

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL
MESTRADO EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL

**A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO AMBIENTAL DA ILHA DOS MARINHEIROS
(RIO GRANDE - RS): DIÁLOGOS ENTRE A EDUCAÇÃO AMBIENTAL
TRANSFORMADORA E O GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO**

LUCIANA SERENESKI DE LIMA

RIO GRANDE

2009

LUCIANA SERENESKI DE LIMA

**A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO AMBIENTAL DA ILHA DOS MARINHEIROS
(RIO GRANDE - RS): DIÁLOGOS ENTRE A EDUCAÇÃO AMBIENTAL
TRANSFORMADORA E O GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação Ambiental.

Orientador: Dr. Milton Lafourcade Asmus
Co-Orientadora: Dra. Susana Inês Molon

RIO GRANDE

2009

FOLHA DE APROVAÇÃO

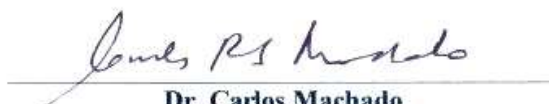
LUCIANA SERENESKI DE LIMA

A PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO AMBIENTAL DA ILHA DOS MARINHEIROS (RIO GRANDE – RS): DIÁLOGO ENTRE A EDUCAÇÃO AMBIENTAL TRANSFORMADORA E O GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Comissão de avaliação formada pelos professores:



**Dr. Milton Asmus
(Orientador - FURG)**



**Dr. Carlos Machado
(FURG)**



**Dr. Carlos Frederico Loureiro
(UFRJ)**

AGRADECIMENTOS

Realizar um trabalho acadêmico é uma tarefa árdua e este espaço dos agradecimentos é a formalização do fato que nenhuma monografia, dissertação ou tese se realiza sem aqueles importantes sujeitos que acompanham os pesquisadores em sua trajetória.

Pedro, obrigada por seu carinho e por nossa convivência tão gostosa e fértil em teorizações. Seu companheirismo foi essencial para a realização deste trabalho, em especial nestes últimos três meses, nos quais proveu as condições materiais e psicológicas para o tenso momento da escrita.

Deti e Lúcia, grandes educadoras com as quais tenho o enorme prazer de conviver e trabalhar. Obrigada por nossos agradáveis encontros, nos quais aprendo muitas lições sobre a vida, em seus múltiplos aspectos.

Prof. Milton Asmus, obrigado pela orientação e pela acolhida no Laboratório de Gerenciamento Costeiro. Também agradeço e admiro seu apoio à realização desta pesquisa.

Querida família, obrigada pelo amor e apoio, mas também pelas histórias de luta contra a pobreza que me ensinam e me movem em busca da transformação.

Queridos amigos, muito obrigado pelo carinho e confiança, além dos essenciais momentos de descontração.

Claudinha, obrigada pela companhia nas idas à Ilha dos Marinheiros, pela paciência em entender este trabalho e compromisso em colaborar com ele.

Caros colegas do Laboratório de Gerenciamento Costeiro, obrigado pelos agradáveis momentos de convívio que muito contribuíram a este processo de pesquisa.

Agradeço ainda ao Programa Costa Sul e à CAPES pelas bolsas de mestrado que proveram ao longo dos dois anos as condições materiais para que esta pesquisa se realizasse.

“Não é possível atuar em favor da igualdade, do respeito aos demais, do direito à voz, à participação, à reinvenção do mundo, num regime que negue a liberdade de trabalhar, de comer, de falar, de criticar, de ler, de discordar, de ir e vir, a liberdade de ser.”

“É importante não dar trégua aos discriminadores para que eles ou elas não resolvam seu problema com o jogo ardiloso das falsas explicações.”

Paulo Freire, Cartas a Cristina
14ª Carta: Educação e Democracia

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi realizar uma leitura do processo participativo no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros pela perspectiva da Educação Ambiental Transformadora. A leitura que se realizou teve a intenção de aprofundar o entendimento sobre a teoria e prática da participação no campo teórico do Gerenciamento Costeiro Integrado e avaliar a condução desse processo pelos técnicos do Laboratório de Gerenciamento Costeiro da Universidade Federal do Rio Grande (LabGerco/FURG). A partir da perspectiva sócio-histórica de pesquisa qualitativa, as reuniões do Conselho que ocorreram no ano de 2008 foram acompanhadas e entrevistas realizadas com os conselheiros. O texto resultante da transcrição das falas dos entrevistados foi analisado em busca de entender as múltiplas determinações que definem e situam o processo participativo. Dentre as diversas questões levantadas ao longo da análise, consideram-se cruciais para entender este espaço participativo e seu funcionamento àquelas relativas à origem do Conselho e sua institucionalidade, ao papel da FURG e às visões de participação em disputa. O Conselho originou-se a partir de um processo empreendido por agentes externos à Ilha, não sendo um espaço de participação almejado pelos ilhéus e pelo qual lutaram. Antes disso, o Conselho resulta de uma luta que os ilhéus “perderam”, uma vez que resultou do embargo da obra da ponte que seria para os ilhéus a única forma de trazer o progresso para a Ilha. A segunda questão posta diz respeito ao Plano de Manejo da Ilha, documento que traça as principais linhas de ação do Conselho e assume uma visão de futuro para a Ilha dos Marinheiros. Foi observado que a aposta para o futuro da Ilha assumida pelos agentes condutores do processo (equipe do LabGerco/FURG), e presente no referido documento, difere do posicionamento dos ilhéus participantes do processo de planejamento, que depois se tornaram conselheiros. Este conflito centra-se especialmente sobre o incentivo ao turismo defendido pelos elaboradores do Plano, enquanto os ilhéus afirmaram a necessidade de se trabalhar questões relativas à busca de melhores condições para sua vida, buscando centrar o Plano na mobilização de esforços para melhorar as atividades de agricultura e pesca. Já o papel do Conselho foi descrito de diferentes formas, entre elas está o controle da entrada de iniciativas e atividades na Ilha, no entanto, o Conselho não dispõe dos instrumentos, institucionalidade e poder necessário para tanto. O Conselho também teria o papel de lutar por mudanças e garantir a participação da comunidade no desenvolvimento, além de ser um espaço de discussão dos problemas e criação de soluções, que seriam propostas a outros órgãos. Neste ponto, reside um problema que diz respeito à indefinição do agente executor do Plano de Manejo, a quem o Conselho deveria aconselhar. Outra questão importante é sobre o papel da FURG no processo, assumindo uma função que pode ser metaforizada pela imagem de um controlador neutro. Por um lado há o discurso do “aprender a aprender” e da neutralidade desta instituição. Por outro lado, o controle das ações do Conselho é exercido de diversas formas. Partindo da análise sobre a concepção de educação e de participação adotados, não foi possível a construção da emancipação nem contribuir ao empoderamento dos educandos, gerando uma relação de profunda dependência. Isto se apresenta como um risco à sobrevivência do Conselho pela intenção expressa da equipe da FURG retirar-se do processo “*em um momento ou outro*”, o que é agravado pelo fim do Programa Costa Sul que dotava os recursos financeiros que subsidiaram a atuação de tal equipe. Finalmente, permeando diversas das questões postas está o conflito e a disputa entre diferentes sentidos para a participação. Uma alinha-se à tendência hegemônica enquanto a outra pressupõe sua crítica. O dado essencial é que esta disputa permanece velada, ao menos aos olhos dos agentes internos. Partindo destas questões levantadas, há propostas para ação educativa organizadas em três momentos: curso de formação dos conselheiros ilhéus; reflexões com a equipe condutora do processo; e reflexões no âmbito do Conselho como um todo. As propostas fundam-se na necessidade posta aos educadores progressistas de aproveitar os espaços de participação na luta pela transformação da sociedade (FREIRE, 2003).

Palavras-chave: participação; Gerenciamento Costeiro Integrado; Educação Ambiental Transformadora; gestão ambiental costeira; conselho gestor; Ilha dos Marinheiros.

ABSTRACT

This study aimed at achieving a reading of the participatory process in the Environmental Council of Ilha dos Marinheiros by the prospect of Transformative Environmental Education. Such reading was held with the intent on deepening the understanding of the theory and practice of participation in the theoretical field of Integrated Coastal Management. Therefore, evaluating the conduct of that process by the technicians of the Laboratory of Coastal Management, Universidade Federal do Rio Grande (LabGerco/FURG), was also an essential part of the objective. The Council meetings were attended throughout 2008 and interviews with the counselors were carried out from the socio-historical perspective of qualitative research. The resulting text from the transcript of the speech of interviewees was analyzed in search of understanding the multiple determinations which define and place the participatory process. Among the various issues raised during the analysis, the keys to understand that space and its operation are those related to the origin of the Council and its institutionalities, to the role of FURG, and to the views of participation under disputation. Originated from a process undertaken by staff from outside the island, the Council is not a space of participation sought by the islanders, by which they fought; in fact, it stems from a fight they “lost”, as the result of the restriction on the construction of the bridge that the islanders believed it would bring progress to the Island. The second question raised concerns the Management Plan of Ilha dos Marinheiros, which outlines the leading actions for the Council and is a vision of future for the island. The bet taken by the team driving the process for the future of the island (the team of LabGerco/FURG), as registered in the document, was considered to differ from the positioning of islanders participating of the planning process, who then became counselors. The conflict focuses specifically on the tourism promotion advocated by the Plan designers. The islanders expressed the need to work on issues in search of better conditions for living, as they tried to focus the plan on mobilizing efforts to improve the activities of agriculture and fishery. The Council’s role was described by the interviewees in different ways, among which was the control of entry of initiatives and activities to the island. However, the Council did not have the instruments, institutionality, nor power for that. The Council should also play the role of fighting for change and ensuring community participation in the development, besides being a forum for discussing problems and creating solutions to be proposed to other sectors of society. At this point, there is a problem concerning the vagueness of the official executioner of the Management Plan of Ilha dos Marinheiros, which the Council itself must advise. Another important issue is the role of FURG in the process, assuming a role that can be illustrated as the image of a neutral controller. On the one hand there is the discourse of “learning to learn” and the neutrality of the institution. On the other hand, the control of the Council is exercised in several ways. From the analysis on the concept of education and participation adopted, we concluded that construction of empowerment and emancipation was not possible. Furthermore, the form that the technicians had conducted the process created a deep relationship of dependency. Such a fact shows a risk to the survival of the Council, given the intention expressed by the FURG’s team of withdrawing from the process “at a time or another”. That is exacerbated by the end of the Programa Costa Sul, which gave financial support to subsidize the activities of the team. Finally, all this issues are permeated by the conflict and dispute among different senses of participation. One of them joins to the hegemonic trend while the other assumes its criticism. The key element is that such dispute remains hidden, at least in the eyes of islanders counselors. Taking these issues into account, a proposal for educational activity are herein presented organized in three stages: a training course for islander counselors; discussions with the team driving the process; and reflections within the Council as a whole. The proposals are based on the need put to progressive educators to use the spaces for participating in the struggle of transforming society (FREIRE, 2003).

Keywords: participation; Integrated Coastal Management, Transformative Environmental Education, coastal environmental management; manager council; Ilha dos Marinheiros.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	OBJETIVOS.....	3
3	TRAJETÓRIA DA PESQUISA E OPÇÕES DA PESQUISADORA.....	4
3.1	A trajetória da pesquisadora	5
3.2	Trajetória da pesquisa	8
4	CAMINHOS METODOLÓGICOS	12
5	O GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO, A PARTICIPAÇÃO E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL	16
5.1	O conceito de Gerenciamento Costeiro Integrado.....	16
5.2	Disputas sobre a significação do Desenvolvimento Sustentável.....	21
5.3	Disputas e o conceito de participação.....	28
5.4	Educação Ambiental Transformadora	33
5.5	O Desenvolvimento Sustentável, a participação e a educação no Gerenciamento Costeiro Integrado	37
6	O CONSELHO EM AÇÃO: O PROCESSO, SEUS ATORES E DISPUTAS	41
6.1	O Conselho e a história da Ilha dos Marinheiros.....	41
6.2	Fragmentos da história do Conselho.....	46
6.2.1	A origem do Conselho.....	47
6.2.2	A construção do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros e a constituição do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros	50
6.2.3	A duas primeiras reuniões do Conselho	54
6.2.4	O regimento do Conselho e a polêmica “deliberativo X consultivo”.....	56
6.2.5	As atividades do Conselho	58
6.2.6	As conquistas do Conselho.....	61
6.3	Papel do Conselho	67
6.4	Papel dos conselheiros e representatividade	76
6.5	Papel da FURG e outros agentes externos.....	79
6.6	Relações dentro do Conselho.....	83
6.7	Condução do Processo	87
6.7.1	O momento do planejamento.....	88
6.7.2	A metodologia do Conselho	89

6.7.3	A dependência da FURG e a questão da secretaria do Conselho.....	95
6.8	Visões de fora sobre o Conselho.....	97
6.9	Motivos para ausência e fatos desmobilizantes	99
6.10	Sentidos da participação.....	103
6.10.1	Motivos para participação	103
6.10.2	A participação para os participantes e as concepções de mundo implicadas ...	106
7	LIMITES E POSSIBILIDADES	111
8	REFERÊNCIAS	119
	ANEXOS.....	121

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho foi realizar uma leitura do processo participativo no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros pela perspectiva da Educação Ambiental Transformadora. Tal processo foi contextualizado no campo teórico do Gerenciamento Costeiro Integrado, pois foi conduzido por os agentes que o contextualizaram aí. A leitura que se realizou teve a intenção de aprofundar o entendimento sobre a teoria e prática da participação e avaliar a condução desse processo.

O processo participativo aqui estudado somente se concretizou pelo contexto extremamente favorável. O principal aspecto deste contexto é a existência do Projeto de Manejo Integrado da Lagoa dos Patos – Programa Costa Sul, iniciado em abril de 2005. Este foi um projeto de cooperação técnica financiado com recursos não reembolsáveis pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento/Fundo Especial Japonês, tendo como beneficiária a Fundação de Apoio à Universidade de Rio Grande (FAURG) e executora a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) por meio do Departamento de Oceanografia. O propósito geral do Costa Sul foi promover o desenvolvimento sustentável do baixo estuário da Lagoa dos Patos, compreendido pelos municípios de Rio Grande e São José do Norte. Para tanto, foram concebidas quatro linhas estratégicas de ação: 1) construir a capacidade do governo local e empoderamento da comunidade local; 2) restaurar os habitats costeiros e recursos pesqueiros; 3) prover alternativas de renda para as comunidades costeiras rurais; 4) desenvolver um plano de gerenciamento costeiro compreensivo com ativa participação da sociedade civil, integrando as políticas, programas e projetos ambientais em nível estadual e federal com as iniciativas locais (TAGLIANI *et al.*, 2007).

Este programa envolveu diversos laboratórios do Departamento de Oceanografia da FURG¹, realizando diversas atividades, desde a modelagem da dinâmica do estuário, passando pela recuperação de marismas, até a realização de cursos e palestras com as comunidades envolvidas. Para execução de alguns projetos houve a contratação da Organização Não-Governamental Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental. Todas estas ações foram coordenadas pelo Laboratório de Gerenciamento Costeiro (LabGerco).

A Ilha dos Marinheiros foi palco de vários projetos que compuseram este programa. Dentro da linha de alternativas de renda para comunidades costeiras foram executadas atividades de promoção do ecoturismo e agroecologia, além do projeto piloto de cultivo de

¹ A FURG foi reestruturada em 2008, processo no qual o Departamento de Oceanografia transformou-se em Instituto de Oceanografia.

camarão em cercados e ações de promoção do cooperativismo entre pescadores artesanais. Como forma de testar a metodologia para o desenvolvimento do plano citado no eixo 4, foi elaborado o Plano de Manejo Ambiental da Ilha dos Marinheiros, aproveitando que a Prefeitura Municipal do Rio Grande tinha a obrigação legal de realizar este plano. Após a etapa do planejamento, como forma de iniciar as atividades do Plano de Manejo foi criado o Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros, com participação de ONGs, prefeitura e representantes da comunidade. A equipe da FURG, mesmo após o fim do Programa Costa Sul, mantém atividades de apoio a este Conselho.

Ainda compôs o contexto favorável para a concretização deste processo participativo a existência da citada obrigação legal do município em elaborar um instrumento de controle da expansão urbana sobre a Ilha por ocasião da construção da ponte de ligação com o continente. Tal obrigação foi uma das exigências do órgão ambiental estadual, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM), ao longo do processo de negociação para construção da ponte. Neste sentido, a participação que se buscou realizar, além de dialogar com o campo do Gerenciamento Costeiro Integrado, também está contextualizada no processo de gestão ambiental pública. Isto, pois, ao atuar o órgão ambiental estava mediando conflitos e zelando pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o Art. 255 da Constituição Federal.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo participativo no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros sob a perspectiva da Educação Ambiental Transformadora.

Algumas perguntas orientaram esta análise, são elas:

- Como foi conduzido o processo participativo no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros?
- Como o Conselho Ambiental e a Ilha dos Marinheiros inserem-se na história?
- Qual é a motivação dos participantes para estar presente ou ausente?
- Qual é a opinião dos participantes sobre o papel do Conselho e seu funcionamento?
- Como se apresentam as disputas e contradições relativas aos diferentes projetos de sociedade?
- Quais problematizações poderiam melhorar a atuação dos conselheiros no Conselho e deste em seu contexto?

3 TRAJETÓRIA DA PESQUISA E OPÇÕES DA PESQUISADORA

A intenção desta seção do texto é iluminar o cenário a partir do qual esta pesquisa foi conduzida e relatar o processo de apreensão da realidade estudada. Isto se justifica pelo entendimento do pesquisador como um ser social, que *“faz parte da investigação e leva para ela tudo aquilo que o constitui como um ser concreto em diálogo com o mundo em que vive”* (FREITAS, 2002: 29). O caminho percorrido na construção da pesquisa foi sendo definido pelas experiências e decisões da pesquisadora, que dependem do *“lugar sócio-histórico no qual se situa”*, *“das relações intersubjetivas que estabelece com os seus sujeitos”* (FREITAS, 2002: 29), bem como da sua visão de mundo e de seu posicionamento político e teórico. Neste sentido, a explicitação de tais decisões e a contextualização da pesquisa na trajetória da pesquisadora são essenciais para situar os leitores, de modo que se estabeleça as condições para um melhor entendimento da investigação realizada e dos resultados alcançados (MORAES, s/d).

O desenho da trajetória percorrida pela pesquisadora e pela pesquisa é baseado na análise do registro deste processo, realizado em diários. Tal análise consistiu na leitura e mapeamento destes diários, o que possibilitou um reencontro consigo, um olhar em perspectiva sobre reflexões, experiências e sentimentos registrados. A partir destas leituras, outras reflexões foram sendo elaboradas, buscando essencialmente desvelar o que move a pesquisadora, os porquês da atuação e as marcas da educação bancária e do positivismo. Este movimento é parte do processo de conscientização, conforme preconiza Freire (1987).

A decisão por manter estes diários, que totalizaram 10, foi tomada no momento da construção do pré-projeto preparado para seleção do mestrado. A decisão foi mantida até o momento final da pesquisa, mas seu sentido aos poucos foi sendo modificado, de um instrumento para avaliar a interferência da pesquisadora na pesquisa, passou a um espaço de reflexão sobre as práticas.

Neste sentido, conforme anuncia Freire (2006), o registro possibilitou o distanciamento epistemológico necessário à teorização do vivido. Além disso, *“A prática de registrar instiga e subsidia o estudo do cotidianamente vivido para além das percepções imediatas, desafiando o pensar sobre as diversas experiências, bem como as relações entre elas”* (FREITAS, s/d: 9).

3.1 A trajetória da pesquisadora

Minha trajetória como pesquisadora, ora oceanógrafa ora educadora, vem se constituindo na oposição entre as perspectivas realista e construtivista do mundo (definições em GUIVANT, 2002), simbolizadas pelo movimento entre as ciências naturais e as humanas. Esta contradição se apresenta em mim com muita intensidade e marca minha atuação no mundo. É a partir desta perspectiva que significo minhas experiências e traço o caminho percorrido.

Em 2002 iniciei o curso de graduação em Ciências do Mar pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), desenvolvido no Centro de Estudos do Mar, em Pontal do Paraná (PR). Desde o começo do curso a diferença entre as “Ciências do Mar” e a “Oceanografia” era afirmada e re-afirmada em aulas e conversas de corredor. Havia a convicção de que o diferencial era a presença da discussão sobre a dimensão humana da questão ambiental na zona costeira, advinda principalmente da experiência de vários professores como docentes ou discentes do Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR). Esta discussão estava presente em várias disciplinas, principalmente naquelas que se propunham a incitar esta reflexão (como Antropologia e Meio Ambiente, ou Natureza e Ética), mas também de modo diluído ao longo do curso, especialmente em espaços de discussão teórica sobre o conceito de ambiente.

Apesar disto, em 2004, quando a primeira turma de Ciências do Mar iria se formar, decidimos, após um intenso processo de discussão que mobilizou alunos e professores, mudar o nome do curso para Oceanografia, com a condição que a estrutura curricular não fosse transformada. O motivo principal para esta decisão foi o medo com relação à posterior atuação profissional, uma vez que a Associação Brasileira de Oceanografia (AOCEANO) nos assegurou que *cientistas do mar* não eram contemplados pelo projeto de lei de regulamentação da profissão de oceanógrafo, e que se mantivéssemos o nome estaríamos desamparados.

Estas questões ainda hoje provocam longas e profundas discussões com os amigos daquele tempo sobre nossa identidade como cientistas do mar ou oceanógrafos. Para alguns, a diferença é mínima e a identidade dos cientistas do mar aproxima-se muito dos oceanógrafos, ficando nossa anterior característica fundante como uma pequena especificidade do curso na UFPR. Tenho resistência a concordar com tais afirmações, principalmente pelo sentimento de minha inadequação entre os oceanógrafos, no qual a identidade de cientista do mar é um porto seguro, pois ao mesmo tempo em que me diferencia, ainda me mantém próxima. Mas apesar desta suposta diferença que sigo afirmando, há uma semelhança que une as oceanografias e

justifica a mudança no nome do curso. Ainda que na UFPR haja uma aproximação à discussão do homem na zona costeira ela dá-se em um contexto onde as premissas epistemológicas da ciência natural tradicional são hegemônicas.

