação que embasam a garantia de proteção à biodiversidade local, a efetiva ação política se estabelece como um reflexo do jogo político, onde a percepção frente às adversidades são imprescindíveis à elaboração de projetos e articulação em rede.

Palavras-chave: *Psicologia Política; Ambiente; Ação Política; Sustentabilidade.*

Resumen

El artículo es un extracto de la investigación realizada en el ámbito del Máster en Medio Ambiente y Sostenibilidad de la Universidad Estadual do Rio Grande do Sul. Es un estudio cuyo objetivo era analizar las adversidades y las relaciones de poder como dimensiones de conciencia y participación política en el Consejos de Administración del Área de Protección Ambiental Rota do Sol y la Estación Ecológica del Estado Aratinga, región de Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul, Brasil. Los análisis se basaron en las siete

dimensiones del Modelo de Conciencia Política (Sandoval, 2016) a través de la elaboración de mapas. A pesar del enfoque en la articulación del funcionamiento de las unidades de conservación y protección de la biodiversidad, la acción política efectiva se establece como un reflejo del juego político, donde la percepción de adversidad es esencial para la elaboración de proyectos y la articulación de redes.

Palabras-clave: *Psicología Política; Medio ambiente; Acción política; Sostenibilidad.*

Abstract

The article is an excerpt from the research conducted in the scope of the Master in Environment and Sustainability of Rio Grande do Sul's State University (UERGS). It is a study that aimed to analyze the adversities and power relations as dimensions of consciousness and political participation in the Councils that manage the Environmental Protection Area Rota do Sol and the Aratinga State Ecological Station, region in Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul, Brazil. The analyses were based on the seven dimensions of the Political Consciousness Model (Sandoval, 1989, 1994, 2001, 2016) through the elaboration of Spoken Maps with the councilors. Despite the focus on articulating the functioning of conservation and protection units for local biodiversity, effective political action is established as a reflection of the political game, where the perception of adversity is essential to the elaboration of projects and networking.

Keywords: *Political Psychology; Environment; Political Action; Sustainability.*

Introdução

A pesquisa que apresentamos se deu através de um estudo dos conselhos gestores das unidades de conservação dos Campos de Cima da Serra/RS sobre a perspectiva da Consciência e da Ação Política. Desenvolvida no programa de pós-graduação do mestrado profissional em Ambiente e Sustentabilidade (PPGAS) da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

A construção de uma sociedade mais democrática e justa tem em seu alicerce algumas urgências e a necessidade de profissionais, na esfera pública e privada, que atuem em atividades relacionadas à sustentabilidade. O desenvolvimento destes indivíduos requer habilidades interdisciplinares de analisar, diagnosticar, gerir e gerar conhecimentos em âmbito socioeconômico e ambiental, possibilitando o efetivo desenvolvimento sustentável.

Partindo desse contexto e desses pressupostos, surge o interesse em investigar questões relativas à consciência, à participação e à ação política. Sob esse viés, esse estudo analisou as dimensões de consciência e participação política, além das estratégias de ação adotadas pelos Conselhos Gestores¹ (CG), sob a luz das Unidades de Conservação² (UC) dos Campos de Cima da Serra/RS, por meio da participação nas assembleias ordinárias das UC.

Ao conhecer o campo de estudo e ler sobre o tema, emergiram algumas questões de pesquisa e dentre elas quais são os atores, as redes, os poderes e as correlações de forças inseridas no contexto das UC? Dessa forma, o principal objetivo deste artigo, analisar as adversidades e relações de força enquanto dimensões de consciência e participação política, pretende descortinar e discutir as relações entre os poderes legais, locais e múltiplos, as relações de poder, os interesses diversos e as proposições de ações estratégicas formuladas pelos CG.

Para tanto, este artigo foi estruturado em cinco sessões, em que primeiramente apresento a introdução, a fim de contextualizar o tema e os campos de estudo à abordagem empregada ao uso do Modelo de Consciência Política como teoria chave de análise, seguida da metodologia aplicada. As discussões frente às análises oriundas dos fluxos de dados, para descortinar as relações de força entre os diferentes poderes, que dividimos em duas partes: 1º Conhecendo o cenário dos Conselhos Gestores em Unidades de Conservação; 2º Reflexões e discussões a partir dos mapas falados. E, ao finalizarmos, tecemos algumas considerações finais. Num horizonte em perspectiva, esperamos que esse artigo possa trazer elementos teóricos, metodológicos e analíticos à novas investigações que tenham a consciência e a participação política como foco de análise.

O Modelo de Consciência Política, proposto por Salvador Sandoval no final da década de oitenta, representa as várias dimensões psicossociais que constituem o saber político de um indivíduo sobre a sociedade e sobre si mesmo como membro da sociedade e representa, conseqüentemente, sua disposição para agir de acordo com esse saber (Sandoval, 2001). As dimensões propostas pelo autor são: identidade coletiva, interesses coletivos, crenças, valores e expectativas sobre a sociedade, eficácia política, sentimento com respeito aos adversários, metas e repertórios de ações, vontade de agir coletivamente. A dimensão *sentimentos de injustiça* anteriormente integrante do modelo foi extraída do mesmo pelo entendimento do autor de que esses sentimentos fazem parte de um conjunto de emoções que trazem significados adicionais aos demais elementos da consciência política (Sandoval & Silva, 2016).

No que tange às relações sociais, essas abrangem não só influência mútua entre indivíduos, mas compreendem as relações deles com o ambiente, a cultura e a sociedade, incorporando os meios naturais ou artificiais onde incidem as ações humanas e o conjunto dos meios não antropizados fundamentais à sobrevivência da humanidade (Fleury et. al., 2014). Segundo esses autores, esses meios são distinguidos por sua geometria, seus componentes biológicos e humanos, químicos, físicos e a distribuição espacial dos mesmos em seus processos de mudança, de ação ou de interação, fazendo-

1 Utilizaremos a sigla CG para designar os Conselhos Gestores.

2 Utilizaremos a sigla UC para designar as Unidades de Conservação.

-os mudar no espaço e no tempo e por suas diversas dependências em relação às ações antrópicas. Logo, a mudança do ambiente implica em refletir acerca da mudança dos indivíduos, sendo essa mudança constituída em cada fase da existência social, estabelecida pela ética, economia e política (Loureiro & Abrucio, 2012).

Na abordagem de Dussel (2007) acerca do ser humano, os elementos naturais e construídos e suas inter-relações podem ser entendidos dentro da visão sistêmica de interdependência e participação, pois quanto maior a participação dos membros singulares na comunidade de vida, mais se cumprem exigências e projetos individuais e comuns. Assim, o poder da sociedade transforma-se em proteção e impulso que produz e inova, impactando diretamente o projeto político proposto nos diferentes cenários sociais.

Metodologia Aplicada

Para levar a cabo a pesquisa de campo junto aos Conselhos Gestores, adotou-se uma metodologia de cunho qualitativo (Bauer & Gaskell, 2015), que considera as interpretações das realidades sociais e procura entender um fato, um fenômeno em profundidade quando o objetivo do estudo seja compreender, aprofundar os aspectos investigados, como a participação política que, para além das interpretações, exigiu descrições, análises e comparações. Assim, a fim de obter uma visão mais sistêmica do processo de pesquisa, optamos por um estudo do tipo exploratório, descritivo e interpretativo, adotando como procedimentos metodológicos a coleta de dados através de três etapas encadeadas, com a finalidade de discutir as variáveis psicopolíticas e estratégicas adotadas pelos CG e suas redes de ação no que tange à consciência e participação política.

Como etapa preliminar ao trabalho de campo foi feita a revisão de pesquisas e dados secundários já produzidos na região sobre CG das UC. A segunda etapa transcorreu por meio do fluxo de dados primários, mediante o procedimento metodológico de elaboração de mapas falados pelos conselheiros integrantes dos CG. A terceira etapa se deu por meio de análise documental e outras informações registradas em diário de campo, oriundas de observações durante as reuniões dos CG. No que diz respeito aos mapas falados, é um método que possibilita o registro e a visualização, de forma esquemática, das diferentes partes de uma região (unidade de conservação, comunidade, povoado etc.), dos serviços e redes existentes, de sua distribuição nas áreas identificadas, de acordo com a visão e a participação dos próprios membros participantes, o seja, trata-se de um desenho representativo do espaço ou território que está sendo objeto de reflexão. Os mapas falados possibilitam resguardar o contexto participativo, além de servirem como instrumentos de visualização do processo e propulsores de reflexões sobre determinados assuntos, a partir de conhecimentos e percepções individuais, grupais e compartilhadas. Possibilita uma visão espacial do local, auxilia na obtenção de informações exploratórias e permite obter uma visão geral da realidade (Spink, 2010).

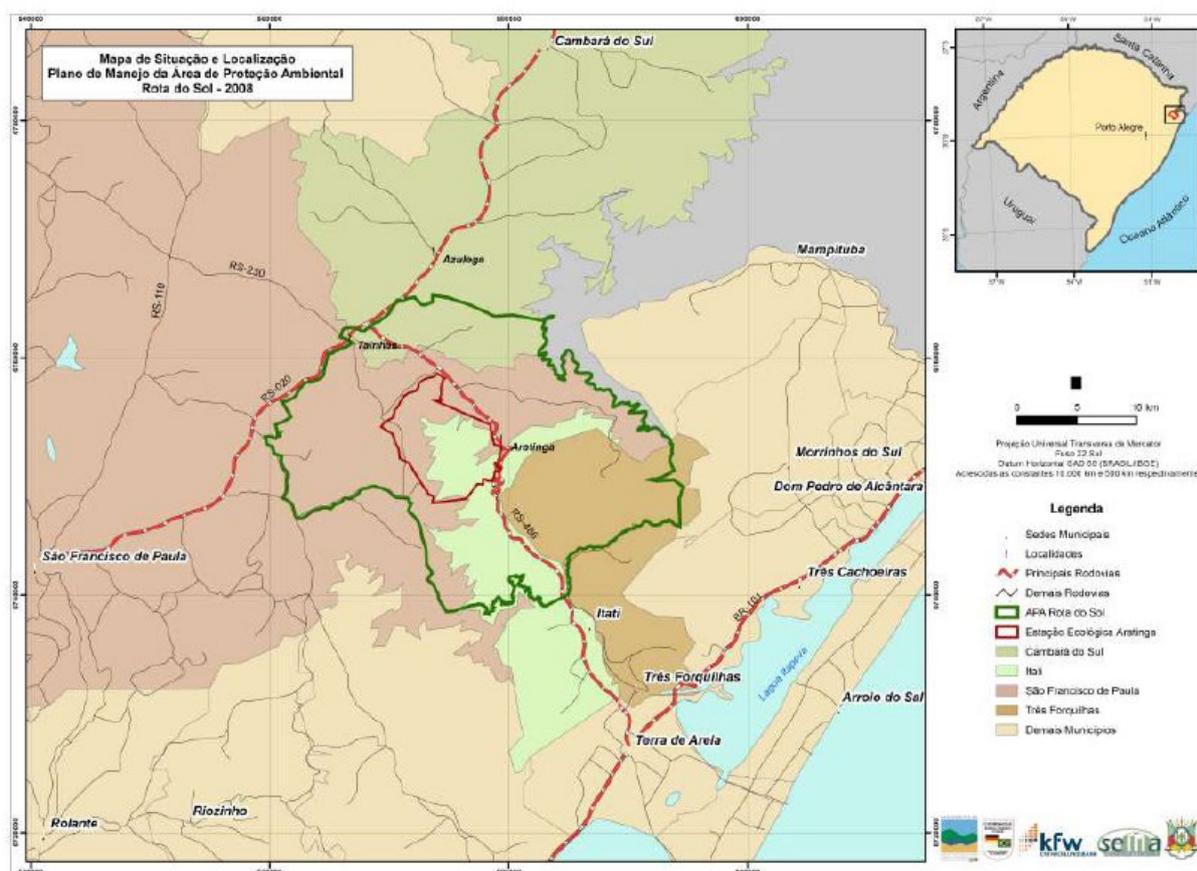
As principais utilizações e tipo de informações aportadas por esse método representam estruturas, processos, dinâmicas e redes, a fim de possibilitar a emergência de fatos, acontecimentos, histórias e informações que dão um sentido mais qualitativo aos dados. Desenhar, explorar e interpretar os mapas falados permite identificar locais, problemas, potencialidades, relações entre atores e instituições de uma dada região, instituição e diversos aspectos políticos do campo de estudo, facilitando a correlação entre esses aspectos e proporcionando melhor compreensão do processo histórico e projeções futuras.

A fim de garantir o cumprimento das exigências éticas, científicas e legais fundamentais à defesa dos interesses dos participantes houve autorização de participação dos conselheiros, dos gestores e dos responsáveis pela administração das UC por meio do Termo de Consentimento Livre Esclarecido, além da aprovação prévia pelos responsáveis pelas UC, conforme requerido pela Lei Federal nº 9.985/2000, e, neste caso, executado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e as gestoras das unidades, as quais também têm o papel de presidir os respectivos conselhos.

A escolha dos conselhos participantes foi intencional, pois o estudo estava bem direcionado à Área de Proteção Ambiental Rota do Sol³ (APA) e à Estação Ecológica Estadual Aratinga⁴ (ESEC), as quais estão geograficamente sobrepostas além de possuírem similaridades nas adversidades políticas locais e nos interesses coletivos plasmados em rede.

A ligação geográfica das UC se dá devido a ESEC estar localizada no centro da APA e corresponder à sua Zona de Proteção Integral, ambas situadas na região Nordeste do Rio Grande do Sul. As unidades pesquisadas são duas das três UC administradas pela sede conjunta da Secretaria do Meio Ambiente do Estado (SEMA), em São Francisco de Paula (SFP), conforme a Figura 01:

Figura 01 – Mapa de localização da APA Rota do Sol e ESEC Aratinga.



Fonte: Rio Grande do Sul, 2008 b. in Marques, 2015.