Esta interpretação começou a ser forjada ao fim da graduação, durante a elaboração da monografia para a habilitação em Gestão Ambiental Costeira. Este estudo foi norteado pelo desejo de saber como os pescadores de duas comunidades de Pontal do Paraná se relacionavam material e não-materialmente com as plantas e como isto poderia ser considerado no Gerenciamento Costeiro. Fui orientada por um pesquisador tradicional, taxonomista e ecólogo, e co-orientada por um antropólogo, que seguia a linha pós-moderna. Na relação com este, fui descobrindo um mundo novo e sedutor, onde a verdade não é absoluta, onde pessoas não podem ser consideradas *objetos* de estudo, onde a minha particularidade como ser humano não é homogeneizada. Na busca pelo rompimento com a perspectiva dominante, personalizada em meu orientador, fui cada vez mais levando em conta os aspectos subjetivos e relativizando tudo, inclusive a realidade das cores. Se antes meu fazer científico dava privilégio aos aspectos objetivos desconsiderando os homens e as mulheres, suas vontades, necessidades e crenças; neste momento só dava atenção a estes aspectos, afirmando aos quatro ventos que o importante era os sentimentos, as experiências e a felicidade individual, já que a própria realidade era relativa. Finalizei minha monografia com esta visão e o diálogo com a perspectiva positivista tornou-se concreto no momento da defesa do trabalho.

Neste momento não tinha consciência do que representava aquele enfrentamento que assumia, tampouco conseguia situar historicamente os pressupostos em disputa. Ao longo da preparação para o mestrado, de suas disciplinas e da construção desta pesquisa, fui conhecendo a diversidade de formas de se fazer ciência e tomando contato com esta discussão que se desenrola em diferentes âmbitos e em diferentes disciplinas desde o século XIX.

O encontro com autores e atores que tem por base o materialismo histórico-dialético (em especial Paulo Freire, Frederico Loureiro, Lucia Anello e Maria Odete Pereira), trouxe a dimensão da práxis, da busca pela coerência entre teoria e prática e do imperativo pela transformação da realidade. Quanto mais a assunção destas premissas se aprofundava, mais as crenças pós-modernas foram desabando. Em especial aquela que relativiza a existência da realidade, que não resistiu ao confronto com a situação existencial concreta da maioria dos seres humanos que habitam Rio Grande, uma cidade portuária rica em Produto Interno Bruto, mas pobre em condições mínimas para uma sadia qualidade de vida.

Tal busca por realizar uma práxis revolucionária atravessa os conflitos que enfrento sobre as contradições que me constituem como pesquisadora. Pois ainda que enxergue divisores de águas em minha trajetória, o novo ainda constitui-se sobre o velho, a *novidade* das águas que estão à jusante só se torna possível pelo caminho já percorrido por elas. Deste modo, mesmo assumindo o ponto de vista do materialismo-dialético enquanto opção presente, continuo sendo constituída pela leitura de mundo positivista e mecanicista. Partindo daí, o reconhecimento de estar em processo de conscientização é fundamental na medida em que a teorização das práticas vai desvelando o que lhes dava sustentação, expondo pressupostos ocultos e possibilitando sua superação.

Ao longo desta pesquisa sobre o processo participativo na Ilha dos Marinheiros, fui também pesquisando minha atuação, presente e passada, e dotando-a de sentido teórico. Durante a graduação, participei do Centro Acadêmico de Ciências do Mar em ano de eleição municipal em Pontal do Paraná, quando organizamos um movimento de transferência de títulos eleitorais entre os alunos e promovemos discussões com os candidatos a prefeito, buscando apoiar aquele que se comprometesse em trabalhar as questões ambientais do município. Também atuei na criação e condução do Projeto Na Trilha do Mar, que visava promover educação ambiental e a implementação do Parque Natural Municipal do Perequê, Unidade de Conservação (UC) em Pontal do Paraná. No contexto deste projeto atuamos junto à Secretaria Municipal de Recursos Naturais na criação do Comitê Gestor desta UC e em sua legitimação e empoderamento no âmbito do executivo municipal.

A interpretação que faço destas experiências está relacionada aos riscos de uma atuação que é política, mas que se nega como tal, evocando uma moral um tanto quanto difusa como norteadora das práticas. A neutralidade foi assumida como premissa, ainda que de modo inconsciente ou implícito. Neste sentido, penso que talvez em alguns momentos nossa atuação foi sendo manipulada por aqueles que se sabiam em uma situação de negociação, enquanto buscávamos o tão sonhado bem comum e a harmonia da sociedade com a natureza.

Além disso, a atuação para transformação da sociedade sem o compromisso de entendê-la teoricamente em profundidade e sem a reflexão sobre o nosso papel acabou levando a uma interpretação superficial dos processos nos quais estávamos intervindo, resultando em desilusão e sentimento de impotência frente ao que estava estabelecido como regra.

A educação ambiental que fazíamos era voltada à transferência de conhecimentos para os usuários da praia, no intuito de contribuir para a preservação das dunas e restinga. Parece-me que esta era a abordagem natural a se seguir, uma vez que havia a premissa de que a falta

de conhecimento leva à poluição e degradação ambiental. Esta posição mantém nebuloso o papel dos interesses econômicos nas decisões sobre o futuro dos municípios e esvazia os espaços políticos de participação social, cuja principal função seria então promover a extensão dos conhecimentos científicos para o restante da sociedade.

Neste movimento, a reflexão sobre o papel dos intelectuais na sociedade e a superação da suposta neutralidade científica têm se firmado como extremamente necessárias no contexto de intervenções na gestão ambiental pública. Isto a partir de um entendimento da sociedade como assimétrica, composta por atores em conflito e constituída por relações de poder, nas quais o não posicionamento implica em consentimento com aquilo que está posto.

Sinto que uma importante transformação ao longo deste percurso nasceu da percepção do caráter heterogêneo da ciência, tanto natural quanto social. Antes, predominava uma visão determinista, na qual haveria uma possibilidade, um método, um conhecimento possível. A percepção das inúmeras possibilidades de interpretação da realidade, que estão ligadas às condições objetivas de produção e reprodução dos grupos sociais, foi decisiva para o entendimento dos conflitos que vivia e para o posicionamento crítico frente a esta realidade que buscamos transformar. Neste sentido, opto conscientemente pelo materialismo histórico-dialético baseada em como esta perspectiva responde minhas indagações, satisfaz minha curiosidade e a desafia com aquilo que propõe.

3.2 Trajetória da pesquisa

A primeira versão desta proposta de pesquisa nasceu enquanto me preparava para a prova da seleção do mestrado, cursava o Tópico Especial Leituras de Paulo Freire e participava, junto à uma equipe do Laboratório de Gerenciamento Costeiro (FURG), da organização de um *workshop* que tinha o objetivo de elaborar a agenda do Plano Ambiental Municipal do Rio Grande. Observei e registrei as reuniões de organização e o evento em si, trabalho que resultou em um entendimento, compartilhado com outros participantes, de falhas na maneira como se desenrolou o evento que pretendia promover a participação. Entendemos que o produto do evento foi construído coletivamente, mas não participativamente. Isto porque a maioria dos participantes conheceu apenas naquele momento o processo anterior de construção do PLAM (diagnósticos realizados “em laboratório”) e que deveria dar base às decisões que naquele momento foram tomadas. Deste modo, os participantes que representavam grupos sociais específicos não estavam preparados para cumprir com os objetivos daquela reunião.

Outra falha foi o fato de que todos os presentes “jogavam no mesmo time”, ou seja, todos ali estavam em acordo quanto à necessidade de preservar o ambiente, enquanto os “poluidores” não se fizeram presente. Isto se refletiu nas decisões, que se *idealizaram*, tornando-se de difícil realização já que dão preferência a preservação sem considerar a necessidade posta de crescimento econômico.

Além disso, observei as marcas da educação bancária naquele espaço. Enxerguei que os participantes não se reconheceram como sujeitos na construção de sua realidade, pois ao apontar os problemas delegavam a outros a culpa e a responsabilidade de solucioná-los. Além disso, também entendi que houve a reprodução *natural* da contradição entre professor e aluno, uma vez que o mediador do grupo observado era professor da FURG. Esta contradição acabou travestindo-se na relação hierárquica entre quem detém o conhecimento científico – e tem uma educação *Superior* – com os outros que são desprovidos de qualquer conhecimento *verdadeiro*. Isto resultou no não questionamento das sugestões dadas pelo professor.

Partindo destes entendimentos, pressupus que o problema da participação era metodológico, assim meu objetivo era “encharcar” a metodologia participativa com as propostas de Paulo Freire, visando aplicá-las nos futuros eventos que seriam organizados no âmbito do Programa Costa Sul. Buscava introduzir a teoria de Paulo Freire nas práticas do Laboratório de Gerenciamento Costeiro (LabGerco), pressupondo que haveria prática sem teoria neste espaço. De um modo geral, estava em busca de uma solução definitiva para aqueles problemas, uma *cura metodológica*.

Em maio de 2007 publiquei a análise dos registros realizados durante o *workshop* do PLAM no Fórum Leituras de Paulo Freire (LIMA, 2007). Neste trabalho elaborei com um pouco mais de detalhe as interpretações citadas acima. Ao final da redação percebi como as interpretações foram determinações de como *é* o processo, ou seja, percebi que não relativizei minhas observações apresentando-as como isentas. Tais conclusões me mostraram de modo muito evidente o caráter *positivo* fantasiado de *pós-modernidade* deste trabalho.

Interpretei o evento sem contextualizar seus participantes e seu papel no processo que há algum tempo estava se desenrolando. Minha análise também careceu de uma base teórico-metodológica capaz de dotá-la de maior rigor, evitando, deste modo, cair em uma visão de mundo mecanicista sem intencionar e sem querer.

Ao longo do tempo, fui entendendo que o problema central da participação não se reduzia à metodologia adotada. Ele está ligado à forma como a sociedade historicamente vem se estruturando, ao modo como entendemos nosso papel de cidadãos em uma sociedade democrática. O reducionismo de minha abordagem foi sendo desvelado, pois entendia a

sociedade como harmônica e homogênea, desconsiderando a cultura e história dos grupos específicos, além de seus interesses e motivações. Assumi naquele momento, e ao longo do início da pesquisa, que os argumentos de autoridade (FREIRE, 1987) passariam a ser inválidos pelo fato de assumirmos isto metodologicamente. Bastariam regras claras e método para resolver os problemas.

Ao longo do tempo, o olhar sobre as relações hierárquicas e de poder foi sendo modificado. Além disso, com o aprofundamento do entendimento do conceito de práxis, veio a impossibilidade de prática sem teoria que a embase, ainda que de modo velado ou inconsciente. Com isto fui desvelando a teoria que direciona as ações do LabGerco, a entendendo e situando-a histórica e politicamente.

Observo com muita clareza que a mudança do olhar sobre a problemática da pesquisa foi sendo forjada, por um lado, pelo estudo sobre as relações sociais, sobre a Educação Ambiental e o Gerenciamento Costeiro. Mas por outro, o agir refletido em espaços de participação similares àquele que estava estudando e experiências como educadora foram cruciais na medida em que proporcionaram que as leituras fossem tomando corpo e sentido.

Neste processo de aprendizagem, no qual a crítica voltou-se para seu sujeito, foi se criando um sentimento de inexistência de certezas. Por isto, para além do foco naquilo que vem se transformando, há também o imperativo de assumir certezas e reconhecer o que permanece.

A primeira e fundamental certeza é sobre a necessidade de transformação do modo como produzimos e reproduzimos a vida humana em sociedade neste momento histórico. Desta lógica não só decorrem relações de desigualdades e exploração como também a própria questão ambiental (LÖWY, 2005). Tais relações não podem ser naturalizadas ou não consideradas em um processo educativo consistente com o projeto de transformação da realidade. Situa-se aí o comprometimento com a classe historicamente excluída da interpretação do mundo e da decisão sobre seu futuro, em busca da superação das relações de opressão e exploração.

Outra convicção é que a almejada transformação da realidade vai sendo construída na atividade humana, em especial, em sua participação nos espaços políticos de decisão sobre o futuro.

Identifico ainda que a problematização da relação entre o conhecimento científico e popular, e da relação de poder que daí resulta, permanece ao longo de todo o processo de pesquisa. Esta é uma das categorias estruturantes no modo como interpreto a realidade e

teorizo as práticas, figurando como central na discussão a respeito da extensão universitária e da intervenção na gestão ambiental pública e participativa.

Ao longo do processo de pesquisa foram sendo desvelados os sentidos e teorias subjacentes às ações dos sujeitos estudados, categoria na qual me incluo. Isto possibilita melhorar o entendimento dos processos nos quais a atuação do educador ambiental está implicada, ao mesmo tempo em que contribui para uma atuação mais lúcida e consciente.

4 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa partiu da perspectiva sócio-histórica para entender a realidade estudada. Tal perspectiva tem como pano de fundo o materialismo histórico-dialético e visa superar os reducionismos das concepções empiricistas e idealistas. Buscamos com esta abordagem estudar os sujeitos como seres concretos, *“marcados por uma cultura, criadores de idéias e consciência que, ao produzirem e reproduzirem a realidade social, são ao mesmo tempo produzidos e reproduzidos por ela”* (FREITAS, 2002: 22).

O método dialético permite apreender a realidade como *“fundamentalmente contraditória e em constante transformação”* (LOUREIRO, 2005: 1485). A partir de uma representação caótica e idealizada do todo, do concreto real, vamos analisando-o e assim chegando a conceitos cada vez mais simples, buscando as abstrações mais tênues. Neste ponto partimos para a viagem de volta, a síntese, cujo ponto de chegada é o concreto pensado, *“uma rica totalidade de determinações e relações diversas”* (MARX, 1982: 14). O método consiste, portanto, *“em elevar-se do abstrato ao concreto”* (MARX, 1982: 14). O que torna concreto as categorias estudadas é o conhecimento das múltiplas determinações que as definem e as situam em dado contexto (LOUREIRO, 2004).

O conhecimento é produzido no diálogo que o pesquisador estabelece com os sujeitos da pesquisa, com a situação e as referências teóricas, em busca das múltiplas determinações que dão concretude à realidade e atividade humana. Deste modo, a produção de conhecimento em pesquisas na perspectiva sócio-histórica, implica assumir a aprendizagem como processo social compartilhado e gerador de desenvolvimento (FREITAS, 2002).

O primeiro contato com o Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros foi realizado em junho de 2007, momento no qual este espaço ainda não estava definido como objeto de investigação. Após tal definição, que ocorreu no final do ano de 2007, as reuniões mensais que ocorreram ao longo do ano de 2008 foram acompanhadas. Inicialmente as reuniões foram sendo registradas por meio de notas, em diários de pesquisa. Ao longo do processo houve a necessidade iniciar a registrar mais fielmente as falas, o que foi realizado por meio de um gravador digital. Deste modo, há o registro fonográfico das reuniões de julho, agosto, setembro e outubro. A gravação das reuniões em parte foi realizada para facilitar a elaboração das atas por esta pesquisadora.

Além disso, há o registro fotográfico das reuniões de setembro, outubro e novembro, realizado pela fotógrafa Claudia Tavares. A intenção de realizar as fotos foi capturar imagens que, em um segundo momento, serão trabalhadas de modo a compor material didático para o

trabalho futuro que se pretende realizar no Conselho. É importante sublinhar que a observação das fotografias após as reuniões foi muito importante para situar a pesquisadora como parte do Conselho e inserida em sua dinâmica de funcionamento enquanto membro da equipe da FURG.

Ao longo do processo, emergiu a necessidade de se realizar entrevistas com os conselheiros para buscar suas opiniões sobre o Conselho da Ilha e a participação. Inicialmente, seriam analisadas tanto as entrevistas quanto as reuniões e imagens, no entanto, isto não foi possível. Optou-se por centrar a análise nas entrevistas, ficando as reuniões e fotografias como material complementar da investigação. Também foi realizada a leitura atenta dos relatórios do Programa Costa Sul e dos documentos do Conselho (memórias e ofícios). Ademais, outras fontes de informação foram consultadas na medida em que pudessem responder às indagações que ao longo da pesquisa foram se colocando a esta pesquisadora. Buscamos com isso tecer “*uma rede de relações relevantes*” sobre o objeto de investigação, enriquecendo-o (FREITAS, 2002: 28).

A entrevista produz linguagem, os sentidos são criados na interlocução e dependem da situação experienciada, dos horizontes do pesquisador e do entrevistado. Na entrevista é o sujeito que se expressa, porém, sua fala carrega outras falas, refletindo a realidade de seu grupo e do momento histórico e social (FREITAS, 2002).

A partir desta concepção de entrevista, um roteiro foi elaborado com a intenção de conhecer a história dos participantes no Conselho, suas motivações e interesses como participante, sua atuação e opinião sobre o Conselho, sua opinião sobre a participação no Conselho e sua representatividade (Anexo 1). No entanto, ao longo da realização das entrevistas outros temas foram se tornando relevantes, como os conflitos existentes no Conselho, enquanto algumas questões tornaram-se vazias, como a questão “Você acredita que faz a diferença você participar das reuniões?”. Outras questões ainda foram sendo inseridas conforme a necessidade e o rumo da entrevista.

A idéia inicial era após realizar a análise do processo, apresentá-la aos sujeitos, em uma proposta de dialogar sobre os resultados. No entanto, isto não pode se realizar pelo escasso tempo disponível. Os resultados do trabalho serão apresentados e dialogados em uma reunião do Conselho, com data a ser combinada com os sujeitos do estudo.

Os entrevistados, com exceção de um conselheiro, assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, consentindo a participação na pesquisa e autorizando o uso da gravação da entrevista para a pesquisa (Anexo 2). Houve a permissão do conselheiro que se recusou a assinar o termo para registrar a entrevista com o gravador e analisá-la. Sua

recusa referiu-se à assinar o papel, o que justificou por dúvidas quanto ao uso posterior de sua assinatura.

O plano foi realizar a entrevista com todos os conselheiros titulares e com o técnico da FURG que, apesar de não ser oficialmente um conselheiro, vem acompanhando as atividades e assume papel essencial no Conselho. Apenas um dos conselheiros titulares não foi entrevistado por não ter sido possível entrar em contato com ele. Os entrevistados foram denominados com um código de uma letra e um número. A letra diz respeito ao segmento que representavam e o número foi adotado para diferenciar os representantes de um dado segmento entre si. Segue uma lista com estes códigos:

- Entrevistados A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7 e A8 são representantes das localidades da Ilha;
- Entrevistado B é representante de uma associação de produtores com atuação local;
- Entrevistado C é representante de uma OSCIP com atuação local;
- Entrevistado D é representante de uma ONG com atuação regional;
- Entrevistados E1, E2 e E3 são representantes do Poder Público Municipal;
- Entrevistados F1 e F2 são os componentes da equipe da FURG.

As entrevistas foram ouvidas repetidas vezes e transcritas. A análise do material teve o objetivo de compreender o que emergiu da entrevista, buscando pontos de encontro, similaridades e diferenças (FREITAS, 2002). Inicialmente foi realizada a leitura livre do material, buscando dialogar com as falas fazendo anotações nas margens do papel. Posteriormente, lendo e ouvindo as entrevistas, foi realizado o processo de separação dos textos em unidades de análise, com atenção especial para não fugir ao foco da pesquisa. A intenção foi buscar a consolidação destas unidades em categorias, que resultou em apenas uma: o processo.

O momento seguinte à separação dos textos em unidades de análise foi seu agrupamento dentro de tais unidades, em busca das percepções sobre o processo. Neste novo processo algumas unidades foram se fundindo e outras foram excluídas para garantir o foco da pesquisa. As unidades de análise são: história do Conselho, origem do Conselho, definições do Conselho e seu papel, conquistas, papel da FURG e outros agentes externos, papel dos conselheiros e representatividade, relações dentro do Conselho, visões de fora sobre o Conselho, condução do processo, motivações para participar, fatos desmobilizantes e motivos para ausência, conceito de participação e visões de sociedade.

O passo seguinte foi a elaboração da síntese, em forma de texto. Ao longo de todo o processo de análise, muitas questões e dúvidas foram sendo levantadas. Neste momento da síntese, a busca foi por responder tais questões realizando a investigação em documentos do Conselho, referências bibliográficas ou outras fontes de consulta.

Este movimento foi baseado nas idéias de Paulo Freire, para quem a curiosidade é uma necessidade ontológica do ser humano, tendo um papel central na busca do conhecimento uma vez que é por meio dela que somos movidos a conhecer o mundo. Ela é definida como *“inquietação indagadora, como inclinação ao desvelamento de algo, (...) como procura de esclarecimento”* (FREIRE, 2006: 31). A curiosidade “nasce” ingênua e deve ser superada por meio de sua criticização e da rigorosidade metódica, tornando-se curiosidade epistemológica. Em tal movimento de superação, o conhecimento do mundo também se supera, passando do senso comum ao conhecimento científico.

Com relação à análise dos conceitos centrais da pesquisa, o método foi o desvelamento do sentido dos conceitos. Buscamos com isso superar o problema do discurso transparente, definido como a *“falsa impressão’ de que o significado traduz o real (referente) de maneira direta e sem mediações semânticas”* (PINO, 1991: 41). Neste tipo de discurso, os significados perdem sua densidade semântica, ocultando as condições de produção do sentido do discurso (SERCOVICH *apud* PINO, 1991: 41).

A diferenciação entre o significado e o sentido de uma palavra é descrita por Vigotski (2001: 465):

(...) o sentido é sempre uma formação dinâmica, fluida, complexa, que tem várias zonas de estabilidade variada. O significado é apenas uma dessas zonas do sentido que a palavra adquire no contexto de algum discurso e, ademais, uma zona mais estável, uniforme e exata.

Assim, o significado de uma palavra é uma construção social, uma convenção de natureza relativamente estável. Já o sentido é adquirido no contexto do discurso, portanto a variação de contexto implica em variação do sentido (PINO, 1991). O sentido de um enunciado é determinado *“pela interação de vozes ou perspectivas ideológicas múltiplas, representações de diferentes posições sociais na estrutura da sociedade”* (BAKHTIN, 1989 PINO, 1991: 39). Assim, *“o sentido de uma palavra nunca é completo. Baseia-se, em suma, na compreensão do mundo e no conjunto da estrutura interior do indivíduo”* (VIGOTSKI, op. cit.: 466).

Partindo deste cenário teórico a busca foi por desvelar as perspectivas ideológicas que disputam os significados para os conceitos centrais ao entendimento do universo teórico da pesquisa.

5 O GERENCIAMENTO COSTEIRO INTEGRADO, A PARTICIPAÇÃO E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL

Conforme já referido, a intenção central desta pesquisa foi aprofundar o entendimento sobre a prática da participação e analisar a condução do processo participativo na Ilha dos Marinheiros a partir da perspectiva da Educação Ambiental Transformadora. Tal processo foi conduzido no cenário do Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI), pois seus condutores, profissionais ligados ao Laboratório de Gerenciamento Costeiro da FURG, o contextualizaram neste campo.

A partir deste entendimento da pesquisa, neste capítulo discutiremos alguns conceitos que são centrais à análise. Esta discussão tem a intenção de definir um posicionamento quanto ao sentido adotado para estes conceitos e expor a problemática teórica na qual o tema da pesquisa se insere.

5.1 O conceito de Gerenciamento Costeiro Integrado

O Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) é definido por Cicin-Sain e Knecht (1998) como um processo contínuo e dinâmico por meio do qual decisões são tomadas visando o uso sustentável das áreas costeiras e marinhas e seus recursos. O gerenciamento dá-se sobre a área, os recursos e atividades. Em geral, o gerenciamento das atividades e/ou recursos é realizado por agências especializadas. Nestes casos o papel do GCI é harmonizar a atuação destas agências e fiscalizá-las. A atuação do GCI preocupa-se com as interações entre os usos, tratando-os sistemicamente e partindo de uma escala ampla de entendimento dos problemas (CICIN-SAIN e KNECHT, 1998).

Estes autores ainda definem as principais funções do GCI como: (1) planejamento territorial dos usos presentes e futuros com perspectiva de longo prazo; (2) promoção do desenvolvimento econômico apropriado; (3) resguardar recursos, com vistas a proteger a base ecológica das áreas costeiras e marinhas, preservar a biodiversidade e assegurar a sustentabilidade dos usos; (4) atuar na resolução dos conflitos, harmonizando e balanceando usos potenciais e existentes; (5) proteção da segurança pública em caso de acidentes naturais ou causados pelo homem; e (6) assegurar o domínio público de terras e águas submersas.

Seguindo o proposto por Cicin-Sain e Knecht (1998), Olsen (2003²) e Olsen *et al.* (2004) há alguns passos para o desenvolvimento de um plano, programa ou projeto de gerenciamento costeiro que são concatenados em uma sequência lógica. Apesar de haver variações quanto à denominação destes passos, podemos definir que os passos são: (1) identificação e avaliação dos problemas e oportunidades, ou seja, o diagnóstico da situação; (2) planejamento das ações; (3) adoção formal e identificação de fontes de financiamento; (4) implementação; (5) operação e (6) avaliação.

Olsen (2003) chama a atenção para a idéia que estes “passos” devem ser considerados como ciclos ou gerações nas quais decisões são tomadas, colocadas em prática e avaliadas. A avaliação é um momento essencial, pois o GCI poderá ser eficiente desde que seja construído com base em uma aprendizagem que conecte o que já se fez, o que está se fazendo e o que se planeja fazer. Cicin-Sain e Knecht (1998) lembram que esta conceituação é ilustrativa e refere-se a um possível trajeto no desenvolvimento do GCI. O caminho a ser percorrido pelas diferentes nações e localidades deve levar em consideração suas condições físicas, socioeconômicas, culturais e políticas.

Quanto à relação entre o GCI e a gestão ambiental, de um modo geral, no Laboratório de Gerenciamento Costeiro da FURG, entendemos que a gestão ambiental é parte do Gerenciamento Costeiro. Corresponde à fase de implementação e operação do processo, por isso entendemos que a gestão é seu aspecto principal e objetivo último. Neste mesmo sentido, pode ser interpretada a forma como legalmente é tratada esta relação.

O Gerenciamento Costeiro foi estabelecido como política pública pela Lei Federal 7.661 de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Este plano foi revisto pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) em 1997 (PNGC II) e regulamentado pelo Decreto 5.300 de 2004. Este decreto define normas gerais com vistas à gestão ambiental da zona costeira brasileira, estabelecendo bases para a formulação de políticas, planos e programas (Art. 1º). Partindo desta definição, pode-se concluir, portanto, que o gerenciamento costeiro está sendo regulamentado com o objetivo de realizar a gestão ambiental da zona costeira. Tanto o PNGC II como o decreto definem que um dos objetivos do Gerenciamento Costeiro é estabelecer o processo de gestão das atividades socioeconômicas na zona costeira de forma integrada, descentralizada e participativa, de modo a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população e a proteção de seu

² Tradução para o espanhol realizado pela Fundação EcoCostas (Equador) do Capítulo I (*Coatal Stewardship in the Anthropocene*) do livro editado por este mesmo autor, que leva o título *Crafting Coastal Governance in a Changing World* e foi publicado em 2003.

patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (Art. 6º, II, do Decreto 5.300; Item 5.2 do anexo da Resolução CIRM 005/1997).

Cabe ainda ressaltar que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro faz parte da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM). Deste modo, há uma íntima relação entre o Gerenciamento Costeiro e a gestão ambiental, sendo que aquele processo está orientado de modo que a gestão ambiental possa realizar-se considerando os princípios definidos em lei e as especificidades da zona costeira enquanto espaço de interface e com grande pressão para exploração econômica.

Olsen (2003) relata que as origens do GCI remetem à experiência dos Estados Unidos (EUA) que nos anos de 1960 atentou à necessidade de compatibilizar a oferta de bens naturais com a crescente demanda das atividades humanas concentradas na zona costeira. Naquele contexto, concluiu-se que se o objetivo era gerir efetivamente as múltiplas pressões e as necessidades existentes, seria essencial elaborar uma política nacional para o mar e a costa, além de mudar o enfoque no que concerne ao planejamento e tomada de decisões.

Para guiar este “novo enfoque”, a Comissão Stratton, responsável pela análise da situação nos EUA, recomendou a criação de incentivos para propiciar um sistema horizontal de gestão da zona costeira, que diferenciasse claramente os papéis e responsabilidades das autoridades existentes e assegurasse a aplicação de princípios comuns aos diferentes níveis do governo. Também aconselhou o investimento em estudos de engenharia e ciência para gerar o conhecimento e as tecnologias necessárias para enfrentar os problemas e oportunidades atuais e futuros. Estas recomendações foram formalizadas em 1972 com o Ato de Gerenciamento da Zona Costeira. Tal instrumento lançou um programa federal que ofereceu grandes incentivos para que os estados repensassem e reestruturassem suas políticas e arranjo institucional no que diz respeito à tomada de decisão e planejamento nas zonas costeiras. Estes incentivos eram compostos obviamente por recursos financeiros, mas também, e de maneira pouco usual, pela cláusula de compromisso que garantia que as agências federais atenderiam aos programas estaduais (Olsen, 2003).

Vinte anos depois do início desta experiência e tomando-a como base, nos documentos resultantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMA ou Rio-92) o GCI foi adotado como um conceito central na organização do esforço humano em busca do desenvolvimento sustentável das zonas costeiras. Neste contexto, entende-se o GCI como um enfoque integrador dos diferentes setores que atuam na zona costeira (p. ex. pesca, turismo, porto, agricultura) e também como um processo de planejamento e tomada de decisões que inclui as necessidades de conservação e

desenvolvimento (CICIN-SAIN e KNECHT, 1998; OLSEN, 2003; OLSEN *et al.*, 2004; ASMUS e MARRONI, 2007).

Cicin-Sain e Knecht (1998) remetem as origens do conceito de GCI às discussões que precederam a Rio-92, advogando à FAO (Food and Agriculture Organization of United Nations) importante papel neste processo por terem submetido à secretaria da CNUMA artigos conceituais sobre o gerenciamento costeiro. Reforçando a abordagem proposta pela FAO, analistas defendiam a forma de gerenciamento ideal com a denominação “gerenciamento costeiro integrado”. Neste movimento, esta terminologia começou a ser utilizada por consultores e outras pessoas deste campo de atuação quando se referiam ao delineamento e implementação de programas de gerenciamento mais abrangentes. Fortalecendo ainda mais este enfoque e terminologia, o subgrupo de Gerenciamento da Zona Costeira do IPCC (Painel Inter-Governamental sobre Mudanças Climáticas), após o exame sobre as questões do aumento do nível do mar, divulgou uma série de recomendações que endossaram o “Gerenciamento Costeiro Integrado” como a abordagem apropriada para implementar ações no sentido de reduzir a vulnerabilidade das costas. Neste movimento, aos poucos o termo foi ganhando letras maiúsculas e sendo conceituado como um campo de pesquisa e atuação.

Mostra-se evidente a importância da Rio-92 na consolidação internacional do significado do Gerenciamento Costeiro Integrado. Cicin-Sain e Knecht (1998) assinalam que as diretrizes internacionais traçadas nesta conferência permitiram que houvesse consenso quanto ao propósito (guiar o desenvolvimento de uma zona costeira de forma ecologicamente sustentável), os princípios (princípio da equidade intra e intergerações, princípio da precaução e princípio “poluidor-pagador”) e a função (reforçar e harmonizar o gerenciamento setorial na zona costeira) do GCI.

De um modo geral, e também por ter se tornado necessidade e se consolidado enquanto conceito no bojo da CNUMA, o GCI tem como meta principal o desenvolvimento sustentável, conforme definido no Capítulo 17 da Agenda 21. Cicin-Sain e Knecht (1998: 40-41) definem as metas do GCI como:

*(...) atingir o desenvolvimento sustentável das áreas costeiras e marinhas, reduzir a vulnerabilidade das áreas costeiras e de seus habitantes a perigos naturais e manter os processos ecológicos essenciais, os sistemas que dão suporte à vida e a diversidade biológica nas áreas costeiras e marinhas.*³

³ As citações destes autores são tradução livre do inglês.

Olsen *et al.* (2004) apresentam outras elaborações das metas do GCI, segundo diferentes fontes:

Metas do GCI	Fonte
Guiar o desenvolvimento da área costeira de forma sustentável	Cicin-Sain, Knecht e Fisk (1995) estudo da OECD, Relatório da Conferência Costeira Mundial, Banco Mundial, UICN e UNEP
Melhorar a qualidade de vida das comunidades que dependem dos recursos costeiros e manter a biodiversidade e produtividade dos ecossistemas costeiros	GESAMP (1996)
Maximizar os benefícios que oferece a zona costeira e minimizar os conflitos e efeitos negativos derivados das atividades humanas sobre os recursos e o ambiente	Banco Mundial (1996)
Manter ou restaurar o balanço entre o ambiente natural e humano. É uma percepção orientada ao desenvolvimento, com uma perspectiva de integrá-lo à conservação.	FAO (1998)

Quadro 1: Metas do Gerenciamento Costeiro Integrado
Reproduzido de Olsen *et al.* (2004). Tradução livre do espanhol.

Todas as metas citadas indicam a direção de uma integração entre o desenvolvimento econômico e a conservação dos recursos, definição esta que acompanha o entendimento sobre o conceito de desenvolvimento sustentável presente no documento *Nosso Futuro Comum*, criado a partir dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1987. Deste documento deriva a significação oficial para o “desenvolvimento sustentável” e, como consequência, o entendimento hegemônico internacional a respeito das causas e soluções para superar a crise ambiental. Desde então, o “desenvolvimento sustentável” tem sido uma meta a ser atingida pelos Estados, e também pelo GCI.

Apesar deste aparente consenso, os enunciados que direcionam as práticas do desenvolvimento sustentável são lidos de diferentes maneiras. Porto-Gonçalves (2002) afirma que a idéia de desenvolvimento sustentável, por ter sido originada no campo diplomático, é uma idéia diluidora. Afinal, para produzir o consenso e agradar a todo o mundo não pôde dizer o que precisava ser dito. É importante atentar ao fato que por ser fruto da negociação entre diversos setores políticos e econômicos, o sentido por trás de cada enunciado desta proposta foi fruto de conflitos. O consenso produzido pelo termo tem embutido em si, de modo contraditório, o componente de poder que comanda as relações internacionais como desdobramento das contradições sociais instituintes do “mundo tal-qual-ele-é” (PORTO-GONÇALVES, 2002). Assim, a apreensão deste conceito longe de ser homogênea é

intrinsecamente heterogênea considerando as diferentes leituras de mundo possíveis e os diferentes projetos de sociedade.

O significado atribuído ao termo “desenvolvimento sustentável” é resultado de um acordo, que do mesmo modo que pressupõe uma ideologia e deriva de um espaço histórico-cultural, prevê determinadas práticas para atingir este estado de organização social em que a crise ambiental estaria solucionada – uma destas práticas é o gerenciamento racional dos recursos e outra é a harmonização das atividades setoriais. Deste modo, reconhecer o desenvolvimento sustentável em sua formulação oficial como meta implica acordar com os pressupostos sobre os quais ele se construiu.

De maneira muito clara podemos observar a ocorrência do problema do discurso transparente no que se refere à utilização do termo desenvolvimento sustentável. Apesar de haver um significado para ele, seu sentido pode ser diverso e ele pode ser *“avocado para justificar posições opostas, o que é uma constante quando se discute a viabilidade ambiental de um empreendimento”*, por exemplo (Quintas, 2004: 121).

Assim, partindo do fato de que o desenvolvimento sustentável aparece como meta do GCI, torna-se fundamental discutir as condições em que este conceito foi construído e a ideologia que o embasa para que, ao avançar neste entendimento, possamos atuar de maneira lúcida neste processo.

5.2 Disputas sobre a significação do Desenvolvimento Sustentável

A idéia de desenvolvimento sustentável é internacionalmente propalada como um conceito que levará a humanidade a superar a atual crise ambiental. Esta idéia foi forjada no movimento de disputas pela interpretação da questão ambiental, arena composta, segundo Acsehrad (2005) por uma razão utilitária e uma razão contracultural. A razão utilitária é a hegemônica e tem como características: a concepção do ambiente como composto estritamente de recursos materiais, sem conteúdos sócio-culturais; o questionamento dos meios e não dos fins para os quais a sociedade se apropria dos recursos; e a apresentação da poluição como “democrática”, não propensa a fazer distinções de classe. A esta razão corresponde a estratégia de ação denominada “modernização ecológica”, processo no qual ocorre a internalização dos problemas ambientais, com “ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado, à crença na colaboração e no consenso” (BLOWERS, 1997 citado por ACSELRAD, 2005). O significado oficial e hegemônico de desenvolvimento sustentável apóia-se nesta interpretação do mundo e guia-se por suas propostas de ação.

A razão cultural parte da interrogação sobre os fins pelos quais a sociedade se apropria dos recursos. A interpretação dada é que não existe ambiente sem sujeito e que, portanto, são atribuídos múltiplos sentidos às bases materiais das sociedades. Os riscos ambientais e a poluição não são “democráticos”, uma vez que sua distribuição é desigual na sociedade, podendo afetar de modo distinto os diferentes grupos sociais. A estratégia de ação originada pela razão cultural ancora-se na noção de “justiça ambiental”, que busca denunciar e superar a distribuição desigual de benefícios e danos ambientais. A luta centra-se na idéia que a injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz, direcionando-se para a transformação do modo de distribuição de poder sobre os recursos ambientais e para retirar dos poderosos a capacidade de transferir os custos ambientais do desenvolvimento aos mais despossuídos (ACSELRAD, 2005).

O próprio movimento ambientalista tem sua história marcada por esta disputa de significados. Em seu início, na década de sessenta, seu posicionamento estava estreitamente ligado ao movimento de contracultura, como resposta ao *establishment* político norte-americano, autoritário e belicista (LOUREIRO, 2006a). O movimento unia-se pela crítica ao sistema socioeconômico e ao padrão civilizacional, realizada a partir de diversas perspectivas. Porto-Gonçalves (2002) lembra que fazer parte do movimento de contracultura traz a marca da busca pela construção de outras significações de dêem sentido à vida e à matéria que nos envolve. Esta crítica inicial tinha como alvo central a própria idéia de desenvolvimento, atingindo tanto o pensamento liberal como o socialista na medida em que alertava sobre a impossibilidade de estender os privilégios de alguns a todos, uma vez que há limites físicos para tanto. Conforme foi se dando a disputa dos diversos significados para a questão ambiental, inclusive no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), esta crítica foi sendo diluída. A negociação do movimento ambientalista com a idéia de desenvolvimento gerou um enfraquecimento de sua crítica ao modelo de sociedade vigente, culminando no que o autor denominou, ao lado do Greenpeace, como maquiagem ecológica. Passou-se então, da crítica à forma de organização social para sua aceitação (PORTO-GONÇALVES, 2002).

O processo histórico que tornou hegemônico o desenvolvimento sustentável a partir do viés da razão utilitária inicia-se com a Conferência sobre o Meio Humano da ONU, realizada em Estocolmo (1972). Apesar da inicial proposta de crescimento econômico e populacional zero, que partia da idéia do limite físico absoluto ao incremento do capital – corporificado na escassez de recursos naturais –, as conclusões desta conferência afirmam que o crescimento econômico é necessário para superar os problemas ambientais e a pobreza. Reconheceu-se a diferença entre países pobres e ricos, sendo que aqueles geram problemas ambientais

pressionados por suas necessidades. Neste sentido, a recomendação realizada foi que os países pobres devem crescer, enquanto os ricos devem buscar tecnologias limpas, além de ajudar no crescimento dos primeiros (PIERRI, 2001).

As conclusões da Conferência de Estocolmo iniciam o desenho do cenário onde se consolida a proposta oficial de Desenvolvimento Sustentável, presente no documento *Nosso Futuro Comum* (ou Relatório Brundtland), aprovado pela Assembléia Geral da ONU em 1987. Neste documento definiu-se que “*o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades*” (CMMAD, 1988: 46). Em consonância com o acordado em Estocolmo, o desenvolvimento e o ambiente não se separam, sendo desafios interligados. A característica principal desta definição é a possível e desejável conciliação entre o desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida (MILARÉ, 2004). Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa:

dizer que a política ambiental não deve erigir-se em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material (Ibid: 51).

Neste sentido, e de forma diferente da elaboração de Estocolmo, a preocupação já não é sobre as conseqüências que o desenvolvimento acarreta ao ambiente, mas sim sobre a poluição ambiental e a escassez de recursos estarem minando o potencial de desenvolvimento (PIERRI, 2001; CMMAD, 1988).

As causas dos problemas ambientais são definidas como o modelo de produção e consumo dos países ricos e a pobreza dos países pobres. Nesta linha de raciocínio, os autores do Relatório definem que pobres e ricos são responsáveis na mesma medida pela crise ambiental, enfatizando em momentos do documento o papel central da pobreza e crescimento populacional dos países pobres para a situação de crise. Como resposta à crise, novamente aparece como imprescindível o crescimento econômico, por meio do qual a pobreza será diminuída e o desenvolvimento de novas tecnologias propiciado. Além disso, são recomendadas políticas de controle populacional (PIERRI, 2001).

Pierri (2001) aponta que Brundtland reconhece os limites físicos ao crescimento econômico, porém considera que estes limites não são absolutos, e sim relativos à tecnologia e organização social. Para resolver este problema apostam em um gerenciamento e aprimoramento da tecnologia e da sociedade “com o fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico” (p. 58). No entanto, há o reconhecimento que o crescimento por si só não garante a diminuição da pobreza. Como resposta a esta questão, definem a necessidade de

sistemas políticos que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões e em processos decisórios mais democráticos também em âmbito internacional (Pierri, 2001).

Seguindo a história do conceito de desenvolvimento sustentável, Cicin-Sain e Knecht (1998) apontam que o processo de discussão internacional e as catástrofes ambientais ocorridas desde 1972 não seriam suficientes para causar um novo evento internacional para tratar destes problemas. Os autores lembram que no final dos anos de 1980 o cenário político mudou com o colapso da União Soviética e o fim da guerra fria. Esta mudança possibilitou que países, em especial europeus, pudessem tratar desta questão de uma maneira mais focada. A existência do Relatório Brundtland também contribuiu para compor o cenário de ação. Deste modo, em 1989 foi formalmente definida que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento teria lugar no Rio de Janeiro em 1992.

Esta conferência teve como resultado a assinatura por diversos países de vários documentos que revalidaram a concepção de desenvolvimento sustentável antes formulada, reforçando-o como meta a ser perseguida. Para Pierri (2001) a Rio-92 em alguns aspectos foi um retrocesso em relação a Estocolmo, por ter-se reforçado instituições como o Banco Mundial, não ter-se discutido temas como a dívida externa dos países pobres, os resíduos tóxicos e a energia nuclear. Esta autora ainda aponta que “saíram ilesos o livre comércio, a dívida ecológica do I Mundo com o III, e as empresas transnacionais, que são responsáveis por 80% do comércio internacional⁴” (p. 61).

Os países desenvolvidos, salvo exceções, defenderam sua liberdade de agredir o ambiente e manifestaram não estar dispostos a pagar pelos danos que já produziram, tanto em nível global como nos países pobres. Não somente isto, mas também pretenderam limitar o uso que estes fazem de seus próprios recursos, declarando-os patrimônio universal como meio de adquirir direitos sobre eles. (...) (PIERRI, 2001: 61).

Neste sentido, reforça-se a caracterização da razão utilitarista definida por Acsehrad, uma vez que o movimento de consolidação da idéia de desenvolvimento sustentável sai da perspectiva de crítica ao padrão de desenvolvimento adotado para anunciá-lo como solução aos problemas ambientais. Outro instrumento que pode contribuir no desvelamento dos pressupostos implícitos a esta definição é a tipologia ambientalista proposta por Foladori (2001). A corrente denominada ambientalismo moderado, classificada no grupo referido como antropocentristas-tecnicista, rege as políticas ambientalistas da maioria dos governos e mostra-se uma forte influência no discurso da ONU, entendido aqui como hegemônico a um nível político geral, atingindo desde as organizações internacionais, os governos, as empresas,

⁴ As citações desta autora são tradução livre do espanhol.

a população em geral e o próprio movimento ambientalista (PIERRI, 2001; FOLADORI, 2001).