O principal objetivo da APA, segundo seu plano de manejo e o decreto de criação é proteger os recursos hídricos ali existentes (principalmente as nascentes dos rios Tainhas e Três Forquilhas). A APA está inserida na região fisiográfica dos Campos de Cima da Serra (SFP e Cambará do Sul) e do Litoral (Itati e Três Forquilhas), além de estar situada numa região que possui limites topográficos entre quatro grandes bacias hidrográficas, sendo duas as da Região Hidrográfica do Guaíba (Sinos e Taquari-Antas) e as outras da Região Hidrográfica do Litoral (Tramandaí e Mampituba).

3 Utilizaremos a sigla APA para designar a Área de Proteção Ambiental Rota do Sol.

4 Utilizaremos a sigla ESEC para designar a Estação Ecológica Estadual Aratinga.

Dessa forma, pela sobreposição de áreas e assuntos eminentes na região, os CG formaram uma composição única aos dois conselhos, constituídos por entidades que possuíam interface com ambas as Unidades. Porém, para atender o operador legal, o órgão gestor optou por formar dois conselhos (em processos administrativos independentes), mas com a mesma composição. Este processo de formação desenvolveu-se ao longo de três anos e em 2012, as Portarias SEMA nº 37 e 38 criam, respectivamente, o Conselho Consultivo da ESEC e o Conselho Deliberativo da APA Rota do Sol.

Neste panorama dos CG das UC, os processos de participação política e de inclusão social, a promoção da participação e o exercício na gestão das áreas protegidas para o desenvolvimento sustentável são essenciais à concepção e gestão de uma UC. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza⁵ (SNUC), instituído em 2000 pela Lei Federal nº 9.985/2000, divide as unidades em Unidades de Proteção Integral que objetivam preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, como ocorre na ESEC, e em Unidades de Uso Sustentável que objetivam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, no caso da APA.

Gohn (2001) aborda essa modalidade de organização e participação política dos conselhos como a grande novidade nas políticas públicas do Brasil nos anos 2000. Os CG possuem caráter interinstitucional, tendo o papel de instrumento mediador na relação sociedade e estado, inscritos na Constituição de 1988, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. De fato, sabemos que essa Constituição adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos à promoção da democracia participativa.

Ainda segundo a autora, os CG são instrumentos de expressão, representação e participação atuais, pois eles possuem potencial de mudança política. Caso sejam efetivamente representativos, podem imprimir um novo formato às políticas sociais, uma vez que convergem aos processos de negociação, definição de agendas, formulação de políticas, tomada de decisões e como dispositivos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Assim, podemos dizer que com os conselhos se alcança uma nova institucionalidade e governança pública.

Conhecendo o Cenário dos Conselhos Gestores em Unidades de Conservação

Quais são os atores, os poderes, as estratégias e as correlações de forças percebidas pelos conselheiros e gestores? Conforme Hernandez (2015, p. 93), “o político assim entendido é poder e poder coletivo, nesse sentido, é aquela parcela de sanidade social que desacomoda a lógica individualista”. Para iniciarmos a discussão sobre as relações de força entre os diferentes poderes presentes nos CG, é preciso exibir um panorama das representações que os constituem. No começo de nosso percurso de campo, a gestão do colegiado dos CG trazia as representações de órgãos públicos, entidades de ensino e pesquisa, órgãos públicos ambientais, comitês organizacionais da sociedade civil, usuários do território, indústrias, comércios e órgãos de turismo que relacionamos no Quadro 01, conforme as Portarias SEMA 95 e 97, de 17 de agosto de 2016.

No que diz respeito aos assentos nos CG, cada entidade fica representada por 01 (um) titular e 01 (um) suplente. Contudo, existem casos em que não há a indicação formal de um representante. Também é importante mencionar que, em muitas ocasiões, o representante formal (titular ou suplente) não comparece às reuniões, sendo substituídos por outros indivíduos que podem ou não ter conhecimento, habilidades e atitudes necessárias para a efetiva representatividade nos fóruns do CG. Esta é uma importante observação para ser tratada junto ao colegiado, pois reforça a visão abordada por Gohn (2006), em que os conselhos permanecem em um campo consultivo, no âmbito da opinião, desmobilizando o poder de decisão ou deliberação.

Por estarem sobrepostas territorialmente, como vimos na Figura 1, ambas atuam no mesmo entorno social e o órgão gestor optou por conduzir os processos de criação dos conselhos de forma conjunta. Este processo de formação dos CG teve início em 2009 e durante este percurso se clarificou a sobreposição de entidades e pessoas entre as UC (Marques, 2015). A finalização desta etapa se deu com a instituição

5 Utilizaremos desse ponto em diante a sigla SNUC para designar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

do CG deliberativo da APA constituído em 04/06/2012, assim como o CG consultivo de ESEC, respectivamente pelas portarias SEMA 37 e 38 de 2012. Dessa forma, optamos em analisar o panorama desde o início das atividades dos CG até 2018.

Quadro 01 – Composição do Conselho Deliberativo APA Rota do Sol e Conselho Consultivo ESEC Aratinga gestão 2016 a 2018.

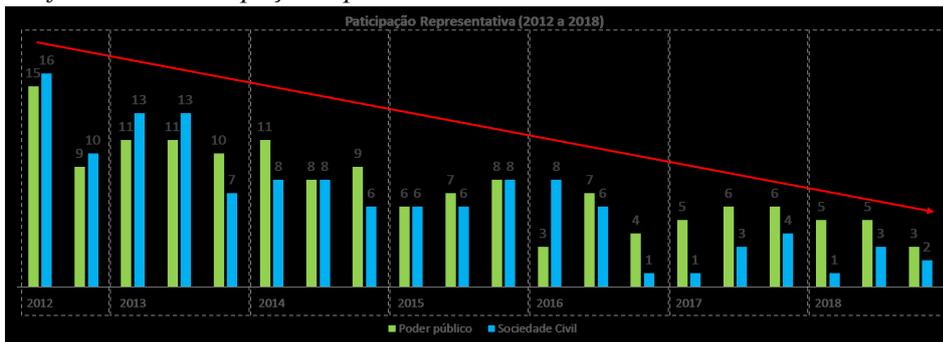
Poder Público	Sociedade Civil
Órgãos Públicos Ambientais	Comitês e Organizações da Sociedade Civil
Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA	Associação Ação Nascente Maquiné – ANAMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio	Instituto Curicaca
3º Batalhão Ambiental da Brigada Militar 2º Pelotão de Polícia Ambiental de Canela	Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – CERBMA/RS
Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul - FZB	Comitês de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio Tramandaí
Órgãos Públicos	Usuários do Território
Prefeitura Municipal de Cambará do Sul	Clube de Integração de Troca de Experiência – CITE 78
Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula	Sindicato Rural de São Francisco de Paula
Prefeitura Municipal de Três Forquilhas	Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas – COOMAFITT
Prefeitura Municipal de Itati	Associação de Mulheres Agricultoras Familiares para o Desenvolvimento Comunitário de Três Forquilhas – AMADECON
Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem – DAER	Sindicato Intermunicipal das Indústrias Madeiras, Serrarias, Carpintarias, Tanoarias, Esquadrias, Marcenarias, Móveis, Madeiras Compensadas e Laminadas, Aglomerados e Chapas de Fibras de Madeiras do Estado do Rio Grande Do Sul – SINDIMADEIRA/RS
Defesa Civil de Três Forquilhas	Comissão da Igreja da Comunidade Sagrado Coração de Jesus do Potreiro Velho
Entidades de Ensino, Pesquisa e Extensão	Fundação Projeto Terra
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/RS
Escola Estadual de Ensino Fundamental José Melo	Centro de Pesquisa e Conservação da Natureza Pró-Mata/PUCRS

Fonte: Santos e Hernandez, 2019.