Este grupo caracteriza-se por entender sociedade e natureza como esferas separadas. A sociedade domina a natureza por meio da tecnologia, por isto, esta corrente é caracterizada como tecnocentrismo. As raízes filosóficas do tecnocentrismo estão na revolução técnico-científica do século XVII e na confiança na ciência positivista e na tecnologia para superar os problemas. Partem da teoria econômica neoclássica e dos postulados keynesianos de participação estatal na economia. Esta corrente também se caracteriza por uma abordagem ahistórica e por entender a sociedade como um bloco homogêneo frente à natureza, sem reconhecer as desigualdades fundantes do sistema capitalista (FOLADORI, 2001).

Confluindo com a característica posta por Acseelrad, não se discute a necessidade de crescimento ilimitado, nem o modo de produção capitalista, posto como único possível. Consideram que a produção humana é necessariamente contaminante e que se trata de alcançar níveis ótimos de contaminação por meio de correções técnicas (FOLADORI, 2001).

Demonstra-se que o consenso político a respeito do modo de produção capitalista é um *a priori* do significado oficial do termo (PIERRI, 2001). Isto pode ser concluído também a partir da idéia que o cenário político apenas tornou-se favorável ao amplo acordo sobre o desenvolvimento sustentável com a “extinção” da União Soviética (CICIN-SAIN e KNECHT, 1998), que politicamente representava uma oposição ao capitalismo. Este consenso político está envolto em uma roupagem na qual a questão ambiental torna-se um problema tecnológico, cujas soluções seriam a gestão racional dos recursos e busca pelos níveis ótimos de contaminação, por exemplo. Deste modo, a necessidade de transformação da forma de organização social cede espaço às soluções tecnológicas e às mudanças de comportamento.

Além disso, as caracterizações de Foladori e Acseelrad apontam na direção de que este posicionamento tem como base o mundo conforme o descreve a corrente positivista da ciência. Isto se depreende tanto de seu caráter tecnocrático quanto da adoção do conceito de “risco aceitável”, que representaria o nível limite de risco que deve ser assumido como norma. Este conceito baseia-se na questão “quão seguro é seguro o suficiente?”, e está ancorado na abordagem técnico-quantitativa dos riscos. Neste contexto, os riscos são considerados atributos físicos com determinadas probabilidades objetivas de provocar danos que independem de sua definição cultural. Esta abordagem busca fornecer elementos quantificáveis para a formulação de políticas públicas e regulação dos riscos, na medida em que permitiria o estabelecimento das prioridades e alocação eficiente de recursos (GUIVANT, 1998; GUIVANT, 2002).

Por outro lado, tendências construtivistas reconhecem que assumir um problema ambiental como tal depende de fatores culturais e de uma visão de futuro, o que implica em julgamentos de valor. Desloca-se assim, a suposta independência dos riscos ambientais uma vez que a definição do “risco aceitável” depende de fatores culturais e não apenas de dados probabilísticos (GUIVANT, 1998). Coloca-se então a impossibilidade de produção de ferramentas neutras, que levarão inevitavelmente às decisões mais apropriadas.

Evidencia-se que também estão em disputa diferentes visões de ciência, correspondendo ao sentido hegemônico uma interpretação da questão ambiental a partir do olhar positivista e da noção realista dos riscos ambientais, conforme a caracteriza Guivant (2002). Estas posturas acreditam na separação entre sujeito e objeto do conhecimento, o que permite instaurar a neutralidade da ciência e do cientista, que estariam alheios às relações sociais (MINAYO, 2006). Deste modo, a ciência seria uma instância independente das relações políticas e de poder, que geraria os instrumentos necessários à tomada de decisão acertada.

Para Loureiro (2006a: 36), a definição oficial do desenvolvimento sustentável é uma

*(...) opção ideológica por um discurso aparentemente não-ideológico e neutro, centrado em um **espírito** solidário, em uma noção de valores homogêneos que orientam a humanidade, e em soluções tecnológicas e gerenciais em um ambiente reificado (...).*

Assim, subjacente ao consenso político está uma opção ideológica por um projeto de sociedade, que se esconde em um discurso neutro, calcado na crença em soluções tecnológicas. Despolitiza-se a questão ambiental, que aparece como um problema de ordem técnica.

Dos pressupostos, muitas vezes implícitos na ação de diversos cientistas, derivam posturas frente à questão ambiental que se autodenominam como neutras. Reafirma-se assim, uma concepção de sociedade como bloco homogêneo, na qual as relações de poder não são consideradas e as desigualdades sociais submergem. Seguindo nesta linha, Loureiro (2006a) lembra que a atuação na questão ambiental deve buscar conhecer a dinâmica social e econômica.

*Ter por pressuposto a crença na **boa-fé** dos interesses do capital privado para resolver os problemas socioambientais é, no mínimo, ignorar a lógica do capitalismo e sua necessidade crescente de acumulação e apropriação privada dos recursos naturais, comprovada em fatos e dados. (p. 40).*

Para Acselrad (2005), o que está em jogo neste embate é a definição de quais atividades serão ou não desenvolvidas, e a partir daí, de como serão distribuídos o lucro e o prejuízo ambiental decorrentes de tal atividade. Nas palavras do autor:

O que está efetivamente em jogo neste embate? Tudo sugere que se trate do modo como se organizam as condições materiais de produção e reprodução da sociedade – mais especificamente, como se distribuem no espaço biofísico as distintas formas sociais de apropriação dos recursos ambientais, e como nesta distribuição a permanência no tempo de uma atividade é afetada pela operação de outras práticas espaciais (ACSELRAD, 2005: 223).

A noção de justiça ambiental traz em si a denúncia da desigualdade na distribuição de benefícios e prejuízos decorrentes das atividades humanas, propondo a resistência de organizações sociais aos mecanismos existentes como instrumento para redefinir as práticas sociais, a localização espacial das atividades e a distribuição do poder sobre os recursos ambientais (ACSELRAD, 2005).

No sentido posto pela noção contracultural, sustentável é aquela prática que se feita por um pode ser feita por todos, definição que pressupõe a crítica ao modelo societário atual fundado na desigualdade e em *bens oligárquicos*⁵ (PORTO-GONÇALVES, 2002). Além do mais, qualquer definição absoluta de sustentabilidade é impossível. Em qualquer discussão, é necessário explicitar o que está sendo sustentado, por quanto tempo, para o benefício e prejuízo de quem, sobre qual área e avaliado por meio de quais critérios. Responder a estas questões implica avaliar e optar por crenças e valores (PRETTY, 1995). Isto é necessário, pois as definições sobre sustentabilidade são específicas no tempo e local, e quando tais condições mudam, muda também o conteúdo atribuído a sustentabilidade (GUIVANT, 2002).

Segundo este sentido e toda a crítica aqui posta, o desenvolvimento sustentável, ou melhor, a sustentabilidade é conceituada como um processo de aprendizagem sobre o mundo que deve promover a interação entre as diversas partes interessadas com suas múltiplas interpretações sobre uma mesma situação-problema, para que se potencialize o conhecimento e a criação de soluções (PRETTY, 1995; GUIVANT, 2002). A sustentabilidade é uma construção permanente e decorrente das mediações sociais e ecológicas que nos constituem. Neste sentido, os melhores caminhos para a sustentabilidade seriam definidos conjuntamente em um processo no qual a cidadania é a base do desenvolvimento e o econômico se subordina aos sujeitos sociais distintos, buscando concretizar a interdependência, sem dependência e submissão. Tal processo deve buscar a ação consciente no processo histórico, movimento contraditório e em permanente transformação (LOUREIRO, 2006a; 2004).

⁵ “*Bem oligárquico é aquele que só existe se for para poucos*”. Um exemplo é o automóvel, bem que só tem sentido se poucos o tiverem, pois se todos tiverem carro seu uso fica inviabilizado. Conceito discutido por Porto-Gonçalves (2002) a partir da obra “O preço da riqueza” de Elmar Altvater.

Partindo do entendimento contracultural da sustentabilidade, a participação situa-se como um de seus aspectos fundantes. Do mesmo modo, o conceito hegemônico de desenvolvimento sustentável coloca a participação como fator fundamental quando reconhece que o crescimento econômico não diminui a pobreza diretamente, sendo necessária a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões. Com estas constatações, seguimos com a discussão, passando o foco agora ao conceito de participação e suas diferentes apropriações.

5.3 Disputas e o conceito de participação

A participação tem sido reconhecida internacionalmente como um dos componentes essenciais de projetos de desenvolvimento. Há, neste sentido, um movimento de difusão e o consenso em torno da necessidade participação, construído nas ultimas décadas. O resultado deste movimento é que a participação tornou-se uma “moda”, fazendo agora parte normal do vocabulário de muitas agências de desenvolvimento, inclusive o BID, financiador do programa que parcialmente analisamos neste estudo. Isto criou muitos paradoxos, pois o mesmo termo é utilizado para justificar a extensão do controle do Estado como também para construir capacidades locais de auto-desenvolvimento, por exemplo. Além do mais, é muito comum que as pessoas se envolvam em operações participativas que não são do seu interesse (PRETY, op. cit.; GUIVANT, 2002).

Esta proliferação de estratégias que buscam a participação pode ser também explicada pela existência de uma *confluência perversa* entre um projeto político democratizante e o projeto neoliberal (DAGNINO, 2004). Ambos os projetos colocam a participação da sociedade como central, sendo que o primeiro busca o aprofundamento democrático e a participação seria uma forma da sociedade exercer o controle sobre o Estado. Já o projeto neoliberal buscaria com a participação garantir o Estado mínimo que aos poucos transferiria à sociedade civil seu papel de garantidor de direitos. Para a autora, a perversidade estaria colocada na forma como estes dois projetos antagônicos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. A identidade de propósitos dos dois projetos é sólida e cuidadosamente construída por meio da utilização de termos comuns que escondem sentidos completamente diferentes (DAGNINO, 2004). Um exemplo da construção desta identidade de propósitos é a mudança de nome do Partido da Frente Liberal. Este partido político formou-se a partir da divisão do Partido Democrático Social (PDS), que era originário da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido que sustentou o regime ditatorial brasileiro. A fração do PDS

que compôs o antigo PFL defende a liberalização da economia, esta mesma fração hoje denominou seu partido como “Democratas”.

Díaz Bordenave (1994) também reconhece esta confluência entre diferentes projetos em torno da participação. Para ele, esta razão deve-se ao fato da participação oferecer vantagens a ambos. Neste mesmo sentido, Pretty (2005), citando diversos estudos comparativos entre projetos que buscavam a sustentabilidade da agricultura, afirma que a participação tem sido colocada como um dos aspectos críticos para o sucesso dos projetos, em especial pela melhora de sua eficiência.

Loureiro *et al.* (2005) trazem outra forma de organizar as concepções de participação (citando GOHN, 2001), das quais destaca três: a liberal, a revolucionária e a democrática radical. A primeira é consoante com aquela que Dagnino (2004) incluiu como parte do projeto neoliberal. Ela parte de um entendimento da participação como decorrente do espírito humano e não como sendo determinada por interesses derivados do posicionamento dos atores sociais. Não pretende tornar a sociedade civil como parte orgânica do Estado, mas fortalecê-la como dimensão independente. Não pretende alterar as relações sociais, apenas reformá-las de modo a melhorar a qualidade da democracia liberal-capitalista e aprimorar os canais de comunicação, garantindo o acesso à informação para que os cidadãos tenham a capacidade racional de decidir o que é melhor para si.

A forma de participação que é parte do projeto democratizante do qual fala Dagnino (2004), está em Loureiro *et al.* (2005) concebida de duas formas. A concepção revolucionária, que entende a participação como um processo de organização popular na luta contra as relações de dominação e para redistribuição do poder na sociedade. Nesta concepção os partidos são os aparatos de organização por excelência, defendendo que a democracia representativa deve ser substituída pela democracia direta. Já a concepção democrática radical objetiva fortalecer a sociedade civil em favor de uma nova ordem social, porém, diferente da revolucionária, não há centralidade nos partidos e os movimentos sociais e outras formas associativas também são consideradas formas válidas de luta.

De modo semelhante ao que discutimos com relação ao sentido do desenvolvimento sustentável, há também uma disputa política sobre o sentido da participação. Ao pensar a participação contextualizada na discussão sobre a questão ambiental seu sentido vai tomando forma na medida em que se desvelam os pressupostos da concepção de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Partindo da perspectiva da “modernidade ecológica”, com o desenvolvimento sustentável sendo buscado por meio de soluções tecnológicas aliadas a decisões tomadas a partir do conhecimento da realidade concebida como externalidade

objetiva, sendo isto possível em um sistema social desigual e injusto, o lugar da participação restringe-se a operação do manejo racional de recursos escassos. Inserindo elementos da participação no contexto do projeto neoliberal, espera-se que em espaços participativos a sociedade civil se organize e se fortaleça para atuar no papel que antes foi atribuído ao Estado, agindo para resolver os problemas ambientais específicos na esfera de atuação privada, tendendo a assumir um sentido filantrópico (DAGNINO, 2004).

Por outro lado, ao entender a sustentabilidade como um processo de aprendizagem sobre o mundo que dará bases a prática de sujeitos históricos visando uma condição de crise ambiental, coloca-se no centro o processo social de emancipação e de desvelamento e transformação da realidade. Neste sentido, faz parte da participação refletir criticamente sobre o mundo, construir utopias e agir para concretizá-las. Uma das questões centrais é atuar para controlar a atuação do Estado, criando com este uma relação orgânica. Nos posicionamos em acordo com esta perspectiva.

Em busca de uma definição, concordamos com Loureiro *et al.* (2005: 23): “A participação é um processo social que gera a interação entre diferentes atores sociais na definição do espaço comum e do destino coletivo”. Nestas interações são expressas relações de poder, derivadas de interesses, valores e percepções dos envolvidos.

A participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã até as associações, empresas e partidos políticos de hoje (DÍAZ BORDENAVE, 1994). Ela também está na base do ideário democrático pela necessidade de estabelecimento de regras de convivência em uma sociedade em que todos os seres humanos são considerados iguais e livres em direito e dignidade (DALLARI, 2002). Todos devem participar do estabelecimento destas regras que regem a vida em sociedade.

(...) Dependendo dos outros, os outros dependem de mim; então, para ter uma forma de convivência que seja justa para todos, é necessária a participação de cada um e de todos. (...) Assim, pois, a participação não é só um direito, é também um dever, bastando lembrar que não se pode ter uma sociedade democrática, na qual a vontade e os interesses de todos sejam considerados, se não houver a participação (DALLARI, 2002: 97).

Considerando uma sociedade desigual e constituída sobre relações de exploração, a participação torna-se também instrumento de luta pela garantia dos direitos já adquiridos e pelo estabelecimento de novos direitos que se constituam em estratégias de transformação do modelo societário (DAGNINO, 2004; SCHERER-WARREN, 2002).

Díaz Bordenave (1994, citando AMMANN), em consonância com as lutas que partem da noção de justiça ambiental, define a participação social como “o processo mediante o qual

as diversas camadas sociais têm parte na produção, gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”. Deste modo, trata-se de um processo de constante redefinição e aprimoramento das nossas relações sociais na natureza (LOUREIRO, 2004).

A noção de participação inserida em um ideal democrático implica no compartilhamento da autoridade que antes era exclusiva do Poder Público. Compartilhar autoridade e poder de decisão é um grande desafio e implica em controle social sobre o Estado, e pode-se, oportunamente, colocar a questão: o Estado quer ser controlado? (DEMO, 2002; LOUREIRO *et al.*, 2005). A partir daí, insere-se o sentido de luta que está implicado nesta conceituação da participação.

A superação das dificuldades e condicionamentos aos quais está submetida a realização da participação social é parte do próprio processo participativo, pois *“dizer que não participamos porque nos impedem, não seria propriamente o problema, mas precisamente o ponto de partida.”* (DEMO, 2001: 19).

Neste sentido, a participação tanto é o caminho como parte do resultado do processo de luta pela transformação da sociedade. Aprende-se a participar no próprio processo participativo, ainda mais em uma sociedade fortemente marcada pela baixa tradição participativa como a latinoamericana. A participação, portanto, é essencialmente um processo de aprendizagem, no qual se pode ir desenvolvendo uma consciência crítica e buscando adquirir poder (DÍAZ BORDENAVE, 1994).

Em processos democráticos está implícita a pluralidade da sociedade, com suas diferentes visões de mundo, interesses e necessidades distintos e antagônicos. Neste sentido, o processo participativo tem a possibilidade de explicitar conflitos e instaurar um processo dialógico de negociação e busca de acordos mínimos que resultem na resolução de um problema. Esta capacidade de buscar o diálogo, o respeito e a tolerância definem o amadurecimento da participação existente em uma sociedade (LOUREIRO *et al.*, 2005).

Conforme já mencionado, a participação não é uma habilidade inata e há diversos fatores que limitam a sua concretização (LOUREIRO *et al.*, 2007). Para SCHERER-WARREN (2002), isto envolve uma cultura política que perpassa a esfera governamental e as tradições da sociedade civil. Por parte da esfera governamental, há a tendência a manter o poder de controle burocrático-administrativo da máquina do Estado; o controle da informação; a falta de recursos para políticas sociais; a determinação de prioridades por canais clientelísticos, fisiologistas, partidários, etc; a precária publicização do poder público e apropriação pelo Estado de iniciativas da sociedade civil, descaracterizando-as. Por outro lado, tem-se uma sociedade civil pouco capacitada, com diminuta mobilização e frágil

capacitação para se fazer representar com legitimidade, com dificuldade em ultrapassar a fase das denúncias para a formulação de propostas legítimas e de qualidade e frágil capacidade de combater tentativas de apropriação das propostas cidadãs.

Há também a acomodação da sociedade civil, que teria sido provocada pelas práticas assistencialistas, na medida em que o direito cedeu lugar para o benefício. Ao mesmo tempo, as práticas de cidadania do tipo “de cima para baixo” acarretam nas bases a postura de esperar do centro todas as soluções, sobretudo de formas clientelísticas, o que reforça a dependência. Deste modo, o centro passa a ter voz e um poder jamais delegado pelas bases, invertendo a lógica a partir do momento em que passa de uma posição delegada para ter o controle das massas (DEMO, 2002).

Loureiro *et al.* (2005: 26) sintetiza que as dificuldades dos processos participativos devem-se a:

um(ã) cidadão(ã) passivo(a) que espera tudo do paternalismo de governo e sua institucionalidade; uma população que busca seus espaços de modo atomizado e desorganizado; e uma educação formal que instrumentaliza para a intervenção técnica e não prepara para a vida coletiva.

A tradição cultural com as características aqui postas tem a ver com a lógica e artimanhas do sistema socioeconômico no qual vivemos. Além disso, a desigualdade econômica também contribui para posturas assistencialistas e clientelistas, uma vez que a maior parte das pessoas está excluída do acesso às condições mínimas de subsistência e do poder de decidir sobre o destino dos recursos públicos (LOUREIRO *et al.* 2007; SCHERER-WARREN, 2002).

Demo (2002) define como pobreza política a situação do pobre, “*que nem sequer sabe e é coibido de saber que é pobre*”. A pobreza política implica na falta da mínima consciência crítica sobre seus direitos como *sócios*, permanecendo sem as condições de se fazer sujeito de história própria. “*O que mais constitui pobreza não é a fome, mas o fato de não saber que a fome é inventada e imposta, e que é meio de vantagens para alguns*” (DEMO, 2002: 171).

A pobreza política traz grandes dificuldades para a participação com qualidade, podendo a participação tornar-se um *slogan* para uma situação que não apresenta um mínimo de competência política. Em situação de extrema pobreza política não se pode supor que as populações possam participar devidamente, sem antes conquistar seu processo de autonomia. Não considerar esta situação ao buscar a promoção da participação, pode gerar a manipulação crescente em nome de uma democracia apenas verbal (DEMO, 2002).

Tal processo de autonomia implica superar a ignorância historicamente produzida e cultivada. Construindo a necessária competência política pela geração da capacidade de

consciência crítica e de organização política, cujo elemento central é a competência de constituir-se sujeito consciente e capaz de orientar seu destino, dentro das circunstâncias dadas (DEMO, 2002). Neste sentido, a participação é a autopromoção dos sujeitos e o meio para concretização da cidadania em suas múltiplas dimensões (LOUREIRO, 2004).

A partir destas discussões a respeito da participação, a educação insere-se como elemento fundamental para qualificação do processo. Emerge então a relação da participação com a Educação Ambiental, já que o contexto do qual partimos são as discussões sobre a questão ambiental, guiados pela noção de justiça ambiental e da sustentabilidade na perspectiva contracultural.

5.4 Educação Ambiental Transformadora

Muitas são as possibilidades de apropriação dos conceitos relacionados à Educação Ambiental, conformando uma diversidade de abordagens que pressupõem tendências e perspectivas teórico-metodológicas distintas (LOUREIRO, 2006b; GUIMARÃES, 2007). Para Loureiro (2004) a conformação da heterogeneidade deste campo de conhecimento dá-se em função dos nexos estabelecidos entre as categorias conceituais e do sentido adotado para cada conceito. Assim, práticas educativas muito distintas podem ser denominadas pela mesma expressão, o que gera a necessidade do reconhecimento das diferentes opções político-pedagógicas por meio de um novo adjetivo ao termo (CARVALHO, 2004; LAYRARGUES, 2004; SAUVÉ, 2005). Enquanto a adjetivação da “educação” com o “ambiental” demarca o campo e o contexto no qual a prática educação se insere, esta segunda adjetivação tem o objetivo de *“situar o ambiente conceitual e político onde a educação ambiental pode buscar sua fundamentação enquanto projeto educativo que pretende transformar a sociedade”* (CARVALHO, 2004: 18).

Do mesmo modo como observado no termo desenvolvimento sustentável e no conceito de participação, há disputas sobre o sentido da Educação Ambiental. Loureiro (2005) explica que a partir das primeiras experiências denominadas de Educação Ambiental, na década de 1970, são identificados dois grandes blocos político-pedagógicos que se definiram e começaram a disputar hegemonia, com vertentes internas e interfaces complexas e diferenciadas. Um bloco é denominado conservador e comportamentalista, cujas características centrais giram em torno de concepções ligadas a Teoria dos Sistemas Vivos, Teoria Geral dos Sistemas, visão holística, Cibernética e pragmatismo ambientalista. Tem como características uma compreensão naturalista da crise ambiental, educação entendida em sua dimensão individual a partir de abordagens comportamentalistas, despolitização do fazer

educativo ambiental, baixa problematização da realidade, foco na redução do consumo de bens naturais, diluição da dimensão social na natural, responsabilização pela degradação posta em um homem genérico.

O outro bloco chamado de transformador, crítico ou emancipatório, têm como características: busca da autonomia e liberdades humanas em sociedade; redefinição do modo como nos relacionamos com a nossa espécie, demais espécies e com o planeta; politização da problemática ambiental em sua complexidade; participação social e exercício da cidadania são práticas indissociáveis da Educação Ambiental; estímulo ao debate entre ciências e cultura popular, redefinindo objetos de estudo e saberes; e busca de ruptura e transformação dos valores e práticas sociais contrários ao bem-estar público, à equidade e à solidariedade. Este bloco está inserido nos debates clássicos do campo da educação propriamente dita, com influência das chamadas pedagogias críticas, em diálogo com a dialética em suas diferentes formulações (LOUREIRO, 2005).

O primeiro bloco, conservador, é a tendência hegemônica. O pragmatismo desta abordagem tem subordinado o caráter educativo à resolução de problemas ambientais vistos como fins em si mesmo. Além disso, o resultado do pragmatismo em Educação Ambiental resultou em baixa reflexão sobre as implicações decorrentes dos processos sociais instaurados. O resultado são iniciativas que reproduzem dicotomias e reducionismos, que em princípio seus agentes se dizem contrários (LOUREIRO, 2004). Exemplo disso são educadores ambientais com ações no campo de uma pedagogia conservadora, utilizando-se discursivamente de autores críticos como Moacir Gadotti e Paulo Freire, sem discernir o que há de contribuição possível e o que é incongruente (LOUREIRO, 2005).

A tendência crítica em Educação Ambiental constitui-se na ruptura com as abordagens tradicionais. “*A educação crítica tem suas raízes nos ideais democráticos e emancipatórios do pensamento crítico aplicado à educação*” (CARVALHO, 2004: 18). Esta autora define que no Brasil estes ideais constituíram a base da educação popular, que tem Paulo Freire como referência fundadora.

A contestação da forma tradicional de educação, a qual Freire (1987) denominou como “bancária”, está fundamentada em uma visão de mundo que entende o conhecimento como uma construção social “*historicamente datada, não-neutra, que atende a diferentes fins em cada sociedade, reproduzindo e produzindo relações sociais (...)*” (LOUREIRO, 2007). Além disto, também é reconhecido o caráter político da educação, negando a suposta neutralidade tradicional, sendo a educação situada como um momento da práxis social transformadora (LOUREIRO, 2006b).

Os dois grandes blocos que podem ser identificados no campo da Educação Ambiental são dinâmicos e heterogêneos. Diálogos profícuos, e outros nem tanto, tem se estabelecido entre estes macro-eixos, e as características gerais que definimos não são regras estanques (LOUREIRO, 2005). Há dentro destas tendências, linhas que se fundamentam em tradições filosóficas distintas. Na Educação Ambiental crítica situam-se as perspectivas marxistas, a fenomenologia e a hermenêutica (LOUREIRO, 2007). Isabel Carvalho, autora antes citada, situa-se nesta última perspectiva, enquanto Loureiro optou pela primeira (GUIMARÃES, 2007).

A opção que fazemos é consoante com a de Loureiro, que denomina esta linha de Educação Ambiental Transformadora, a partir da qual a busca do processo educativo centra-se na

transformação simultânea das condições individuais e coletivas, objetivas e subjetivas, materiais e simbólicas, que expressa a concretude do ato educativo na superação das formas alienadas de existência e das dicotomias entre sociedade/natureza, originadas no marco do capitalismo e potencializadas em sua expressão contemporânea globalizada. (LOUREIRO, 2004: 15)

Nesta perspectiva, a Educação Ambiental “*permite estabelecer uma prática pedagógica contextualizada e crítica, que explicita os problemas estruturais de nossa sociedade*” (LOUREIRO, 2004: 16). A partir da problematização da realidade busca-se que os sujeitos do processo educativo no processo de conscientização vão se engajando na luta por conhecer e transformar realidade (FREIRE, 1987; 2003). O compromisso com a transformação da sociedade também implica o autoquestionamento e a transformação de si mesmo, enquanto parte do todo social. Neste sentido, a educação é “*atividade de um sujeito que, ao enfrentar o desafio de mudar o mundo, enfrenta também o desafio de promover sua própria transformação*” (KONDER, 1992 *apud* LOUREIRO, 2005: 1490)

Para esta abordagem não há seres abstratos que se relacionam com a natureza como blocos homogêneos. Sociedade e natureza formam uma unidade dialética, na qual não há diluição de uma dimensão na outra. A totalidade que formam é a própria natureza, “*o que implica entender a natureza como categoria social e a sociedade como categoria natural*” (LOUREIRO, 2005: 1484). Os seres humanos são entendidos como seres concretos, constituídos por múltiplas determinações, ou seja, indivíduos que existem em sociedade e relacionam-se dialeticamente com o meio natural. Constituem-se em reciprocidade, pois o homem ao transformar a natureza em sua atividade vital também é transformado por ela, que propicia e limita sua atividade. As condições para a vida humana definem-se em função de

cada modo de vida social em interação com as condições ecológicas (LOUREIRO, 2005; MARX, 2006).

Neste sentido, a questão ambiental , campo no qual se insere a Educação Ambiental, não se restringe a problemas da ordem do natural. Porto-Gonçalves (2002) defende que é justamente a separação entre sociedade e natureza o fundamento da questão ambiental. A situação do homem como estranho à natureza, que é uma parte de si mesmo, é uma das expressões da alienação humana decorrentes do trabalho no sistema capitalista (MARX, 2006).

Para Freire (2003), a vocação histórica do homem para o *ser mais*, para atividade livre e consciente, é possibilidade histórica, cuja realização passa pela superação da alienação ao qual estamos submetidos, na qual a vida revela-se apenas como *meio de vida* (MARX, 2006). A emancipação é o processo permanente de superação “*das formas de alienação material e simbólica, coletiva e individual, existentes em cada fase historicamente definida*” (LOUREIRO, 2006b: 31-32). Neste sentido, “*Educar é emancipar a humanidade, criar estados de liberdade diante das condições que nos colocamos no processo histórico e propiciar alternativas para irmos além de tais condições.*” (idem, p. 32).

É importante sublinhar que os processos de emancipação e conscientização não se esgotam na dimensão individual, afinal, “*ninguém educa ninguém, ninguém se educa a si mesmo, os homens se educam entre si, mediatizados pelo mundo*” (FREIRE, 1987: 68). Neste sentido, o processo educativo vincula-se às práticas coletivas, cotidianas e comunitárias. Educar é “*emancipar-se, exercer ativamente a cidadania, construir democraticamente as alternativas possíveis e desejadas*” (LOUREIRO, 2004: 17). Focaliza-se, deste modo, a participação como cerne da aprendizagem política, sendo por meio deste conceito que educação e democracia se articulam (LOUREIRO, 2004).

É importante ressaltar que a Educação Ambiental assumida neste trabalho, está contextualizada no processo de gestão ambiental pública, afinal o Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros decorre da ação preventiva do órgão ambiental estadual⁶. Quintas (2004: 118-119) define:

a gestão ambiental é um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído. Esse processo de mediação define e redefine, continuamente, o modo como os diferentes atores sociais, através de suas práticas, alteram a qualidade do

⁶ Discussões mais aprofundadas a respeito do processo que originou o Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros estão nos itens 6.1 “O Conselho e a história da Ilha dos Marinheiros” e 6.2 “Fragmentos da história do Conselho”.

meio ambiente e também como se distribuem na sociedade, os custos e os benefícios decorrentes da ação destes agentes.

O principal mediador deste processo no Brasil é o Poder Público, cuja atuação está tencionada pelas tarefas de garantir o caráter de domínio público do ambiente e ao mesmo tempo assegurar os direitos individuais à atividade econômica.

A partir desta perspectiva, a Educação Ambiental toma o espaço da gestão ambiental como elemento estruturante na organização do processo de ensino-aprendizagem, para que haja de fato controle social sobre as decisões. Isto é essencial, pois ao assumir determinada postura frente a um problema ambiental, o Estado está distribuindo de modo assimétrico, tanto no espaço quanto no tempo, os custos e benefícios advindos da atividade humana em questão (QUINTAS, 2004). Deste modo, a participação nestes processos poderá

evitar que os consensos sobre o acesso aos recursos naturais sejam construídos apenas entre os atores sociais com grande visibilidade e influência na sociedade (os de sempre) à margem de outros, em muitos casos os mais impactados negativamente pelo ato do Poder Público (Ibid: 127).

Esta é uma educação comprometida com os grupos que, apesar de conhecerem profundamente seus espaços de vida, via de regra não possuem as capacidades necessárias no campo cognitivo e organizativo para intervirem no processo de gestão ambiental (QUINTAS *et al.*, 2005). Neste sentido, são definidos como sujeitos prioritários do processo educativo os grupos sociais em condições de vulnerabilidade ambiental, decorrentes dos riscos a que estão submetidos em função de preconceitos ou desigualdades (QUINTAS, 2004; LOUREIRO, 2004; LOUREIRO *et al.*, 2005; QUINTAS *et al.*, 2005). Com este posicionamento, também nos articulamos com a noção de justiça ambiental, que busca a superação das desigualdades no modo como os riscos decorrentes da apropriação dos bens ambientais são distribuídos na sociedade, permanecendo as populações pobres com os prejuízos (ACSELRAD, 2005).

5.5 O Desenvolvimento Sustentável, a participação e a educação no Gerenciamento Costeiro Integrado

A partir do que aqui se discutiu, é possível voltar novamente ao Gerenciamento Costeiro Integrado. É importante atentar ao fato de que o foco desta discussão dá-se sobre autores com atuação internacional e que tem servido de base a atuação de diversos grupos de pesquisadores no Brasil. Há ainda outros autores, em especial latino-americanos, que podem trazer outras formas de teorização, no entanto, optou-se por trabalhar Cicin-Sain, Knecht e

Olsen pela sua grande influência. Neste sentido, reconhecemos que o GCI não é um campo de atuação de pesquisa homogêneo, com variações que podem nos ter escapado nesta discussão.

Os autores trabalhados partem da noção hegemônica de desenvolvimento sustentável. No texto de Biliانا Cicin-Sain e Robert Knecht salta aos olhos a esperança dos autores a respeito deste conceito que em 1998 estava se estabelecendo. É nítida sua expectativa quando descrevem o processo anterior à Rio-92, quando o conceito de GCI começou a consolidar-se. Assim, as metas postas por estes autores devem ser lidas com o cuidado de contextualizá-las em seu momento e prestando atenção que, enquanto cidadãos dos Estados Unidos da América, partem do espaço histórico-cultural berço do capitalismo neoliberal. Além do mais, partem de sua visão desde o *Norte*, de países *desenvolvidos*, cujo papel na construção do desenvolvimento sustentável é dramaticamente diferente daquele imposto aos países do Sul.

Na busca pelo desenvolvimento sustentável, o papel do GCI seria o de integrador e harmonizador das atividades setoriais na zona costeira (CICIN-SAIN e KNECHT, 1998). Assume-se deste modo a sociedade como o campo da harmonia, concebida como um bloco homogêneo sem desigualdades e relações de poder. Não se reconhecem as contradições e conflitos entre atividades, algumas das quais com alto grau de incompatibilidade, como por exemplo, a pesca industrial e a pesca artesanal.

Conforme já dito, reconhecer o desenvolvimento sustentável em sua formulação oficial como meta implica em acordar com os pressupostos sobre os quais ele se construiu. Neste sentido, o mundo é assumido do ponto de vista da ciência positivista, não são reconhecidas as desigualdades na distribuição dos custos e benefícios da apropriação dos recursos ambientais e há um consenso sobre a forma como a sociedade se organiza. Há também a despolitização do tema, que assumindo as características de um problema de cunho tecnológico veste-se de neutralidade. Deste modo, não há espaço para as lutas com fim de superação da forma como nos organizamos em sociedade. O que pode ser feito é adequar a sociedade, tornando-a ambientalmente sustentável.

A conceituação da participação no contexto do sentido oficial do desenvolvimento sustentável tem como principal característica a despolitização do tema. Para Cicin-Sain e Knecht (1998) a participação dos usuários deve ser garantida por três razões: (1) eles podem contribuir com valiosas informações sobre as necessidades de manejo e as oportunidades econômicas; (2) o suporte destes atores é fundamental para o sucesso dos programas de GCI; e (3) os governos têm investido em parcerias público-privadas para atingir de modo satisfatório seus objetivos, o que é especialmente interessante para as iniciativas econômicas a serem incluídas em um programa de GCI. Podemos interpretar a partir desta definição que a

participação, a construção da cidadania e a luta por uma sociedade justa estão desvinculadas. Além disso, são desconsideradas as desigualdades no poder de intervenção nos processos do GCI.

Olsen *et al.* (2004) definem que a participação exitosa transforma a sociedade e enfatiza que a cooperação ente Estado, sociedade civil e atores econômicos é importante para dar poder à comunidade. Novamente a sociedade é entendida como o campo da harmonia, não se reconhecendo a existência de interesses estruturalmente antagônicos, pressupondo que alguns agentes abrirão mão de seu poder em prol da comunidade. Esvazia-se, deste modo, o conteúdo de luta da participação pelo controle do Estado e pela definição dos destinos coletivos. Volta-se a uma questão já posta, agregando elementos à ela: Estado e Mercado querem ser controlados pelas comunidades?

Além disso, é importante lembrar das discussões realizadas sobre a pobreza política e que não considerar estes fatores na implementação de estratégias participativas tende a gerar a manipulação das populações que se busca, ao menos no nível do discurso, empoderar.

Com relação à educação ou educação ambiental os autores consultados não desenvolvem este tema em profundidade. Há em Olsen *et al.* (2004) o reconhecimento da importância dos processo de conscientização das comunidades e governos. No entanto, a conceituação deste processo é diferente da que aqui se adota, pois ela centra-se na informação da população quanto ao funcionamento dos ecossistemas e as conseqüências da ação humana sobre ele.

Há, portanto, desacordos teóricos entre as definições adotadas de sustentabilidade, participação e educação ambiental e aqueles expressos nos autores do GCI consultados. Neste sentido, o conceito de gestão ambiental definido por Quintas (2004) parece mais adequado à visão de mundo que parte da crítica à forma atual de organização da sociedade. Posto isto, não se desconsideram as importantes experiências que têm sido desenvolvidas no campo de GCI, mas se explicitam conflitos entre diferentes visões de mundo que estão subjacentes a algumas definições. Tais visões de mundo, por sua vez, conformam as práticas, tenham seus agentes consciência disto ou não.

Neste sentido, é oportuno, em um momento posterior, aproveitar a explicitação das contradições e conflitos aqui postos, retomando algumas discussões com inclusão de outros autores, em busca de construir novas conceituações do GCI que dialoguem com as abordagens críticas da questão ambiental. Sugere-se este esforço teórico para que se avance em discussões relativas à construção de conceituações do GCI desde os países do *Sul* e que agreguem em si as densas discussões sobre a participação e sustentabilidade que se tem

desenvolvido em outros campos da ciência, em especial aqueles com interface com a sociologia, ciência política e educação.

6 O CONSELHO EM AÇÃO: O PROCESSO, SEUS ATORES E DISPUTAS

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa e sua discussão. É realizada uma narrativa do processo participativo no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros, trazendo à tona as falas dos conselheiros entrevistados e algumas questões avaliadas como fundamentais para pensar este processo e qualificá-lo.

6.1 O Conselho e a história da Ilha dos Marinheiros

Em 1737 foi fundado o então Presídio no canal do Rio Grande de São Pedro. Após aportar no canal do Rio Grande, as primeiras providências de Silva Paes foram tomadas no sentido de fortificar a ocupação, já que no período havia conflito aberto entre portugueses e espanhóis (QUEIROZ, 1987). Esta atividade foi limitada pela baixa disponibilidade de madeira na península, majoritariamente composta por dunas vivas e banhados. Esta situação obrigou os ocupantes a buscar este recurso nos matos da *Ilha do Marinheyro*, como então era chamada, fazendo com que a Ilha assumisse desde o princípio um papel essencial na manutenção da vida desta nova povoação.

As características ambientais da península aumentavam ainda mais a dependência da madeira que vinha da Ilha. As dunas vivas em um local com fortes ventos tornou o soterramento de casas e erosão de trincheiras algo comum, fazendo com que elas tivessem que constantemente ser renovadas. Além disso, o aquecimento era essencial para superar o frio e a umidade do inverno riograndino (RUIVO, 1994).

Neste quadro, a abundância de madeira na Ilha dos Marinheiros adquire grande importância, pois sem ela a vida na Vila do Rio Grande de São Pedro seria ainda mais penosa. A preocupação com o fornecimento de madeira pode ser notada pela nomeação, ainda em 1737, de um guarda-mor dos matos e terras do distrito, modo encontrado para prevenir a depredação dos matos da Ilha, visto que o consumo já havia extinguido aqueles poucos existentes no continente (RUIVO, 1994). Já em 1835 a Câmara Municipal do Rio Grande publicou editais proibindo o corte de lenha na Ilha (AZEVEDO, 2003).

A Ilha também forneceu à povoação do Rio Grande água potável. No continente, muitas das fontes eram de água salobra e outras tantas eram mal conservadas e apresentavam péssimas condições no tocante a limpeza. Principalmente as famílias mais abastadas da cidade mandavam buscar este recurso na Ilha (RUIVO, 1994; AZEVEDO, 2003).

A própria denominação da Ilha revela seu principal papel ao longo da ocupação e desenvolvimento da Vila do Rio Grande de São Pedro. Foi chamada "dos marinheiros" pela

quantidade de marinheiros da armada de Silva Paes que se via fazendo o trajeto entre a ilha e o continente, trazendo para a povoação madeira e água potável (PIMENTEL, 1944 *apud* MACIEL, 1997; LUCCOCK, 1935 *apud* RUIVO, op. cit.). Outra versão para a origem do nome diz que muitos marinheiros radicaram-se na Ilha para nas horas de folga produzir alimentos, muito escassos no continente, passando então a comercializá-los no povoado que era alcançado por meio de canoas (AZEVEDO, 2003).

Neste mesmo sentido, Ruivo (1994) traz relatos de diversos historiadores e viajantes que atribuem a Ilha *status* de mantenedora da população, pelo fornecimento de madeira, água potável e ainda por suas férteis terras. Corroborando os relatos, Mirco (1987), ao apresentar a terminologia geográfico-histórica da província de São Pedro do Rio Grande do Sul, define a Ilha dos Marinheiros como a parte mais fértil do município do Rio Grande.

A produção agrícola na Ilha ainda era escassa no fim do século XVIII e início do XIX. Havia chácaras que eram utilizadas como local de lazer, conforme relata Azevedo (2003). Dreys (*apud* RUIVO, op. cit.) afirma que na década de 1830 havia algumas chácaras na Ilha que produziam hortaliças e legumes, sendo a região ainda pouco povoada e dominada pelos escravos encarregados do trabalho nas quintas, pescadores e criadores de gado. Ao fim desta década é introduzido o cultivo da uva na Ilha dos Marinheiros e na metade do século a população já atingia cerca de 1.000 pessoas (RUIVO, 1994).

Houve intensa migração de portugueses para a Ilha dos Marinheiros, iniciada em 1799 acentuando-se após a introdução da viticultura. A importância que a Ilha vinha assumindo pode ser notada pela iniciativa da Câmara Municipal, que em 1849 propôs uma comissão de estudos e elaboração de uma planta destinada a orientar a construção de uma ponte que unisse a Cidade do Rio Grande à Ilha. Além disso, também é atendida a reivindicação dos moradores de separar a Ilha da cidade, figurando então como 2º distrito (RUIVO, 1994). Neste momento, a Ilha passa ter expressiva significação econômica como região produtora, capaz de abastecer a cidade e seus arredores, e ainda exportar a produção para regiões distantes.

Esta situação que viveu a Ilha dos Marinheiros no início do século XIX está inserida no momento de prosperidade vivenciada pela Vila do Rio Grande. Queiroz (1987: 160) afirma que:

A luta dos habitantes do Rio Grande era dirigida para a dominação do meio físico-geográfico que lhe era, de todos os modos, adverso. (...) A natureza ia sendo vencida, e em lugar da impotência e miséria que caracterizavam sua existência durante o século XVIII, o início do século XIX havia a prosperidade.

A população da Ilha foi crescendo, acompanhando e proporcionando a expansão da produção. Segundo levantamento realizado por Azevedo (2003), em 1885 havia uma população superior a 1.500 almas, em 1911 eram 1.935 habitantes, atingindo o ápice em 1940 com 7.200 moradores. A partir desta década de 1940 a população começa a diminuir e o processo de migração para o continente se inicia. Vários são os fatores que contribuíram para este declínio.

Em primeiro plano está a concorrência com a produção de vinho na serra gaúcha, que se inicia com a chegada dos italianos em 1875. Em 1900 os mercados de Porto Alegre e São Paulo, antes abastecidos pela Ilha dos Marinheiros, começam a receber vinho dessa região. Em 1927, com a formação do Sindicato Vinícola Rio-Grandense Ltda. na serra, houve a especialização da produção, diminuindo o mercado para produtos artesanais. Em 1929 formava-se um verdadeiro monopólio na venda do vinho. Apesar das dificuldades ocasionadas por essa concorrência, a Ilha manteve sua produção até 1945, quando uma praga dizimou os parreirais, espalhando-se também para árvores frutíferas e outras espécies (AZEVEDO, 2003). Há também os relatos das enchentes de 1936 e 1942 que inundaram quase toda a Ilha dos Marinheiros, destruindo as plantações.

O declínio acentuou-se com a perda de competitividade dos produtos agrícolas da Ilha, ocasionado pela impossibilidade de mecanização da agricultura. Além disso, havia dificuldades de escoar a produção pela inexistência de uma ligação a seco com o continente.

A população em 1974 era de 2.725 habitantes, diminuindo para 1.500 em 1988 e 1.323 em 2001. Para Azevedo (2003: 47-48), a falta de condições de sobrevivência causou um desestímulo aos moradores, que aos poucos foram deixando a Ilha.