Através da análise das atas, listas de presença e a publicação das Portarias SEMA 95 e 96 de 2016, estabelecemos um mapeamento dos CG e identificamos que o CG da APA e da ESEC era composto, até julho de 2018, por 25 membros, entre entidades governamentais e da sociedade civil. Estas instituições formaram o colegiado ao longo de dois anos.

Ao analisarmos a participação nas reuniões entre 2012 e 2018, podemos perceber que os problemas de participação neste fórum se estendem ao longo do horizonte de seis anos, pois a presença nas reuniões vem caindo expressivamente, conforme expressa o Gráfico 01. Não obstante, em muitas ocasiões, a presença não chegou a 50% do colegiado, o que impactou, em muitos momentos na formação de quórum mínimo para tomadas de decisões.

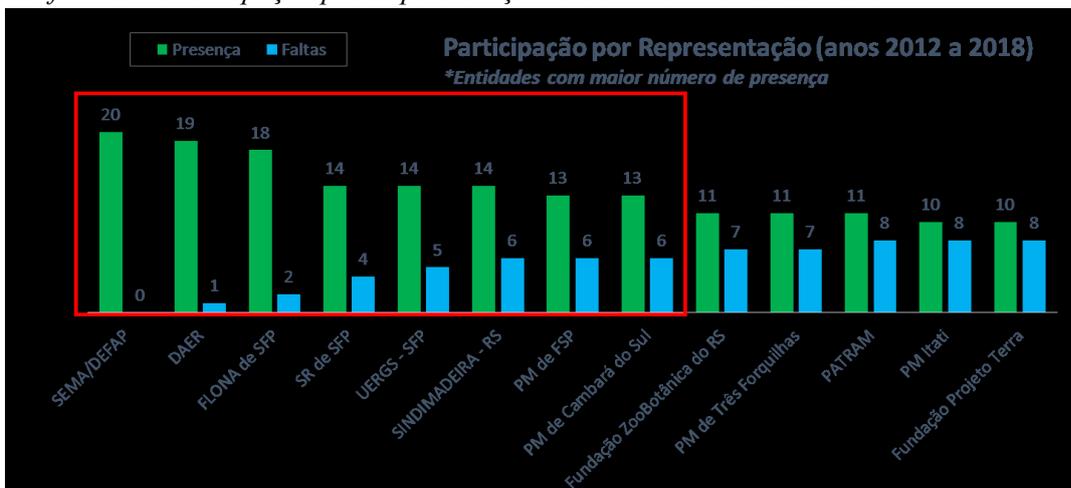
Gráfico 01 – Participação representativa entre os anos de 2012 a 2018



Fonte: Santos e Hernandez, 2019.

Desde a instituição dos CG foram realizadas 20 assembleias ordinárias e nestas ocasiões, algumas entidades, além da SEMA como presidente dos CG e órgão gestor, outras entidades se destacaram por estarem presentes um maior número de vezes: o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), a Floresta Nacional (FLONA) de São Francisco de Paula, Sindicato Rural de São Francisco de Paula, a Prefeitura Municipal de Cambará do Sul, a Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula, UERGS – São Francisco de Paula e o SINDIMADEIRA – RS, onde podemos perceber a maior representatividade do poder público, sendo apenas o Sindicato Rural como representante da sociedade civil, conforme podemos visualizar no Gráfico 02 abaixo.

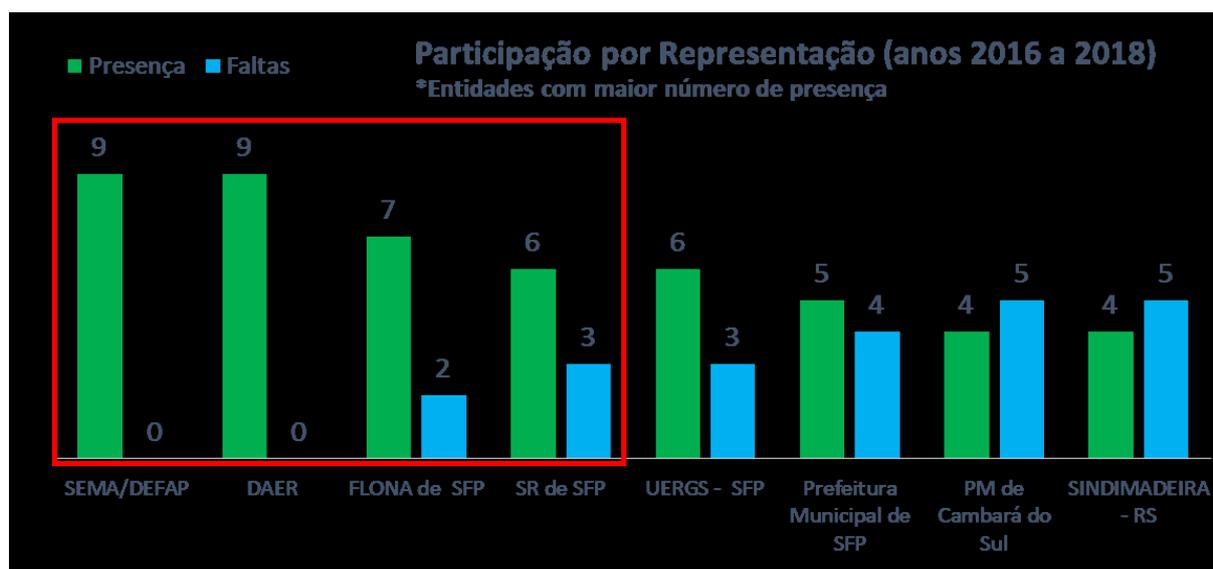
Gráfico 02 – Participação por Representação entre os anos de 2012 a 2018



Fonte: Santos e Hernandez, 2019.

Nos últimos dois anos outras entidades passaram a participar com maior frequência nas reuniões (Gráfico 03), o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER), a Floresta Nacional (FLONA) de São Francisco de Paula, Sindicato Rural de São Francisco de Paula, a Prefeitura Municipal de Cambará do Sul, a Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula, UERGS – São Francisco de Paula e o SINDIMADEIRA – RS. Mais à frente, mediante relato das observações realizadas no Diário de Campo, também perceberemos que a participação mais presente do SR de SFP possibilitou a criação de uma figura de oposição e crítica significativa dentro do CG, do mesmo modo que o SINDIMADEIRA – RS deixou de figurar como uma das maiores representações como podemos perceber, caindo de 7º para 8º lugar, ao fazer um *ranking* das participações no Gráfico 03:

Gráfico 03 – Participação por Representação entre os anos de 2016 a 2018



Fonte: Santos e Hernandez, 2019.