Foram em busca de dias melhores, como fizeram seus antepassados, mas quase com pesar em deixar a Ilha. O êxodo foi-se acentuando cada vez mais e hoje há cerca de 350 famílias morando na Ilha. Somente a ligação com o continente pode reverter a situação dessa gente tão humilde, mas tão portuguesa.

A situação atual da população carrega em si esta história na qual em um passado próximo havia abundância, em contraste com a situação atual, de declínio e aparente abandono. A autora citada acima é nascida na Ilha dos Marinheiros, atualmente reside em Rio Grande e tem trabalhado em busca do resgate e valorização da cultura e história da Ilha. Sua citação mostra que as esperanças de uma recuperação da Ilha dos Marinheiros estavam depositadas na construção da ponte.

Durante 200 anos houve várias tentativas de se fazer uma ponte de ligação da Ilha com o continente. No entanto, este sonho dos ilhéus desde a época do império apenas começa a ser

concretizado com o compromisso assumido, em 1999, pelo então prefeito do Rio Grande, Wilson Branco, que havia tomado posse em 1997. Este prefeito nasceu na Ilha dos Marinheiros, por ocasião da enchente de 1942 que inundou completamente a Ilha da Torotama, onde sua família morava. O apelo as suas origens fez com que o prefeito assumisse tal compromisso (AZEVEDO, 2003).

Ao longo do período de construção da ponte Wilson Branco esteve sempre entre os ilhéus, participando das tradicionais festas na Ilha. *“Ouvia os sonhos dos ilhéus e tentava torná-los realidade”* (AZEVEDO, 2003).

Perto da conclusão da obra, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM), órgão ambiental estadual, exigiu o estabelecimento de um instrumento que regresse a ocupação na Ilha e prevenisse impactos sob os ecossistemas e população humana. A preocupação do órgão ambiental referia-se aos riscos de expropriação das terras dos pequenos agricultores para turismo, que, se desordenado, poderia ocasionar ainda a poluição das lagoas internas e demais ecossistemas. Além disso, havia a possibilidade de intensificação da silvicultura de pinus que já ocorria na Ilha.

A Fundação Estadual de Proteção Ambiental, Fepam, exigia um relatório que Wilson não conseguia cumprir, nem entender, porque tratava da própria ilha e não da ponte. Sem ter nunca pensado em agredir o meio ambiente, ainda mais de sua própria ilha, continuou tocando as obras (...) (AZEVEDO, 2003: 223-224).

O não cumprimento das exigências do órgão ambiental ocasionou o embargo da obra em maio de 2000 e abertura de inquérito civil com notícia-crime junto ao Ministério Público.

Wilson é acusado de devedor ambiental. A população da ilha, indignada com os acontecimentos, resolve organizar uma passeata ordeira para prestar o seu apoio ao prefeito e tentar resolver o impasse. (AZEVEDO, 2003: 224).

A questão foi resolvida com a assinatura de um termo de Compromisso de Ajustamento (Anexo 3), em maio de 2000, entre a Prefeitura Municipal do Rio Grande, FEPAM e Ministério Público, no qual a prefeitura comprometeu-se a:

- No prazo de 9 meses, apresentar à FEPAM laudo, firmado por técnico responsável, acompanhado de ART (anotação de responsabilidade técnica), contendo: mapeamento do uso do solo na Ilha dos Marinheiros; número total de propriedades existentes na Ilha; projeto esclarecendo as medidas compensatórias que serão adotadas face aos impactos do empreendimento; e plano de controle da ocupação futura e gerenciamento da Ilha dos Marinheiros (plano de manejo da Ilha dos Marinheiros).

- Apresentar ART da equipe responsável pela elaboração do estudo apresentado no processo de licenciamento da obra.
- Destinar o valor remanescente da multa, consistente em R\$ 2.000, em projeto de melhoria do meio ambiente na Ilha dos Marinheiros, após aprovação desta proposta pela FEPAM. Após tal aprovação o prazo para execução era de 30 dias.
- Enviar projeto de lei à Câmara Municipal para inclusão do plano de manejo da Ilha dos Marinheiros, aprovado pela FEPAM, no Plano Diretor do Município.
- Não autorizar, por quaisquer instrumentos, novos usos na Ilha dos Marinheiros, até que o plano de manejo seja aprovado pela FEPAM.

O relato deste momento realizado por Azevedo (2003), que é citada no termo de Compromisso de Ajustamento como representante dos moradores da Ilha, é muito significativo para entender o sentimento dos ilhéus e sua compreensão sobre a questão.

O prefeito é chamado para assinar o termo e é carregado pelos habitantes da ilha, cerca de 800 pessoas. Wilson emociona-se ao ver os habitantes mais velhinhos da ilha prestando seu apoio e chora no prédio da Promotoria (p. 224).

A população da ilha, elogiada pela promotora, por estar atenta aos seus direitos enquanto cidadãos, caminha com o prefeito até a Prefeitura, onde, visivelmente feliz e emocionado, o prefeito faz um discurso à população. Talvez tenha sido esse o momento mais feliz para o prefeito, o reconhecimento pela luta e determinação. A população da ilha pôde demonstrar o carinho e reconhecimento pelo trabalho do prefeito em vida (p. 224).

O prefeito pescador, Wilson Mattos Branco, é levado pelos ilhéus até a prefeitura. Na sacada faz um discurso e chora emocionado, dizendo que a Ilha dos Marinheiros está rumo ao progresso e que acredita no seu potencial (p.57).

Em minha memória ficará gravado para sempre o momento que talvez tenha sido um dos mais significativos para nós dois, o momento em que, autorizada pela promotora, saí da sala para buscar o prefeito. Wilson vinha chorando e eu também, tomada pela emoção, segurei suas mãos e disse: 'Prefeito, nós vencemos'. Nesse momento percebi o clarão de um flash; estava assim perpetuado para sempre esse grande momento (p.225).

Neste relato fica evidente o sentido de esperança de dias melhores que adquiriu o processo de construção da ponte, sendo assim sua limitação pelo órgão ambiental uma barreira que devia ser transposta e vencida. O caso revela que a ação da FEPAM foi compreendida como a preocupação ambiental atrasando o progresso, reproduzindo-se aí a dicotomia entre *desenvolvimento* e a *preservação*. É importante registrar que a obra da ponte foi terminada apenas em 2004, após a morte de Wilson Branco e ao final do mandato de seu sobrinho e atual prefeito de Rio Grande, Fábio Branco. Também é digno de registro que a

ponte foi batizada com o nome “Wilson Mattos Branco”, cristalizando deste modo a conquista do povo da Ilha e seu principal agente (Figura 1).

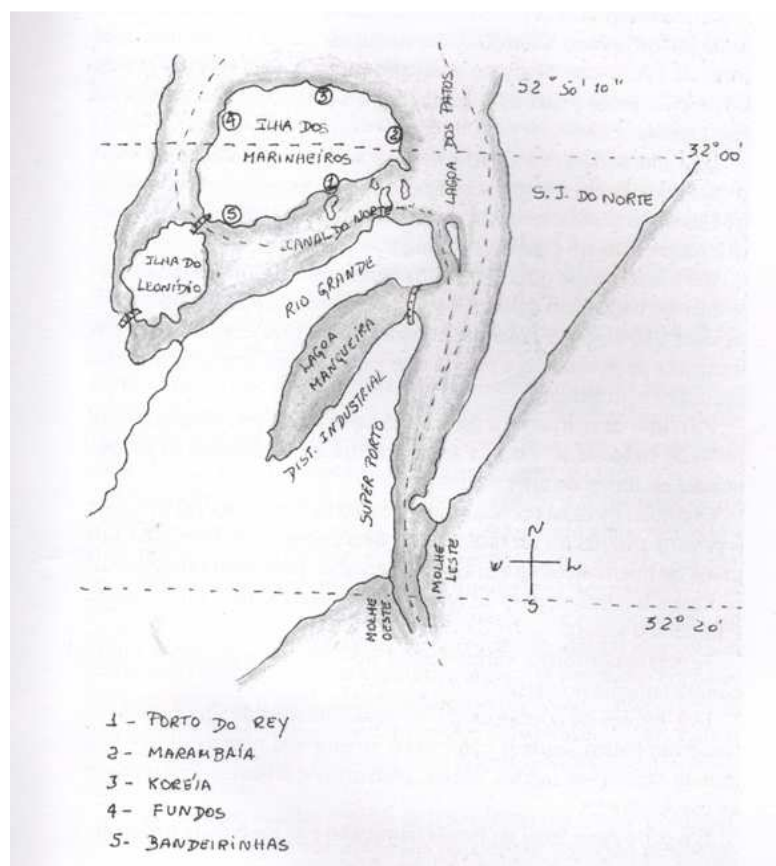


Figura 1: Mapa do estuário da Lagoa dos Patos, com indicação da Ilha dos Marinheiros e suas localidades. A ponte “Wilson Matos Branco” liga a Ilha dos Marinheiros à Ilha do Leonídio. Reproduzido de Azevedo (2003).

Em 2006, uma das obrigações da Prefeitura Municipal previstas no termo assinado confluíram com os objetivos do Programa Costa Sul. Havia a necessidade de realizar no âmbito deste programa um projeto-piloto com o objetivo de testar a metodologia a ser utilizada na construção dos planos de gestão dos municípios de Rio Grande e São José do Norte. Tal projeto-piloto foi a construção do plano de manejo previsto no termo de Compromisso de Ajustamento. Para gerir a execução do plano de manejo, a equipe da FURG que conduzia o processo propôs a criação do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros.

6.2 Fragmentos da história do Conselho

Partindo do relato realizado no item anterior, a história do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros está ligada à elaboração de um Plano de Manejo da Ilha, realizado para cumprir uma parte da primeira cláusula do termo de Compromisso de Ajustamento antes

citado. Foi realizado um acordo com a prefeitura para realização deste planejamento pela FURG, por meio do Programa Costa Sul, que disponibilizaria os recursos enquanto o LabGerco conduziria o processo com auxílio dos consultores contratados pelo programa.

Segundo um destes consultores, em entrevista, foi durante o processo de preparação do plano que surgiu a questão de como seria sua execução, cuja solução foi a proposta de criação de um conselho. Ao início do processo, não estava claro para a equipe que após a finalização do planejamento haveria um conselho que deveria ser acompanhado pela FURG.

Ela [elaboração do Plano] vai dentro da linha do projeto piloto, agora eu não posso te garantir que desde o principio estava claro que o Programa Costa Sul na época, ou que o próprio laboratório ia continuar trabalhando posteriormente à elaboração do plano. (Entrevistado F2)

Outro consultor do programa, especialista em ordenamento territorial, orientou a equipe da FURG na condução do processo de planejamento. Não foram encontrados documentos que relatassem a metodologia utilizada neste processo, nem atas das reuniões de planejamento. Por isto, o relato aqui realizado foi construído a partir de falas dos entrevistados, de fragmentos de texto sobre este processo encontrados nos relatórios de progresso do Programa Costa Sul e de um esquema da lógica do processo elaborado por P. R. A. Tagliani⁷ (com. pess.⁸).

Na sequência do planejamento, o registro das ações do Conselho tem sido realizado em memórias, elaboradas pelo consultor em pesca artesanal do Costa Sul que ficou como apoiador do Conselho. Neste sentido, o relato aqui realizado está baseado nestas memórias, nas listas de presença, nas entrevistas e também a partir de outros documentos do Conselho que foram consultados. É digno de registro que estes documentos estavam espalhados, em parte de posse do citado consultor, em parte na secretaria do Programa Costa Sul e havia ainda alguns que estavam com o secretário do Conselho. Talvez ainda possam haver documentos com o presidente do Conselho e também com a coordenação do Costa Sul.

6.2.1 A origem do Conselho

No conteúdo das entrevistas foram identificadas três posições, que atribuem a origem do Conselho a acontecimentos distintos. É importante entender como os atores pensam a origem deste espaço de participação para compreender como se instituíram os papéis dos diferentes agentes e conhecer melhor a visão que se tem do Conselho.

⁷ Coordenador do Programa Costa Sul e Chefe do Laboratório de Gerenciamento Costeiro.

⁸ Comunicação pessoal realizada por meio do envio do citado documento por correio eletrônico em 26 jan. 09.

A primeira posição, composta pelos condutores do processo e outros agentes externos a Ilha que trabalharam em conjunto com a equipe da FURG, identificam que a origem do Conselho está ligada ao Plano de Manejo.

Na verdade, uma coisa que a gente tinha na época e era bem claro, era que existia uma demanda legal, que a prefeitura tinha que elaborar o plano pelo Termo de Ajuste de Conduta, isso é uma demanda legal, isso aí a gente... através de um apoio à prefeitura que não se prontificou a fazer, na verdade, dentro dos prazos. (Entrevistado F2)

Então como existia uma demanda legal, quando foi construída aquela ponte de integração, o município se comprometeu a fazer um plano de gestão pra Ilha dos Marinheiros que nunca tinha sido feito, então nós dissemos ‘bom, existe essa necessidade, então nós vamos fazer... atender essa demanda, pois existe todo um instrumento legal por trás para apoiar a implementação do plano’. (...) por isso ela foi bem acolhida pela prefeitura, pois nós estávamos resolvendo um enorme problema que eles tinham nas mãos... porque o Ministério Público estava pressionando a Prefeitura para que isso fosse... pois estava lá há sete anos já e nada tinha sido feito. (Entrevistado F1)

Dentro deste bloco de respostas, há outras duas falas que não ligam diretamente a realização do plano ao termo de Compromisso de Ajustamento da ponte. Em uma delas, o entrevistado, representante do Poder Público Municipal, em sua narrativa vai velando a obrigação legal de consolidar este instrumento de planejamento. Este velamento da obrigação da Prefeitura Municipal acaba por desconectar o Conselho da atuação do órgão ambiental estadual na tentativa de controlar a ocupação e o processo de expansão econômica sobre a Ilha dos Marinheiros, ligando-o às intenções da Prefeitura em buscar a preservação dos ambientes e comunidades da Ilha.

É... o município possuía um compromisso, até legal, de fazer alguma coisa pela Ilha dos Marinheiros no sentido... alguma coisa... na área de meio ambiente, para compensar de alguma maneira as obras que foram feitas de ligação a seco, ou seja, a ponte para a Ilha dos Marinheiros. Então, imaginando que a ligação a seco pudesse trazer impactos ambientais para a Ilha, em função do maior número de visitantes, ficou uma espécie de compromisso do município de... alguma maneira tentar idealizar como prevenir... como ter uma participação de forma a garantir a preservação dos principais ambientes e comunidades da Ilha, a partir da ligação a seco com o continente. Então havia esse compromisso legal e uma preocupação também, então imaginamos que um plano de manejo ambiental para a Ilha, com a participação dos seus moradores (...) (Entrevistado E1)

A segunda posição coloca a criação do Conselho como alheia ao processo anterior, e sua origem é atribuída à ação da FURG, personalizada no coordenador do Programa Costa Sul. Este bloco é composto por duas falas de um representante do Poder Público Municipal e outras duas falas de ilhéus.

A história do Conselho da Ilha começou, na verdade, com o Prof. [Fulano] e o Prof. [Cicrano], que é economista e mestre ambiental... o [Fulano] que é doutor também nessa área de oceanografia... (Entrevistado E3)

Até porque o [Fulano] teve a idéia e nós [prefeitura] achamos que era muito bom (...). (Entrevistado E3)

Nossa Ilha era meio desprezada, nós não tínhamos coleta de lixo, esses pinos aí... E quando surgiu a oportunidade da Universidade vir montar o Conselho pro nosso povo da Ilha, desde o primeiro dia eu participei, ajudei a fundar esse Conselho. (Entrevistado A4)

Isto coloca a FURG como criadora do Conselho, atribuindo a esta instituição um papel essencial, de mantenedora de suas atividades. A universidade “teve a idéia” e organizou o Conselho para os ilhéus⁹.

Já a terceira posição não identifica esta origem, simplesmente citando que “foi criado” ou que “a proposta veio”. A origem do Conselho seria a reunião que ocorreu na Marambaia (oficina de planejamento em maio de 2006). Outros ainda citam apenas que foram convidados a participar, quando questionados quanto ao início do Conselho e sua história. Este último bloco é formado em sua totalidade por moradores da Ilha.

Conselho foi formado a partir daquela reunião que ocorreu na Marambaia. (Entrevistado A8)

Quando veio essa proposta de criar o Conselho, eu estava presente naquela reunião. (Entrevistado A1)

Foi formado o Conselho, tinha aquela data pra formar aquele Conselho. (Entrevistado A2)

O modo como os ilhéus interpretam a origem do Conselho deve ser mais bem trabalhada, pois possivelmente há um conflito latente sobre esta origem. Conforme a história da Ilha relatada anteriormente, o Conselho tem suas raízes no processo de construção da ponte de ligação da Ilha com o continente e está situado no movimento de busca dos moradores por melhores condições de vida. Porém, não como uma conquista que eles almejavam e pela qual lutaram. Figura mais como resultado da ação de agentes externos à Ilha, em um primeiro momento a FEPAM e depois o LabGerco da FURG, preocupados com o modo como a questão ambiental e suas contradições iriam se apresentar. Em especial, a ação da FEPAM, antes de ser vista como de preocupação com o futuro da população, foi interpretada por ela como sendo um empecilho à realização do sonho dos ilhéus, barrando o progresso e desenvolvimento local.

⁹ O papel assumido pela universidade no Conselho é discutido com profundidade no item “O papel da FURG e outros agentes externos”.

A percepção sobre o sentido deste processo no qual o Conselho se insere para a população da Ilha foi construída por meio da leitura dos relatos em Azevedo (2003) e também pela fala da esposa de um dos conselheiros, em conversa após o fim formal da entrevista com seu marido. Em agosto de 2008, elaboramos no LabGerco um informativo das ações do Conselho, que posteriormente foi aprovado em reunião e distribuído nas escolas. No início do informativo, afirmamos que o Conselho foi criado para prevenir os riscos existentes pela construção da ponte. A partir desta informação, um morador da Ilha foi cobrar daquele conselheiro e de sua família uma posição, pois eles participavam do Conselho, que segundo o informativo seria contra a ponte.

Revela-se então um conflito a respeito do sentido do Conselho e de seu papel. Os conselheiros ao não fazer a relação da luta pela ponte com o Conselho estão negando o conflito? A pouca participação dos ilhéus no Conselho está relacionada a este sentido de barreira ao progresso? De que modo este conflito marca a gênese do Conselho? Como foi trabalhada pela equipe condutora do processo esta questão com os ilhéus e conselheiros?

A existência destas diferentes interpretações sobre o processo histórico no qual o Conselho esta contextualizado, em especial aquela que atribui à FURG o papel de criadora, acaba tendo conseqüências sobre as interpretações a respeito do papel do Conselho e de seus diferentes agentes. Uma forma de trabalhar esta situação é discutir estas visões, trazendo à tona os sentidos subjacentes e enfrentando os conflitos. A partir daí pode-se construir um entendimento coletivo desta origem e esclarecer estes papéis.

6.2.2 A construção do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros e a constituição do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros

O processo de planejamento que culminou no Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros foi iniciado com a elaboração de um questionário que objetivou realizar um levantamento dos principais problemas da comunidade (TAGLIANI, *com. pess.*). Além disso, também havia questões direcionadas a conhecer as demandas, soluções e sugestões para o futuro da Ilha (PROGRAMA COSTA SUL, s/d-a).

Em seguida foi realizada a apresentação da proposta do plano e metodologia de trabalho para a comunidade em reunião em uma das escolas da Ilha dos Marinheiros, na localidade da Marambaia. O objetivo desta reunião foi apresentar o problema para a comunidade, a proposta de encaminhamento e divulgar o questionário para obtenção da maior participação possível. O questionário foi então distribuído nas escolas, clubes e residências. Foram coletados 120 questionários. A equipe da FURG que conduzia o processo realizou a

análise e agrupou os problemas levantados em seis tipos: ambiental, social, econômico, cultural, transporte e gestão (TAGLIANI, *com. pess.*).

Em 23 de maio de 2006, estes resultados foram apresentados à comunidade em uma oficina participativa na qual o objetivo era validar os dados dos questionários e complementá-los (TAGLIANI, *com. pess.*). Em outro documento, o objetivo é descrito como “*obter a percepção das comunidades sobre os principais problemas e suas propostas para a elaboração do Plano de Manejo daquela ilha*” (PROGRAMA COSTA SUL, s/d-a). Participaram desta oficina aproximadamente 50 pessoas.

A partir dos resultados dos questionários e da oficina de validação, o plano foi preparado pela equipe da FURG (TAGLIANI, *com. pess.*). Em 06 de junho de 2006 a primeira versão do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros foi entregue à Prefeitura Municipal de Rio Grande. Ainda no mesmo mês esta proposta inicial foi apresentada ao Conselho do Plano Diretor do Município de Rio Grande e ao Comitê Gestor do Projeto Orla, sendo que esta última reunião realizou-se na Ilha dos Marinheiros (PROGRAMA COSTA SUL, s/d) e teve pouquíssima participação de moradores (6 do total de 20 participantes).

Já no mês de julho, no dia 13, foi realizada outra reunião na Ilha dos Marinheiros, desta vez com maior participação dos moradores (36 de 39 participantes). O objetivo da reunião era apresentar a proposta à comunidade e constituir o Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros (PROGRAMA COSTA SUL, s/d). Foi entregue aos presentes um documento que trazia os elementos centrais da proposta de Plano de Manejo Ambiental da Ilha dos Marinheiros. Este documento apresentou uma visão de futuro para a Ilha:

*Uma “ilha jardim”
que cuida seu patrimônio natural e cultural
através da gestão compartilhada,
com uma economia baseada nos recursos naturais
e plenamente integrada na região.*

Também apresentou as linhas de ação do plano:

- Gestão compartilhada: com objetivo de em curto prazo institucionalizar o Conselho e em médio e longo prazo construir uma relação de cooperação e confiança entre ilhéus, poder público municipal e outros atores;
- Transporte: objetivo no curto prazo é o estabelecimento de um transporte público diário;
- Produção sustentável: objetivo é transformar a matriz produtiva para a produção ecológica;
- Turismo: objetivo é integrar o turismo na economia local;

- Proteção ambiental: objetivo é melhorar o entorno de vida e saúde dos ilhéus.