Após esse período, precisando a data de 17/07/18 - reunião em que já estávamos inseridas no contexto da pesquisa, o CG passou a ser formado por 15 entidades, sendo 08 governamentais e 07 entidades da sociedade civil, permanecendo a paridade. A formação do colegiado passou a ser composta pelas entidades apresentadas no Quadro 02, conforme as Portarias SEMA 156 e 157 de 13 de novembro de 2018.

Quadro 02 – Composição do Conselho Deliberativo APA Rota do Sol e Conselho Consultivo ESEC Aratinga, gestão 2018-2020, Portarias SEMA 156 e 157.

Poder Público	Sociedade Civil
Órgãos Públicos Ambientais	Comitês e Organizações da Sociedade Civil
Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA	Associação Ação Nascente Maquiné – ANAMA
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio	Instituto Curicaca

3º Batalhão Ambiental da Brigada Militar – 2º Pelotão de Polícia Ambiental de Canela	Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica – CERBMA/RS
Órgãos Públicos	Usuários do Território
Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula	Clube de Integração de Troca de Experiência – CITE 78
Prefeitura Municipal de Três Forquilhas	Sindicato Rural de São Francisco de Paula
Prefeitura Municipal de Itati	Cooperativa Mista de Agricultores Familiares de Itati, Terra de Areia e Três Forquilhas – COOMAFITT
Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem – DAER	Sindicato Intermunicipal das Indústrias Madeireiras, Serrarias, Carpintarias, Tanoarias, Esquadrias, Marcenarias, Móveis, Madeiras Compensadas e Laminadas, Aglomerados e Chapas de Fibras de Madeiras do Estado do Rio Grande Do Sul – SINDIMADEIRA/RS
Entidades de Ensino, Pesquisa e Extensão	Comissão da Igreja da Comunidade Sagrado Coração de Jesus do Potreiro Velho
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	--

Fonte: Santos e Hernandez, 2019.

Como já destacado anteriormente, a atuação dos CG na gestão das UC tem um importante papel no fortalecimento da democracia, permitindo que as ações tomadas busquem representar os interesses coletivos sem deixar de primar pela conservação dos recursos naturais, proteção dos recursos hídricos existentes, uma vez que a região é conhecida como berço de águas no estado do RS. Este espaço colegiado proporciona uma discussão frente ao uso e preservação das áreas, oportunizando um constante desafio em manter o equilíbrio e a viabilidade das ações políticas inseridas no contexto.

Através da observação das reuniões, foi possível perceber mais claramente a atuação integrada entre as equipes das duas UC, associada à condução das reuniões presididas pelas gestoras da APA e ESEC. As tratativas de assuntos específicos de uma unidade e as questões similares ou comuns referentes à outra eram inseridas em um mesmo contexto, proporcionando muitas abordagens e ações comuns, sendo que grande parte das análises e estratégias se dá em consequência da sobreposição territorial.

Percebemos, ainda que esta sinergia entre as equipes das duas UC proporciona muitos benefícios para as unidades, ampliando a disponibilidade de servidores para que seja possível dividir as questões administrativas como convocações, recepção dos conselheiros e visitantes, acolhimento de demandas, registros das reuniões, controles de presença, redações de ata etc.

Nesse contexto de similaridades e diferenças dos CG, tanto as deliberações do Conselho Deliberativo quanto as manifestações do Conselho Consultivo, buscam a atuação pela conservação da biodiversidade e para o alcance dos objetivos das UC. Contudo, convergindo com as considerações de Gohn (2006), apesar de a legislação incluir os conselhos como parte do processo de gestão descentralizada e participativa e formação de novos atores deliberativos, esses permanecem agindo apenas na esfera consultiva (ou mesmo perdem força de deliberação com o passar dos anos e dos governos), restringindo e limitando suas ações ao âmbito da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão.

As ações políticas são a capacidade de projeto e ação, onde a consciência e a participação política mostram sua eficácia. Essas ações são a capacidade de projeto, a capacidade de rede e de ação política dos CG, onde evidenciamos os atores coletivos envolvidos, como um efeito das dimensões da consciência política. A capacidade de projeto e de ação é, ainda, a capacidade de efetiva existência do CG e da captação de novos participantes. Mas, é perceptível que os conselheiros acreditam que através de

ações políticas efetivas o conselho possa ampliar sua capacidade e poderes normativos de decisão, seu potencial de resolução dos impasses na conservação da biodiversidade, saindo da limitação das instâncias meramente consultivas.

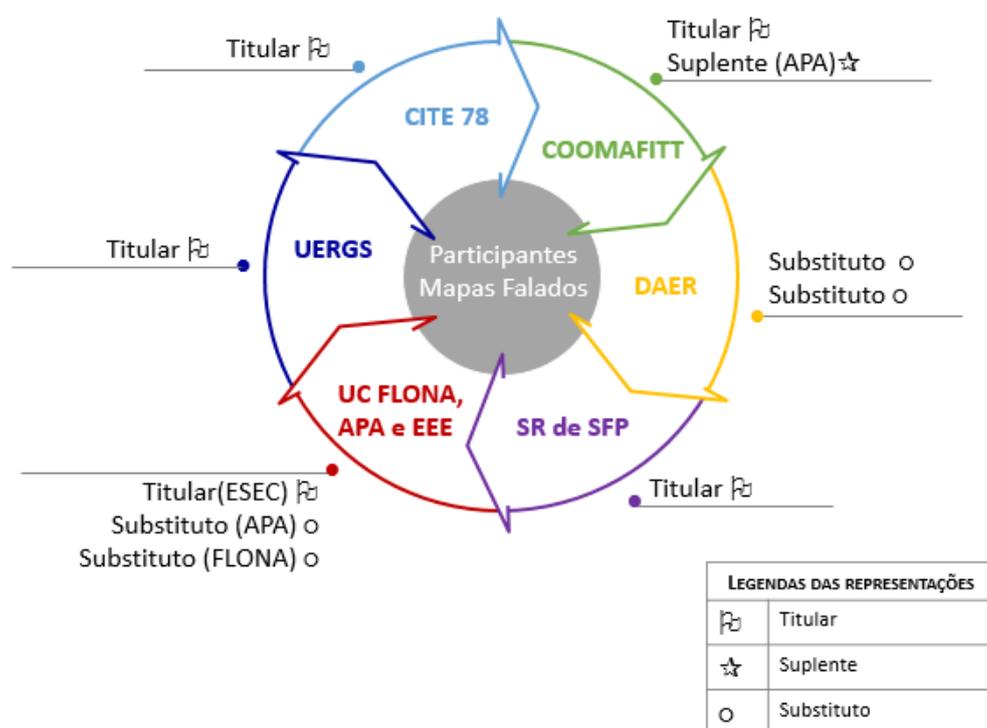
Após analisar os fluxos de dados, desde formação dos conselhos gestores no ano de 2012 até o segundo semestre 2018, no que diz respeito às ações políticas realizadas, podemos elencar entre elas: a Rede de Educação Ambiental (SEIVA) em parceria com a UERGS, a trilha de longa distância Caminhos das Araucárias (projeto nacional para interligar todas as áreas de preservação do Brasil por meio de caminhos ecológicos), a elaboração do Plano de Manejo da APA e ESEC, o licenciamento municipal para queimada controlada dos campos nativos, a regularização das tendas junto à rodovia RS 453 (ação de âmbito da APA), a interdição da saibreira às margens da RS 453 (ação de âmbito da APA), regularização e instrumentação para exploração do turismo na região, fiscalização das propriedades rurais, a conciliação entre a rigorosa legislação sob o bioma Mata Atlântica e o uso sustentável da área da APA, apoio ao combate à caça ilegal e outras.