Também constam neste documento os problemas identificados e propostas encaminhadas pela comunidade no questionário e oficina, o zoneamento ambiental da Ilha dos Marinheiros e as ações para o primeiro ano de execução do plano. Quanto à proposta de zoneamento cabe o comentário de que por tratar-se de material fotocopiado em preto e branco, a qualidade da imagem dificulta a identificação das zonas. Além disso, não há uma clara definição das possibilidades de uso em cada zona. Quanto às ações, os prazos definidos são muito otimistas, tornando o cronograma de difícil execução. Um exemplo é a implantação do transporte público diário em 3 meses.

Por fim, este documento também apresenta a proposta de processo para o Conselho Ambiental da Ilha, com os objetivos do Conselho, os integrantes, organizações e tarefas. Quanto à organização, o documento propõe que o Conselho seja coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) com apoio do Programa Costa Sul da FURG. Que as reuniões sejam conduzidas por um ou dois facilitadores da SMMA ou do Costa Sul, que não emitiriam opiniões sobre os temas tratados. Além disso, que a tomada de decisões no interior do Conselho seja feita por consenso.

Não há uma ata ou memória desta reunião, de onde se poderia conhecer as discussões realizadas e propostas ao Plano. No entanto, alguns entrevistados citaram a recusa da prefeitura em coordenar o Conselho.

A prefeitura deixou claro desde o início que não ia querer grandes representações quantitativas dentro do Conselho, que entendia que o Conselho tinha que ser mais representado pelas localidades... (...) eu lembro que eles desde o início não gostariam de ser coordenadores até pra comunidade se apropriar disso. (Entrevistado F2)

Nesta mesma reunião, foi assinado pelos presentes o documento de constituição do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros, que teria como objetivos iniciais:

- I. Promover o debate das questões relacionadas às questões de natureza social, econômica, ambiental e cultural, bem como articular a atuação das entidades intervenientes;
- II. Aprovar o Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros;
- III. Acompanhar a execução do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros e sugerir as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;

- IV. Propor ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, bem como outros relacionados à gestão territorial da Ilha dos Marinheiros ações que possam buscar ao pleno exercício de uso sustentável deste ambiente insular.

Também nesta reunião foi formada a primeira composição do Conselho. Conforme a proposta apresentada, deveriam ser: dois representantes de cada uma das cinco localidades da Ilha dos Marinheiros; dois representantes da SMMA; um ou dois representantes das Secretarias Municipais de Coordenação e Planejamento, Agricultura, Pesca, Turismo e Saúde; um ou dois representantes do Programa Costa Sul e FURG; um ou dois representantes do Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (ONG de atuação em nível regional); e representantes de outras secretarias municipais, organizações econômicas e da sociedade civil e instituições do poder público que estejam interessadas em participar ou que os participantes considerem necessários envolver. Esta composição foi modificada, uma vez que em documentos subsequentes outra formação do Conselho é apresentada. No entanto, pela falta de registro não podemos afirmar quando e como esta decisão foi tomada.

Ainda nesta reunião foram indicados ou eleitos os representantes das localidades. Há uma pequena controvérsia sobre este momento. Alguns entrevistados, representantes da Ilha dos Marinheiros, ao referir-se a este momento disseram que em geral não houve concorrência para esta representação e que por isso foram indicados pelos presentes. Inclusive um entrevistado afirmou que não entrou para o Conselho por livre espontaneidade.

A partir daquela reunião (...) que se teve a necessidade de se formar os membros e o meu nome foi citado lá. Não foi espontaneidade de minha parte (risos). Mas eu concordei (...) (Entrevistado A8)

Já outro entrevistado, cuja atuação está ligada à condução do processo, enxerga este momento como de eleição dos representantes:

mas aqueles representantes foram eleitos pela comunidade, houve um processo democrático... (Entrevistado F1)

Parece que definir este momento como de eleição daria força à representatividade dos conselheiros e legitimaria as decisões do Conselho, por ser este constituído por meio de um processo democrático.

Houve o acordo de que a proposta de plano, resumida no documento entregue, deveria ser discutida nas localidades para que na próxima reunião, prevista para 09 de agosto, fosse possível consolidar a versão definitiva do Plano.

6.2.3 A duas primeiras reuniões do Conselho

No dia 04 de agosto foi realizada pelos ilhéus uma reunião que não contou com a presença da FURG. Fomos informados disto por um dos conselheiros, justo aquele que elaborou a ata desta reunião, que nos foi entregue com assinatura dos presentes.

Essa aqui foi a primeira ata, que a gente fez sem a participação da FURG. Foi a única que se fez. Marcamos, a FURG não foi, mesmo assim a gente fez a reunião e constou... agosto de 2006. (Entrevistado A7)

Estavam presentes seis participantes, todos da localidade do Porto do Rei, sendo que um deles representava a Sociedade Marinhense para o Desenvolvimento Sustentável (OSCIP de atuação local). Nesta ata são levantadas cinco prioridades para o trabalho do Conselho: (1) transporte, (2) saúde (ampliação do horário, locais e dias de atendimento), (3) energia elétrica (reavaliação da rede), (4) segurança (posto policial, patrulha rural) e (5) produtividade da Ilha (capacitação e mercado). Sendo que para este ultimo item foi sugerida a criação de uma comissão, composta pela FURG, Secretaria da Agricultura e produtores, que faria uma avaliação da capacidade de produção da Ilha e do mercado consumidor. A ata esclarece que os ilhéus estavam preocupados em definir o que precisam para melhorar suas condições, e que isto deveria estar acima das necessidades dos outros sobre ela.

As prioridades escolhidas tiveram como enfoque principal ‘o que a Ilha precisa para melhorar as suas condições, trazendo melhorias aos seus habitantes e não o que os outros pretendem dela’. Esta segunda etapa ficaria para depois.

Além disso, na ata também é lamentada a pouca representatividade presente ao ato.

A questão da definição de prioridades reaparece ao final da entrevista com o conselheiro que redigiu esta ata, ele afirmou que houve divergência entre o que eles queriam e o que a FURG queria. Em sua visão, a FURG queria preparar a Ilha para os de fora. Já os ilhéus estavam preocupados com suas necessidades básicas. Neste sentido, disse que o turismo deveria estar em segundo plano, uma vez que a prioridade seria atender às necessidades dos moradores. Entendemos que estas divergências estão expressas no trecho citado da ata e também nas prioridades definidas pelos ilhéus nesta reunião, que excluem a linha estratégica de incorporação do turismo na matriz produtiva. Deste modo, evidencia-se que há um conflito com relação ao Conselho incentivar o turismo, que, no entanto permanece implícito e não tem sido tratado de modo a construir um acordo mínimo quanto à posição do Conselho sobre o assunto.

Uma questão importante que se coloca, e talvez um dos motivos pelos quais tal conflito fique implícito, é que esta reunião realizada sem a presença da FURG não é

considerada por esta instituição como uma das reuniões do Conselho. Em documento presente no Anexo 4: Relatório das atividades de ampliação da governança dos pescadores artesanais, do Relatório de Progresso n. 5 do Programa Costa Sul (PROGRAMA COSTA SUL, s/d-b), que traz uma síntese das reuniões do Conselho até dezembro de 2007, não há menção desta reunião realizada no dia 04 de agosto. Parte-se da reunião de 13 de julho para outra, realizada em 21 de agosto. A coordenação do programa foi informada desta reunião, pois havia uma cópia da ata entre os documentos do Conselho. No entanto, não há qualquer registro de como foi tomada a decisão de excluir esta reunião do rol.

A partir do encontro de 21 de agosto começam a ser elaboradas memórias das reuniões. Na memória desta reunião estão registradas algumas considerações ao plano feitas pelos conselheiros. Foi entregue um documento por escrito com sugestões e há na memória a promessa de outros dois documentos que seriam enviados posteriormente aos integrantes do Programa Costa Sul, por e-mail. Outro conselheiro sugeriu que fosse realizada nova classificação das ações do plano considerando aquelas que necessitam recursos e outras que seriam caracterizadas por ações. Também sugeriu, juntamente com outro representante que as ações do plano deveriam ser focadas na mobilização de esforços para as atividades de pesca e agricultura. Os participantes comentaram sobre a necessidade de trabalhar melhor as demandas presentes, priorizando algumas. Além disso, solicitou-se a correção no plano no referente à previsão de uma parceria com a empresa florestadora, com substituição desta por ações que visem à eliminação do cultivo de pinos na Ilha, finalizando deste modo as atividades da empresa no local.

Após esta memória, não há mais menção as discussões sobre o conteúdo do plano. Verificamos que apesar de todas estas sugestões, a versão final do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros é igual à primeira. Talvez esta falha na condução do processo possa dever-se ao final do tempo de trabalho do consultor especialista em ordenamento territorial e dissolução da equipe que elaborou o plano em julho de 2006. Ficaram como apoiadores do processo do Conselho, o coordenador do Programa Costa Sul e o consultor especialista em pesca artesanal. Assim, cabe uma dúvida: nesta situação, a quem cabia a tarefa de modificar o plano conforme as sugestões dos conselheiros? Os documentos com sugestões foram entregues à FURG/Programa Costa Sul, fato que demonstra a crença dos participantes de que fazer as modificações era papel desta instituição.

Apesar destes problemas operacionais, a questão não pode ser amenizada, uma vez que o próprio espírito do plano era ser participativo e o planejamento de sua elaboração foi realizado justamente para que fosse possível sua modificação pelos ilhéus, que se

mobilizaram e fizeram sugestões de peso que modificariam as apostas do plano, do turismo para fortalecimento da agricultura e pesca. Evidencia-se deste modo uma forte atuação dos ilhéus ao início do processo, com uma postura propositiva e independente, sendo esta postura cerceada pela atuação dos agentes condutores do processo, que não consideraram as propostas.

6.2.4 *O regimento do Conselho e a polêmica “deliberativo X consultivo”*

A partir de discussões sobre a composição do Conselho e suas atribuições, surgiu, na reunião de 21 de agosto de 2006, a necessidade de criar um regimento. Na reunião de setembro de 2006, a equipe da FURG apresentou uma proposta de regimento, que caracterizava o Conselho como consultivo. Nesta reunião foi acordado que para cada titular haveria um suplente e que os representantes das localidades da Ilha teriam maioria. A composição do Conselho ficou com 18 representantes:

- 10 da Ilha, sendo 2 de cada uma das cinco localidades: Bandeirinhas, Fundos, Coréia, Marambaia e Porto do Rei;
- 3 da prefeitura, sendo 1 da Secretaria Municipal da Pesca, 1 da Secretaria Municipal de Agricultura e 1 da Secretaria Municipal do Meio Ambiente;
- 1 do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, órgão superior do Sistema Municipal do Meio Ambiente;
- 1 da OSCIP Sociedade Marinhense para o Desenvolvimento Sustentável;
- 1 da Associação dos Produtores da Agricultura e Pesca da Ilha dos Marinheiros;
- 1 da FURG, indicado pelo LabGerco;
- 1 da ONG NEMA - Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental.

Também se definiu nesta reunião o presidente e secretário executivo provisórios do Conselho. A eleição destes cargos seria realizada após aprovação do regimento do Conselho na Câmara de Vereadores.

Quanto à proposta do Conselho da Ilha ser consultivo, houve a discordância de um dos conselheiros, que sugeriu que este deveria ser deliberativo. Na reunião seguinte, em outubro de 2006, foi aprovado pela totalidade dos presentes que o Conselho teria caráter deliberativo. É importante notar que nesta reunião não estavam presentes os representantes do Poder Público Municipal, e que foram realizados protestos quanto a esta ausência pelos presentes.

Já na reunião de novembro, uma nova votação foi realizada na qual houve empate, seis votos para consultivo e seis para deliberativo. O presidente provisório sugeriu que o critério para desempate fosse a decisão da reunião anterior do Conselho, o que foi acordado por todos. Foi encaminhado nesta reunião que deveria ser solicitado um parecer sobre o tema à Câmara de Vereadores.

Na reunião de dezembro, novamente surgiram dúvidas quanto ao aspecto jurídico do Conselho ser consultivo ou deliberativo, a partir da qual se decidiu novamente pela necessidade de uma consulta à Câmara de Vereadores sobre o tema. Apesar das dúvidas, nova votação foi realizada, havendo nesta ocasião 7 votos para “consultivo” e 5 votos para “deliberativo”. A partir desta decisão, o tema não foi mais tratado nas memórias e o Conselho passou a ter caráter consultivo, conforme consta em seu regimento. É importante notar que não constam nas memórias das reuniões de novembro e dezembro as justificativas para a realização destas novas votações, ficando a dúvida do porque realizar sucessivas votações e também do motivo que levou o Conselho a parar de realizar tais votações.

Em conversa informal com um dos consultores do Programa Costa Sul, pedindo esclarecimento sobre esta polêmica, fomos informados que a Câmara Municipal do Rio Grande deu parecer afirmando que não haveria a possibilidade do Conselho ser deliberativo (COSTA, *com. pess.*). No entanto, não encontramos qualquer correspondência entre Câmara e Conselho que oficialize ou fundamente legalmente esta posição.

Durante as entrevistas, dois conselheiros se pronunciaram sobre este assunto, demonstrando ambas as posições.

(...) quando estávamos criando o estatuto, queriam autonomia de mando, que o Conselho determinasse o que podia ser feito e o que não podia ser feito na Ilha, que tivéssemos esse poder. Daí o (...) [vereador] disse que isso não existe, nós podemos pedir, mas quem vai decidir é o poder público. ‘Não porque nós queremos...’. [vereador] falou um montão de vezes até que conseguimos convencer (...) somos consultivos, não deliberativos... (Entrevistado A7)

*Nós tivemos em primeiro lugar uma queda de braço. Esse Conselho, nós brigamos pra ele ser deliberativo. A Prefeitura, o município, o Conselho Municipal brigou pra ele não ser deliberativo, pra ser consultivo. Então nós tivemos cinco ou seis reuniões com essa queda de braço, mas infelizmente, nós tínhamos umas participações do Conselho manipuladas por eles, fomos a voto e perdemos. Não somos deliberativos. **Não havia uma razão jurídica, pela qual o Conselho não poderia ser deliberativo?**¹⁰ Não. Não tem razão jurídica que impeça ele de ser deliberativo, o município que criou, digamos assim. Ele que criou essa razão jurídica... Discutimos isso também, que*

¹⁰ O trecho da citação em negrito refere-se à fala da pesquisadora durante a entrevista, mantida nesta citação para preservar o sentido da fala do entrevistado.

juridicamente não tem lei que diga que possa ser assim ou assado.
(Entrevistado A4)

Há uma controvérsia quanto a estes dois relatos. O primeiro, a favor do caráter consultivo do Conselho, cita um vereador, que é ilhéu e ainda reside na Ilha. Foi justamente este conselheiro que ao início das discussões sugeriu que o Conselho deveria ter caráter deliberativo. Com isto, são geradas dúvidas quanto à mudança de sua posição. A hipótese que se coloca é que tenha trazido da Câmara a informação da ilegalidade do Conselho deliberar.

Também são geradas dúvidas referentes à desconfiança do segundo entrevistado quanto à inexistência de uma razão jurídica, que teria sido criada pelos representantes do Poder Público Municipal. Aparentemente, no contraste com o primeiro relato e com a informação de que o impedimento legal foi informado pela Câmara, poderíamos inferir a ação do citado vereador. No entanto, em outras passagens da entrevista o segundo entrevistado fala de sua relação de proximidade com este vereador, tendo os dois sido criados como irmãos e lutado juntos dentro do mesmo partido político, enfraquecendo a hipótese de seria ele o agente do poder público que estaria criando razões jurídicas para defender o caráter consultivo.

Fica então a dúvida sobre como foram estas discussões no interior do Conselho e como foi realizada a comunicação com a Câmara de Vereadores. Além disso, também há dúvidas quanto ao fundamento legal desta impossibilidade de o Conselho da Ilha ter caráter deliberativo, uma vez que não houve uma correspondência oficial entre Câmara e Conselho.

6.2.5 *As atividades do Conselho*

A partir da definição de seu caráter consultivo, as competências do Conselho, segundo seu regimento são:

- a) Promover o debate das questões de natureza social, econômica, ambiental e cultural, bem como articular a atuação das entidades intervenientes;
- b) Implementar e acompanhar o Plano Ambiental da Ilha dos Marinheiros em todas as suas fases e tomar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas;
- c) Propor ao Conselho Municipal do Meio Ambiente, bem como outros relacionados à gestão territorial da Ilha dos Marinheiros, ações que possam buscar o pleno exercício de uso sustentável deste ambiente insular;
- d) Analisar e discutir os projetos ambientais, culturais e econômicos a serem implantados ou em andamento na Ilha dos Marinheiros e aconselhar o Poder Público Municipal;
- e) Analisar e discutir as propostas de alteração da legislação pertinente ao planejamento local e aconselhar o Poder Público Municipal;

- f) Aprovar propostas e estabelecer critérios gerais para a elaboração e alteração do regimento de atuação do mesmo.

O regimento ainda define que as decisões do Conselho serão registradas no Caderno de Gestão da Ilha dos Marinheiros, que ficará sob responsabilidade do presidente do Conselho. Este Caderno foi uma proposta do LabGerco, que consistia em “*uma metodologia de trabalho para acompanhar o planejamento e as atividades propostas*” (memória da reunião de novembro de 2006). A equipe explicou o uso deste caderno e o entregou ao presidente do Conselho em novembro de 2006, no entanto, o instrumento não foi utilizado pelo Conselho. Na visão de um dos entrevistados:

É. E até nós passamos um caderno de registro de atividades, algo assim, algo que o (...) [coordenador] e (...) [um consultor do Costa Sul] (...) mas isso parece que não se adequou bem à realidade da coordenação, acho que não, eles não levaram adiante. Acho que até coloco isso com infelizmente.
(Entrevistado F2)

Pela estrutura proposta no regimento, o Conselho teria como instrumentos de registro de suas discussões e decisões, além deste Caderno de Gestão, as atas das reuniões cuja competência de elaboração seria do secretário executivo. No entanto, nenhum destes instrumentos tem sido utilizado. O que há é o registro da história do Conselho realizada pelo Programa Costa Sul na forma de memórias, que tem uma elaboração menos formal que as atas e não são lidas nas reuniões subsequentes e assinadas pelos participantes presentes. Esta questão a respeito da sobreposição de funções no Conselho é discutida de modo aprofundado no item 6.7 “A condução do processo”.

Em geral, para realizar as discussões e reivindicações, o Conselho faz convites às autoridades com competência sobre o tema, buscando sua presença em uma das reuniões para que após a apresentação dos problemas da comunidade e de suas reivindicações, o órgão posicione-se apresentando suas propostas ou motivos que justifiquem a situação.

Aí começou a trabalhar, começou a dar certo, convidar pessoas da prefeitura ou de qualquer órgão público ou até mesmo privado pra vir nas reuniões, pra debater junto aquele tema que ia ser manifestado (...)
(Entrevistado F2)

A partir desta lógica, diversas foram as autoridades presentes no Conselho ao longo destes quase três anos de existência. Em geral, mostraram-se dispostas a resolver os problemas ou prestaram esclarecimentos quanto às restrições à ação.

Os temas tratados pelo Conselho foram: recolhimento do lixo; segurança; retirada dos pinos e assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta; acompanhamento da realização do

TAC do pinos; qualidade da água consumida na Ilha; Plano Diretor da Ilha dos Marinheiros; implantação de linha de transporte público na Ilha; mudanças no funcionamento da Central de Hortifrutigranjeiros; ampliação do atendimento à saúde e Programa Saúde da Família; fechamento da escola localizada na Coréia e reconhecimento do Conselho junto ao executivo municipal.

Ao longo das reuniões muitos foram os assuntos decididos que não tiveram encaminhamentos, ou cujo encaminhamento não tenha sido realizado. Ainda, mesmo que tenham sido realizados não há um acompanhamento periódico destes encaminhamentos para conhecer o andamento dos processos. Este problema está aparentemente relacionado à questão das funções e papéis no Conselho não terem sido suficientemente discutidas, esclarecidas ou ainda cumpridas. Um melhor entendimento desta questão poderá ser formulado nos itens sobre os papéis dos agentes externos no Conselho (item 6.5) e sobre a condução do processo (item 6.7).

Um exemplo é que nas reuniões de novembro e dezembro de 2006, conforme relatado anteriormente, decidiu-se pela necessidade de realizar consulta à Câmara de Vereadores sobre a temática do caráter deliberativo ou consultivo do Conselho. A mesma decisão foi tomada duas vezes em reuniões subseqüentes evidenciando que no primeiro momento a decisão não teve o devido encaminhamento. Há evidências que na segunda vez que esta decisão foi tomada houve o encaminhamento, no entanto, não há um registro deste processo que demonstre o resultado de tal consulta.

Outra questão é a necessidade de que o Plano de Manejo e regimento do Conselho fossem enviados na forma de projeto de lei à Câmara de Vereadores para aprovação, decisão de outubro de 2006. Obviamente que com a polêmica sobre o caráter que o Conselho assumiria o encaminhamento desta decisão teve de ser prorrogado. Ainda consta na memória desta mesma reunião, conforme citado anteriormente, que após a aprovação do regimento pela Câmara, haveria a eleição para presidente e secretário executivo, com mandatos para dois anos. A eleição foi realizada em fevereiro de 2007, ainda que sem tal aprovação.

Ainda hoje o referido projeto de lei não foi enviado à Câmara, e neste sentido o Conselho existe apenas de fato, o que gera dúvidas quanto à suas possibilidades de atuação. Sem a presença constante da Prefeitura no Conselho, ele ainda seria uma instância com as possibilidades de intervenção que hoje tem?