Nas assembleias ordinárias que presenciamos, algumas das ações políticas foram apresentadas pelos membros dos CG, ora para apresentar resultados, ora para juntos analisarem as demandas e consultarem ou deliberarem frente estas ações.

Além disso, por meio de dados secundários como pesquisa nas redes sociais da ESEC, também foi possível identificar a realização de outras ações já citadas, como as regularizações demandadas pela proximidade das áreas das UC com a RS 435.

A elaboração de mapas falados pelos conselheiros presentes na reunião do dia 17/07/2018, em que se reuniram por afinidades para realizar a visualização esquemática dos CG, conforme suas representações, percepções e significações, afim de localizar as redes e as relações de força presentes nos CG, de acordo com a Figura 02.

Figura 02 – Participantes dos mapas falados em 17/07/18.



Fonte: Santos e Hernandez, 2019.

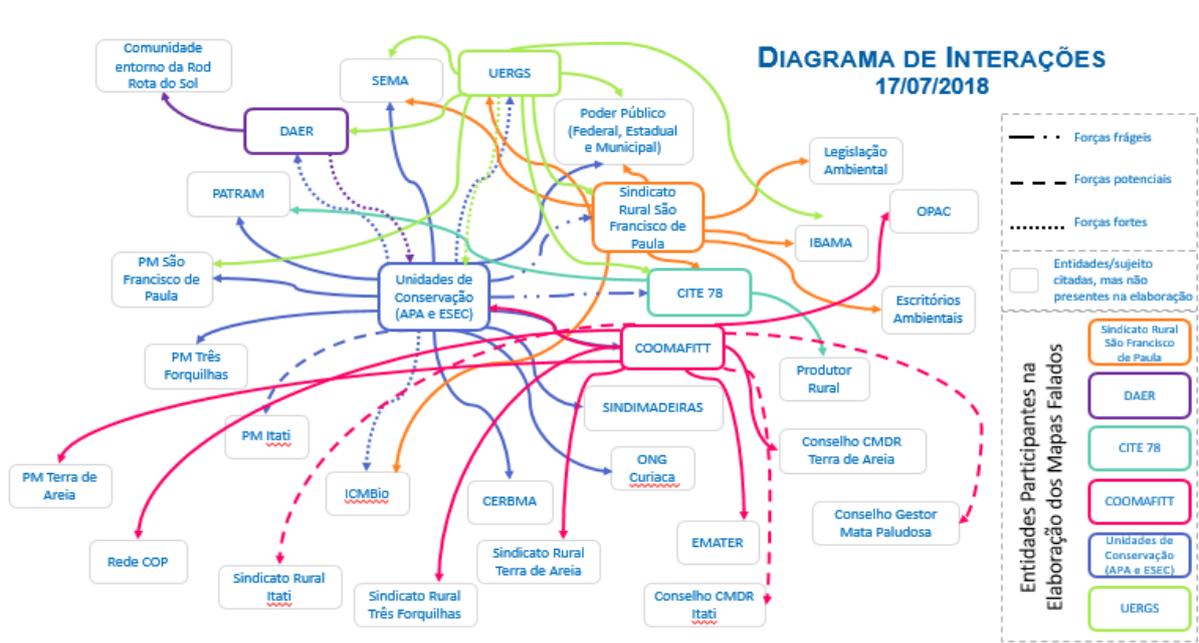
Assim, emergem através dos Mapas Falados, elaborados pelos conselheiros presentes na segunda reunião do período em que a pesquisa ocorreu, as relações em rede desenvolvidas no âmbito político das UC, que veremos a seguir.

Reflexões e discussões a partir dos mapas falados

Através dos mapas falados elaborados pelos conselheiros pode-se explorar e analisar as relações em rede desenvolvidas no âmbito político das UC, bem como as relações de força entre os atores em rede envolvidos com os Conselhos Gestores. Frente às relações explicitadas no contexto interativo dos mapas falados, elaboramos um diagrama de rede (Figura 03), a fim de exibir as relações que arquitetam, constituem e também provocam desassossegos à política desenvolvida nos CG. Ao longo desta sessão trazemos recortes dos mapas falados, nas palavras dos próprios conselheiros, para exemplificarmos a suas perspectivas.

Os resultados obtidos através da elaboração dos mapas falados e da participação nas reuniões indicam que a consciência política é indispensável para que as estratégias de atuação sejam eficazes. Além disso, convergem com os princípios de luta por uma sociedade sustentável e se relaciona ao reconhecimento e atuação dos agentes junto ao ambiente e às instâncias políticas representativas. Apesar do enfoque para articulação do funcionamento das UC que embasam a garantia de proteção à biodiversidade local, a efetiva ação política se estabelece como um reflexo do jogo político entre poderes das representações legais, locais e múltiplas que permeiam a sua consolidação.

Figura 03 – Diagrama de interação pós-análise dos mapas falados.



Fonte: Santos e Hernandez, 2019.

Cabe mencionar que a metodologia de mapas falados foi aplicada apenas com sete entidades que estavam representadas no dia da aplicação, sendo que o conselho na data da elaboração dos mapas era formado por 25 entidades. Assim, tivemos somente 28% de participação, aspecto que de imediato indica a baixa participação nos CG.

Chama atenção que além das sete entidades que elaboraram seus mapas, outras 25 instituições, grupos e sujeitos foram mencionados como atores estratégicos e potenciais na rede. Outra percepção

importante oriunda dos mapas falados é a de que nem todos os participantes representaram em seus mapas a sua relação com as UC, sua rede de participação, como, por exemplo, a representação da CITE 78. Esse fato que pode também indicar uma fragilidade da rede das UC frente aos membros do CG, ou ainda, uma oposição como ocorre com o Sindicato Rural de SFP quanto aos requisitos de conservação dos recursos naturais, papel exercido pela gestão das UC.

Ainda buscando compreensões por meio do diagrama de interações, foi possível perceber que algumas entidades representam outros interesses coletivos que não estão formalizados no colegiado, mas que direta ou indiretamente participam politicamente das estratégias e ações políticas e do campo político de negociação e ação. Pode-se citar como exemplo a COOMAFITT que indicou onze instituições que não estão diretamente inseridas no contexto das UC, mas que possuem potencial de viabilizar uma relação positiva junto às ações do CG, por exemplo, a PM Itati e Sindicato Rural Itati, que já integraram o CG e no atual colegiado deixaram de participar, mas são importantes atores da região e impactam as ações do CG mesmo que pela “inércia”, ou melhor, pela indiferença sobre as ações do CG. Como já vimos, a não participação também é um fator importante a influenciar a eficácia política dos conselhos. Também a indicação do Conselho CMDR Itati poderia fortalecer as ações de forma encadeada, em maior escala, como ações de conscientização e educação ambiental, empoderando o CG.

Por fim, a representação junto ao Conselho Gestor da Reserva Biológica Estadual Mata Paludosa pode aproximar a atuação entre as UC fortalecendo o próprio SNUC, mediante ações políticas estratégicas. As unidades são relativamente vizinhas apesar de não fazerem fronteira e este grande corredor ecológico formado pelas UC da região dos CCS possibilita um movimento robusto de conservação para a atual e as futuras gerações frente aos recursos naturais e culturais.

Nesse sentido, ao discutir os resultados encontrados nos mapas falados, buscamos descortinar as relações de força entre os diferentes poderes e agentes, a fim de pontuar as principais percepções em relação aos 32 atores destacados. Estas, por sua vez, se dão através dos textos realizados pelos conselheiros e apresentados nos mapas, que exibimos na sequência como recortes dos mapas falados elaborados.

Na perspectiva do representante da CITE-78, a fiscalização ambiental apresenta um papel de algoz para o produtor rural, quando deveria, na sua visão, ser aliado, “Órgãos como PATRAM devem ajudar os produtores no combate ao abigeato⁶. Estar do lado do produtor e não contra, apontando só irregularidades do produtor; mais informação, assessoria e menos fiscalização aliada à punição; muitos órgãos mandando na mesma coisa. O produtor fica acuado” (recorte do mapa falado elaborado). Nesse viés de sentimento desfavorável, de incômodo, de percepção de adversidade, contrariedade o Sindicato Rural de SFP também indicou as relações que possuem com o IBAMA, escritórios ambientais, ICMBio e poder público federal, estadual e municipal, como um campo de conflitos, com enfrentamentos, denominando-os como negativos.

Ao contrário, os mapas também revelam sinergia quando, por exemplo, analisamos o esquema elaborado pela representante da UERGS. Destacam-se quatro relações de sinergia (SEMA/DAER; CITE 78/Sindicato Rural; SEMA/UERGS; DAER e Prefeitura/Estado), além do indicativo da importância dessas parcerias no enfrentamento de conflitos, mediante ações conjuntas e projetos coletivos com foco na sustentabilidade ambiental.

Nessa linha de entendimento, face ao papel do CG, ao analisarmos a representação produzida pelas representantes do DAER, sejam titulares ou suplentes, eles veem que o CG cumpre, de certa forma, com o que está estabelecido em suas competências, conforme o Decreto 4.340/02, ao proporcionar uma abertura democrática do espaço público e institucionalizado da UC para a sociedade. “A participação no Conselho possibilita a aproximação, conhecimento e diálogo entre o DAER e as comunidades do entorno da rodovia Rota do Sol” (recorte do mapa falado elaborado).

Cada uma das observações relatadas nos mapas falados trouxeram elementos para classificá-las entre uma dimensão política e/ou outra. Assim, passamos a analisá-las a partir da compreensão das

6 Abigeato é crime de furto que envolve a subtração de animais, principalmente gado, animais para abate no campo e fazendas, prática muito comum nos Campos de Cima da Serra, RS.

dimensões identidade coletiva, crenças e valores sociais, eficácia política, sentimentos de justiça e injustiça, vontade de agir coletivamente, metas e ações. Prosseguindo à análise, percebemos que todas as observações se relacionavam no âmbito dos interesses coletivos e adversidades.

Quando analisamos os dados conjuntamente, um dos pontos que mais chama atenção no modelo da Consciência Política é o fato da consciência compor um grupo de representações que conformam a tendência, as crenças e motivações de cada sujeito. Para que aconteça o envolvimento em ações políticas e coletivas e o sujeito participe enquanto ator político (Sandoval & Silva, 2016), um conjunto de fatores (dimensões) entram em jogo. Esse processo de conjunção e confluência entre dimensões afetivas, estruturais, objetivas e conjunturais reforça a ideia de concebermos a dimensão da análise das adversidades e dos interesses coletivos como interdimensional, pois atravessa e influencia diretamente nos indicadores de participação e não participação, no sentimento de pertencimento e eficácia sobre o projeto político.

Através desta análise foi possível identificar que grande parte das percepções e significações apresentadas nos mapas falados estão no campo das adversidades enfrentadas, especialmente quando relacionamos com a participação nas reuniões para tomada de decisões, principal fórum do CG. Quando a metodologia foi aplicada, a gestora da ESEC e os agentes administrativos das UC optaram por elaborar um esquema em conjunto, uma vez que são os responsáveis pela organização das reuniões e convocatórias. Suas análises apresentaram importantes constatações, por exemplo, indicaram que o “Instituto Curicaca, a Comissão Igreja Potreiro Velho e Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (CER-BMA), possuem problemas de deslocamento para as reuniões; as prefeituras possuem muita rotatividade de servidores; os órgãos do estado do RS como DAER, SEMA, UERGS e PATRAM faltam pessoas” (recorte do mapa falado elaborado). Já as relações de forças fortes estabelecidas pelas instituições que são colaborativas e parceiras do CG são realizadas pelas UERGS, FLONA, ICMBio e DAER.

Ainda existem alguns atores, serviços e instituições potenciais, que não participam ou colaboram ativamente, mas que são importantes ao GC destacando-se: a comunidade do entorno da rodovia “Rota do Sol”, Prefeitura Municipal de Itati, CG da Reserva Biológica Estadual Mata Paludosa, Sindicato Rural de Itati e Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) Itati.

Nesse sentido, as redes de fragilidade que tratamos como os atores, os serviços e as instituições que demonstram adversidades junto aos CG estão representadas pelo Sindicato Rural de SFP e CITE 78, pois expressam insatisfações pessoais e não coletivas ou institucionais quando participam do CG. Em alguns momentos utilizam uma abordagem de desmobilização das ações que, desde nosso ponto de vista, são positivas à região e às comunidades do entorno das UC. Por exemplo, ao conhecerem a ação do percurso da trilha do Caminho das Araucárias, questionaram o CG e mais especificamente a gestão das UC por já terem iniciado algumas atividades para a realização da trilha.

Considerações finais

No decorrer do artigo buscamos analisar e discutir as relações de poder, os interesses, proposições de ações e as estratégias políticas adotadas por dois CG distintos em duas Unidades de Conservação do estado do RS, sendo um consultivo e outro deliberativo.

Para tal, analisamos as estratégias de articulação e promoção da participação política nos CG, tomando como base as relações de poder, os interesses coletivos e as ações estratégicas formuladas. No que tange à análise das dimensões da Consciência Política fica evidente que as ações do CG possuem papel fundamental à participação ativa dos membros. Assim, a participação nos CG se dá em “ondas”, períodos de grandes participação e contribuição e momentos como o atual, onde os CG se encontram em fase de esmorecimento, reforçando a necessidade de uma atuação para seu fortalecimento.

Nesse sentido, os CG devem buscar novas perspectivas, abrir espaço para novas ideias, de forma mais coloquial “pensar fora da caixa”, seja por novas relações ou fortalecendo as relações potenciais existentes e que nesse momento não estão ativas. Cabe mencionar, ainda, que a passividade ora percebida,

a morosidade em realizar ações somadas à falta de alternativas refletem negativamente na formulação da consciência política.

Apesar dos CG já possuírem uma caminhada de seis anos, a cultura de relações políticas que sejam ativas e representativas é um trabalho oneroso, de muita persistência dos envolvidos. Não obstante, cabe aos CG definir estratégias e ações quando as adversidades batem à porta.

Ao longo do percurso metodológico fomos percebendo as diferentes situações que impactam a Consciência Política nos CG e estas adversidades têm origem em diferentes esferas. Pairam nestes cenários situações instituídas por um conjunto de elementos “contrários”.

Assim, algumas reflexões finalizam este estudo deixando a discussão sobre consciência e participação política aberta para muitas complementações que podem e devem surgir, em futuras pesquisas, a fim de enriquecer a discussão e as análises sobre o papel dos Conselhos no fortalecimento democrático de uma sociedade.

Cabe destacar que a pesquisa permitiu ampliar o debate, tanto no âmbito acadêmico, quanto no âmbito político, junto aos CG estudados. Muitas possibilidades e ações deverão avançar na medida em que a prática vai permitindo amadurecimento e consequente aperfeiçoamento. Caberá, na etapa devolutiva da pesquisa, compartilhar a experiência, as análises e interpretações junto aos conselhos, gestores e poder público para seguir avançando.

Uma tônica da pesquisa foi considerar a democracia como elemento que deve estar presente em todo e qualquer fórum social, reforçando-a continuamente através de debates, da exposição de ideias e antagonismos, da construção coletiva de um processo de reflexão que valorize a participação consciente e ativa.

Além disso, cabe retomar que a pesquisa buscou explorar, discutir e analisar aspectos teóricos na prática, a fim de alavancar propostas efetivas e estratégias que possam ser adotadas pelos CG e suas redes de participação no enfrentando das adversidades. Nesta perspectiva, é importante destacar que as adversidades identificadas não são um fim em si mesmas, mas são estratégicas, pois incidem sobre o grupo dos CG em busca de ações.

Além dos aspectos analisados foi possível verificar a existência de outros elementos que devem ser aprofundados em pesquisas e análises sobre consciência e participação política, tais como: identidade coletiva, comunicação dos CG com a sociedade e inserção social junto ao entorno e contexto no qual se insere. Os CG não devem ser um braço executor dos desejos do Estado e da legislação, mas antes disso, devem representar e deliberar sobre as demandas e urgências de uma comunidade, de um grupo social.

A política dos conselhos participativos e deliberativos, uma conquista social e democrática, está fortemente ameaçada pelo atual governo no Brasil, com forte tendência à extinção. Os retrocessos já anunciados pelo atual governo no que tange ao Ministério do Meio Ambiente, como a perda do serviço florestal brasileiro para agricultura, que tem como principal atribuição o Cadastro Ambiental Rural (CAR); a competência sobre a pesca e o licenciamento do setor que passaram ao Ministério da Agricultura; a gestão da Agência Nacional de Águas (ANA) que passou para o Ministério de Desenvolvimento Regional; a simplificação dos procedimentos de licenciamento são só alguns exemplos. Nesse sentido, nota-se um fechamento à política dos conselhos e a forte ameaça à nossa frágil democracia e forte oposição do governo às iniciativas de empoderamento, gestão e governança social.

Por fim, é relevante destacar o papel dos CG nas UC como ação política substancial à conservação de áreas protegidas, a partir de uma política ambiental sólida e eficaz nos diferentes contextos de conservação, na gestão ambiental e proteção mais eficiente dos recursos ambientais.

Referências

- Bauer, M. W. & Gaskell, G. (Orgs.). (2015). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático* (13ª ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Dussel, H. (2007). *20 Teses de Política*. São Paulo: Expressão Popular. Recuperado de <https://pt.scribd.com/document/261916603/20-Teses-de-Politica-Enrique-Dussel> .
- Fleury, L. C., Almeida, J., & Premebida, A. (2014). O ambiente como questão sociológica: conflitos ambientais em perspectiva. *Sociologias*. Porto Alegre, *16*(35), 34-82, Recuperado de <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/issue/view/2306/showToc> .
- Gohn, M. G. M. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- Gohn, M. G. M. (2006). *Conselhos gestores e gestão pública*. São Leopoldo, RS: Unisinos.
- Hernandez, A. R. C. (2015). Imagens e Discursos do Movimento Social Espanhol “No a La Guerra”: Representação social, Ações e Reações. In P. Guareschi, A. Hernandez, & M. Cárdenas (Orgs.), *Representações sociais em movimento: psicologia do ativismo político*. (pp. 93-110). Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Lei Federal n. 9.985*, de 18 de julho de 2000. (2000). *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm
- Loureiro, M. R. & Abrucio, F. L. (2012). Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. *Rev. de Economia Política*, *32*(4), 615-633.
- Marques, K. F. A. (2015). Atuação conjunta dos conselhos gestores da Área de Proteção Ambiental Rota do Sol e Estação Ecológica Estadual Aratinga: uma experiência de gestão participativa integrada. In VIII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2015, Paraná. *Anais Trabalhos Técnicos* (pp. 1-5). Paraná: CBUC.
- Sandoval, S. A. M. (1989). Consideração sobre aspectos microssociais na análise dos movimentos sociais. *Psicologia & Sociedade*. Belo Horizonte, *4*(7), 61-76.
- Sandoval, S. A. M. (1994). Algumas reflexões sobre cidadania e formação de consciência política no Brasil. In M. Spink (Org.), *A cidadania em construções: uma reflexão transdisciplinar* (pp. 77-92). São Paulo: Cortez.
- Sandoval, S. A. M. (2001). A crise do movimento trabalhista brasileiro e a forma alternativa de surgimento da disputa da classe trabalhadora na década de 1990. *Rev. Psicologia Política*, São Paulo, *1*(1), 173-195.
- Sandoval, S. A. M. & Silva, A. S. (2016) O modelo de análise da consciência política como contribuição para a Psicologia Política dos Movimentos Sociais. In D. Hur & F. Lacerda (Orgs.), *Psicologia, políticas e movimentos sociais* (pp. 25-57). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Santos, A. S. (2019). *Consciência e Ação Política em Rede: uma Proposta Interdimensional para o Estudo dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação dos Campos de Cima da Serra/RS*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Rio de Janeiro.

tação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Ambiente e Sustentabilidade, Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, São Francisco de Paula, RS.

Spink, Mary J. (2010). *Linguagem e produção de sentidos no cotidiano*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Recuperado de <http://static.scielo.org/scielobooks/w9q43/pdf/spink-9788579820465.pdf>

Recebido em: 22/05/2019
Aprovado em: 04/12/2020