6.2.6 As conquistas do Conselho

Para a maior parte dos entrevistados, a principal conquista do Conselho foi a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para a retirada das plantações de pinos na Ilha (Anexo 4). O processo de negociação com a empresa Florestadora Palmares (FLOPAL), a Prefeitura Municipal do Rio Grande e o Ministério Público Estadual foi longo, tendo seu início em dezembro de 2006 com assinatura do termo em março de 2008. Muitas foram as reivindicações dos ilhéus, que conseguiram incluir no TAC a construção de posto de saúde na localidade da Coréia, que será custeada em parte pela FLOPAL e em parte pela Secretaria Municipal de Saúde; a realização de um Programa de Educação Ambiental, que além de informar a respeito do processo de retirada dos pinos, buscará realizar a mobilização dos ilhéus para participação no Conselho; e o custeio de análises da água consumida pelos moradores. Também se garantiu no TAC o papel do Conselho como fiscalizador de seu cumprimento. A empresa tem a obrigação de emitir relatórios das atividades de remoção dos pinos e apresentá-los ao Conselho e Ministério Público, apresentar os laudos da análise da água ao Conselho, que também aprovou o projeto de Educação Ambiental antes de seu início (previsto para abril de 2009).

A principal conquista do Conselho pra mim, que não foi executado ainda, mas que já está tudo acordado na questão da justiça, foi essa questão da retirada dos pinos. Que foi um trabalho de várias reuniões que a gente teve pra conseguir chegar a um acordo entre Prefeitura, Conselho, FLOPAL, Promotoria. E hoje está tudo acordado, a gente espera que seja executado. Algo que a gente já fez o que tinha que ser feito, hoje estamos só fiscalizando, daqui pra frente é só fiscalizar e que seja cumprido. (Entrevistado A1)

Acredito que, não tá acontecendo totalmente ainda, mas acredito que a principal ação do Conselho foi ter participado do acerto final do Termo de Ajuste de Conduta com a FLOPAL, Prefeitura e Ministério Público. Porque se envolve vários fatores: aplicação da verba que a companhia tá disponibilizando que vai ser implementada no posto que foi determinação do Conselho, a pressão que se fez na questão da retirada dos pinos. O Ministério Público nesse ponto ouviu o que o Conselho estava pedindo, estava reclamando... essa retirada. Por vários fatores eu acho que, até agora, foi a principal questão. (Entrevistado A3)

Ambos os conselheiros citados acima demonstram que, apesar da empresa ainda não ter iniciado a retirada dos pinos, nem das outras cláusulas terem sido concretizadas até o momento, eles acreditam que a negociação do TAC foi uma importante realização do Conselho.

É importante ressaltar que parece haver uma crença entre os ilhéus que é muito difícil que se consiga erradicar os pinos da Ilha, pois atribuem a esta árvore as características de uma

praga. A contradição entre a crença na conquista do Conselho e a descrença na efetividade da ação de retirada dos pinos se mostra na fala de um dos conselheiros:

A primeira foi a retirada dos pinos. Isso do inço do pinos aí, que inçou essa praga aí, que eu acho que não termina mais isso aí. Se tinha 100 mil pés, agora tem 300 mil. Mas foi um dos avanços. (Entrevistado A4)

Ao mesmo tempo há algumas dúvidas quanto aos perigos de se retirar os pinos, principalmente no que concerne a mobilidade das dunas. Segundo Azevedo (2003), os pinheiros foram introduzidos na Ilha como forma de conter o avanço das dunas vivas sobre as chácaras. Com as florestas, as dunas não mais se movimentaram. Este medo foi expresso por um morador, o pioneiro no arrendamento de sua chácara para a silvicultura, em reunião do Conselho que discutia o assunto com a diretoria da FLOPAL. Isto foi levantado por um dos entrevistados como um fator desmobilizador do Conselho.

Estávamos discutindo essa saída dos pinos e foi um senhor lá defender que não era para tirar os pinos. Um morador de lá, 50 anos lá, plantador de cebola. Disse: ‘você vão tirar os pinos daqui? Isso vai matar a pouca chácara que nós temos, porque os pinos seguram as areias’. Aí o rapaz do NEMA falou ‘não, mas nós vamos plantar as nativas’. Sim, mas planta nativa leva quatro, cinco anos para firmar, não é rápido. Isso foi defendido e aquilo balançou o Conselho. Essa discussão... ele falou em nome da Ilha. E aí eu disse pro Tagliani e Aléssio, pesquisa... vocês têm como fazer na Universidade (...). Tem que pensar esse processo de cobertura vegetal (...). Então talvez tenha que ser um processo mais lento a saída dos pinos, e alguns setores ambientalistas ali queriam uma saída rápida. Mas vem cá, se essa areia branca entra nas chácaras da Ilha, eles vão falar (...) o Conselho traiu. Surgiu essa coisa, esse debate. (...) mas na verdade surgiu outra novidade: ‘que história é essa? Na minha chácara ninguém tira pinos, vocês podem tirar lá da empresa, mas da minha chácara não. Eu plantei meus pinos, eu quero meus pinos lá. Se não tem lei municipal eu tenho direito a ter’. (Entrevistado E3)

Esta discussão relatada pelo conselheiro aparece na memória da reunião de setembro de 2007. Pela memória, o representante do NEMA informou que para evitar a mobilização das dunas poderiam ser plantadas espécies nativas e que para tanto deveriam ser realizados estudos de viabilidade do manejo. Outro conselheiro lembra

Discutiu-se no Conselho retirar os pinos, mas de alguma maneira repor algum tipo de vegetação apropriada para evitar que aquelas dunas que já foram bastante mais móveis do que são hoje, hoje estão parcialmente fixadas, se mobilizem novamente, ou seja, que aquela areia toda entre em movimento pela ação do vento, da energia eólica, e comece a avançar, a soterrar até as próprias propriedades. (Entrevistado E1)

Este relato permite entender que foi uma decisão do Conselho a necessidade de realizar esta substituição dos pinos pelas árvores nativas. No entanto, parece que estas questões foram esquecidas uma vez que não houve qualquer encaminhamento no sentido de

garantir recursos para realização dos estudos necessários e do plantio, nem de construir parcerias para que o Poder Público os realizasse. O Entrevistado E3, citado anteriormente, ficou assustado ao ser informado que o dinheiro do Programa Costa Sul havia acabado no início de 2008, pois acreditava que estes estudos e o trabalho de plantio das espécies nativas estava garantido por este programa e pela FURG¹¹.

Por outro lado, talvez este aparente esquecimento, possa ser uma das impossibilidades do Conselho. A empresa, apesar de estar com os prazos previstos no TAC atrasados, ainda não forneceu ao Conselho elementos concretos para que se possa visualizar como será realizada a retirada das árvores. Foi entregue, em novembro de 2008, um plano genérico com cronograma anual, ao qual o Conselho respondeu com uma série de considerações, solicitando maior detalhamento do planejamento. Somente a partir deste detalhamento poderia ser planejado o replantio. De qualquer modo, não estão garantidos nem recursos, nem parcerias para tanto. Uma importante questão se coloca: qual o risco da maior conquista do Conselho tornar-se um grave problema para a Ilha e seus produtores?

Alguns entrevistados também apontaram como conquistas do Conselho as outras cláusulas do TAC: a construção do posto, o projeto de Educação Ambiental e análise da qualidade da água. Outros, no entanto, apontam estes temas como realizações, porém sem fazer a ligação delas com o cumprimento do termo.

Logo no início das atividades do Conselho, foi solicitado que o ensaibramento da estrada que dá a volta na Ilha fosse finalizado. Oito conselheiros citaram o saibro com uma conquista, porém a maioria a vê com um pouco de dúvida quanto a eficiência da ação do Conselho neste caso. As reivindicações quanto ao saibro foram realizadas ainda no momento de planejamento e por isto, não constam nas memórias.

A questão do saibro (...) a própria participação das secretarias eu tenho certeza (...) e por ter sentido o que é andar de carro naquela região por ocasião das regiões, acho que teve essa articulação. Inclusive o secretário de meio ambiente chegou a comentar isso em mais de uma reunião, que ele estava entrando em contato com a secretaria que cuidava dessa parte de obras, então teve essa articulação também. (Entrevistado F2)

Me lembro que na questão do saibro, quando começou o Conselho não estava em toda a Ilha, lá nos Fundos não estava, e fizemos uma reunião boa ali no São João... Não sei se por nossa conta foi concluído o saibro na volta da Ilha dos Marinheiros, mas a gente pressionou. (Entrevistado A8)

Acho que uma outra conquista, que também nós não podemos dizer que foi o Conselho, foi o término do saibro, porque o saibro já tava bem adiantado, e

¹¹ Há ainda outras questões quanto a este papel da FURG como provedora de recursos e tecnologia discutidos de modo mais aprofundado no item “O papel da FURG e outros agentes externos”.

nós tínhamos a promessa do prefeito Fábio Branco, quando assumiu da outra vez, que ele terminaria a ponte e terminaria o saibro. Era um compromisso dele com os ilhéus. Demorou um pouco aquele lado de lá da Ilha que é o lado mais difícil mesmo, mas... foi terminado. (Entrevistado C)

A coleta de lixo na região dos Fundos da Ilha e da Coréia também foi citada como uma conquista, esta sim, do Conselho. A situação relatada era que apenas em parte da Ilha era realizada a coleta de lixo. Após exposição do tema ao chefe do gabinete do vice-prefeito, que acompanhou o início do Conselho, este encaminhou a solicitação à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos que em seguida iniciou a coleta dos resíduos na região dos fundos da Ilha.

Achei muito interessante a coleta do lixo, que não era feita, a gente brigou, bateu o pé, e agora tem uma coleta de lixo dentro da Ilha dos Marinheiros. (Entrevistado A8)

Outra conquista atribuída ao Conselho, ainda que por apenas quatro conselheiros entrevistados, é a extensão da linha de ônibus da Ilha do Leonídio que agora serve também a Ilha dos Marinheiros.

A gente hoje está com a promessa de entrar ônibus essa semana pra Ilha. Até eu estou meio surpreso que está vindo por boatos e não... Acho que o Conselho poderia ter sido avisado, pra divulgar um pouco mais. (...) Até um pouco surpreso com a maneira que foi aplicado, mas acho que foi uma conquista muito grande. (Entrevistado B)

O ônibus, mesmo que seja experimental e na semana anterior às eleições, mas pô, está lá, e a gente brigou por isso, se ocorreu aquele estudo de viabilidade foi tudo por nossa conta, nosso estímulo. (Entrevistado A8)

O Conselho reivindicou em junho de 2007 junto à Secretaria Municipal da Segurança, dos Transportes e do Trânsito (SMSTT) a implantação de uma linha de ônibus que ligasse a Ilha ao centro da cidade. O secretário afirmou que no ano de 2008 seria licitada a construção de uma estação de transbordo nas proximidades da Ilha¹², quando então seria necessária uma linha que ligasse a Ilha a esta estação e não ao centro, conforme estava sendo discutido. Propôs-se então a implantação de uma linha circular na Ilha dos Marinheiros, para que os moradores das outras localidades pudessem se servir do transporte informal realizada a partir do Porto do Rei. O encaminhamento dado foi a realização de um estudo de viabilidade desta linha, realizada no primeiro semestre de 2008. Em setembro de 2008 o Conselho solicitou à referida secretaria informações sobre o andamento do processo, ao que foi respondido que os resultados do estudo de viabilidade estavam sendo analisados. Aproximadamente 10 dias após este contato, sem que houvesse nova correspondência oficial entre SMSTT e Conselho, a linha de ônibus da Ilha do Leonídio foi estendida. Mesmo após a implantação da linha e

¹² Na presente data, fevereiro de 2009, esta obra ainda não foi licitada.

solicitação do Conselho, não houve o esclarecimento sobre as justificativas para tal decisão e o destino da proposta de uma linha circular.

Outra conquista, citada apenas por um dos conselheiros, externo a Ilha, foi a atuação dos fiscais da SMSTT.

(...) ação da secretaria municipal de trânsito para evitar que os carros andem em alta velocidade, em um lugar tão tranquilo onde as pessoas não estão acostumadas, é fácil até, vamos dizer, ocorrerem acidentes (...) o pessoal que vai da cidade e encontra aquela estrada ensaiada muitas vezes acelera demais e pode causar problemas, atropelar animais dos ilhéus, isso tudo. (Entrevistado E1)

No entanto, outros relatos apontam que esta ação gerou controvérsias e foi um fator desmobilizante. Durante o debate quanto à questão da segurança na Ilha, em novembro de 2006, com a presença do subcomandante do Batalhão Regional da Brigada Militar e do supervisor da SMSTT, foi solicitada a colocação de placas de trânsito na Ilha, informando sobre a velocidade permitida e locais onde seria proibido estacionar, como na ponte, por exemplo. Semanas depois, os fiscais da SMSTT (conhecidos popularmente como cinzinhas) foram à Ilha realizar uma operação de fiscalização e multaram muitos automóveis e motocicletas de ilhéus que estavam em situação irregular. Este fato gerou enorme desconforto entre os ilhéus e Conselho, uma vez que houve a interpretação de que a SMSTT realizou a fiscalização a pedido do Conselho.

Eu falei que estava um perigo a estrada, que estavam ensaiando e o pessoal corria como doidos, que precisava de sinalização, que é uma área de turismo, que tem muita curva, tinha que sinalização, tinha que ter normas mínimas de velocidade e tal, tal. E estava presente um representante do Enoc, da Secretaria dos Transportes, na semana seguinte mandaram os cinzinhas lá e multaram todo mundo, prenderam um monte... ah, eles se revoltaram, que nós tínhamos chamado a polícia pra prender os carros, se enfezaram. (Entrevistado A7)

O Conselho ele foi, assim que surgiu, (...) botava 70, 80 pessoas, até mais. Depois que houve isso dos cinzinhas vir prender as motos na Ilha... Aí, olha... Meu deus do céu, até tu dizer que não era cavalo, tu gastava um saco de milho. (Entrevistado A4)

Foi ainda citada por um dos entrevistados as melhorias na Central de Hortifrutigranjeiros (CH), reivindicadas junto à Secretaria Municipal de Agricultura (SMAg) em novembro de 2007.

A questão do debate com o secretário da agricultura, sobre as melhorias na CH que acabou saindo, mas... uma pequena reforma e as solicitações não foram atendidas. (Entrevistado F2)

O entrevistado refere-se a diversas reivindicações dos agricultores da Ilha, referentes às condições do trapiche de acesso à CH, às condições do espaço físico destinado aos produtores da Ilha no galpão, ao horário de abertura e fechamento da CH e ao lixo que ficava armazenado ao lado da CH. Na reunião, o secretario esclareceu algumas questões, principalmente relacionadas aos motivos das questões levantadas, e fez algumas promessas quanto a providências no sentido de atender às reivindicações. No início do ano de 2008, foi feito contato com a SMAg para conhecimento do andamento das providências. No entanto, o antigo secretario havia se licenciado para concorrer a eleição e os novos secretários não se pronunciaram sobre o assunto. De todo modo, foi realizada apenas uma reforma no trapiche, porém em não conformidade com as propostas dos agricultores.

Foi citada por dois entrevistados a sinalização turística como outra conquista do Conselho. Apesar de não ter sido conforme o proposto pelo Conselho.

Sinalização. Acho que sinalização turística foi colocado alguma coisa, não era exatamente aquilo que queríamos, mas pelo menos temos alguma coisa.
(Entrevistado C)

Entrando em outra categoria de conquista, dois conselheiros citaram a reunião da comunidade como uma conquista importante do Conselho.

O Conselho Ambiental em alguns aspectos rendeu, nesses dois anos de existência, em algumas coisas. Para juntar o pessoal para discutir.
(Entrevistado A2)

Um destes conselheiros, agente externo, limita esta conquista à pouca representatividade apresentada em algumas reuniões.

Olha, acho que a principal é essa oportunidade de reunião entre as comunidades. Apesar de ser... (...) muitas das reuniões são pouco representativas do ponto de vista da comunidade... essa chegada, essa discussão nas comunidades é muito importante, é uma coisa nova.
(Entrevistado F2)

No mesmo sentido o próprio processo foi citado pelos agentes condutores como uma das conquistas do Conselho, apontando este como um processo de aprendizagem e também de fortalecimento da governança.

O grande ganho do Conselho é o processo. Essa negociação que tem, acho que é um aprendizado pra todos. (Entrevistado F2)

A governança. Fortalecimento da governança. Acho que é o processo em si que foi conquistado, que é a conquista. (Entrevistado F1)

Ainda neste sentido, foi citada como conquista a confiança.

Até o tempo em que eu estava no Conselho, a principal conquista que tínhamos conseguido, apesar de já ter umas duas ou três baixas, nós

tínhamos conseguido conquistar a confiança entre nós. Havia divergências, normal na diversidade, mas havia confiança entre nós... entre eu, (...) [e os agentes da FURG], mas também deles conosco e de nós com eles. (Entrevistado E3)

Este conselheiro é representante da prefeitura, e demonstra haver confiança entre os agentes da prefeitura e da FURG, demarcando que estes dois agentes externos como “nós”. A confiança também se daria entre “nós” e “eles”, os ilhéus.

A afirmação de todas estas conquistas perante a comunidade da Ilha é difícil, pois, segundo alguns entrevistados, eles tem a convicção de que tudo o que o Conselho diz ter conseguido já eram conquistas consolidadas. De acordo com uma conselheira:

Porque tudo o que foi feito já estava encaminhado (...). Como o saibro, a conclusão do saibro, não foi o Conselho. Isso já é uma coisa que já estava programada para ser feita. E várias outras coisas aí, o posto de saúde, essas coisas... tudo já... esse negócio com a FLOPAL também... de pinos, de coisa também já é tudo coisa que já estava programada. (Entrevistado A6)

Outro conselheiro dialoga com esta visão, que, segundo os entrevistados é recorrente na comunidade¹³.

A principal conquista, que ainda está sendo construída, é a questão dos pinos... isso eu achei muito legal, acho que se não fosse o Conselho nós não teríamos conseguido esse acordo com a empresa, mesmo que por lei ela tivesse que cumprir alguma obrigação não seria da maneira como foi construído, com os nossos interesses ali. Na verdade, fomos nós que construímos o Termo de Ajuste de Conduta. (Entrevistado A8)

A fala deste conselheiro é muito representativa, pois representa sua crença e esperança na atuação do Conselho, argumentando contra a postura ancorada na descrença neste tipo de ação.

6.3 Papel do Conselho

Diversas visões sobre o papel do Conselho se apresentaram nas entrevistas. Esta situação de múltiplos entendimentos é declarada também por um dos conselheiros.

É como eu disse pra ti, a gente em algum aspecto não concorda com tudo o que tem acontecido dentro do Conselho. Tu tens uma visão do que poderia ser o Conselho e como cada um tem uma idéia formada e eu respeito a idéia de cada um. E pra isso a gente vive numa sociedade... (Entrevistado A2)

Em uma das visões o Conselho é visto como um espaço de discussão, de debate sobre as demandas dos ilhéus. A partir destas discussões, seriam criadas soluções. Algumas falas

¹³ Assunto tratado com maior detalhe no item 6.8 “Visões de fora sobre o Conselho”.

que apontam neste sentido trazem isto de modo genérico, sem inserir o Conselho no contexto mais amplo.

Eu vejo a criação do Conselho como uma tentativa de organizar um processo de discussão envolvendo a comunidade. Basicamente isso.
(Entrevistado D)

A fala de um conselheiro ilhéu, também aponta neste sentido de espaço de discussão, no entanto, tem um olhar crítico quanto o papel do Conselho no contexto de uma democracia representativa.

Não sei se é só aqui, ou a sociedade em geral, acho que tem um vício de às vezes reclamar, reclamar de tudo. Mas tem vários poréns. Primeiro, não pára pra pensar qual é o real problema. Segundo, não pára pra identificar qual é a solução. E terceiro, se esta solução é viável, se pode acontecer. Então a gente já fazia um pouco disso dentro da Associação e acho que o Conselho anda mais ou menos nesta linha aí. Então acho que é interessante a participação no Conselho. As pessoas demandam... Aquela questão do voto, eleger seu candidato a vereador ou a prefeito, e que eles vão resolver tudo. É um engano, porque ainda que haja muita boa vontade, ele desconhece a realidade de cada um. E eu acho que o Conselho trabalha nesta linha aí, está dentro da realidade. E ele aconselha. (...) É, por que... Ninguém procura olhar o contexto em geral, apenas o seu problema. (...) Então 'hoje eu fui atingido porque a estrada tá ruim, mas meu vizinho ali já tem outro problema...'. Então, a reclamação é algo pessoal, não tá olhando o interesse geral. E as vezes se é atendida, digamos que deixou algo que seria muito mais prioritário pra trás. Então eu tenho um pouco essa preocupação. Porque tudo, qualquer fato que aconteça, lida com recursos públicos. (...) então a gente tem que ser responsável para que as coisas sejam bem feitas, bem planejadas para dar o melhor resultado possível.
(Entrevistado A3)

Há nesta fala vários pontos interessantes, ele coloca como uma das questões fundamentais do Conselho a superação do individualismo, buscando trabalhar sobre as demandas coletivas. Aposta nas formas de atuação coletiva (Conselho e associação) como um modo de trazer para a pauta de discussão a sua realidade, buscando com isto influenciar decisões. Coloca ainda que a atuação no Conselho também vai na direção do controle dos gastos públicos, partindo da preocupação que se deve ter em trabalhar os problemas coletivos que sejam prioritários, avaliando a viabilidade e eficiência das soluções apresentadas.

Além de discutir, também seria papel do Conselho identificar os problemas prioritários e encaminhar sua solução.

O Conselho, na verdade, ele é o órgão que escuta as pessoas da Ilha, com seus diferentes pensamentos. Ele não tá ligado, digamos, a nenhuma doutrina, assim, governamental. (...) então ele respeita... é mais auditivo, recebe melhor isso... e tenta fazer já este processo de receber todas as opiniões e identificar qual é o problema mais emergente, mais prioritário no momento e dar o devido encaminhamento para aquela situação.
(Entrevistado A3)

Este encaminhamento seria realizado para o Poder Público, mais especificamente para os órgãos responsáveis por aquela demanda, a exemplo dos casos relatados no item 6.2.6 “As conquistas do Conselho”. Neste sentido, o Conselho também é visto como um canal de comunicação da comunidade da Ilha com o Poder Público.

É uma força que foi criada. Antes a Ilha só tinha um subprefeito, um cabo eleitoral, uma pessoa ligada à prefeitura que coordenava as necessidades. Hoje ela já tem voz. (Entrevistado A7)

Através do Conselho a comunidade da Ilha encontrou um canal para as suas reivindicações junto aos próprios órgãos municipais. (Entrevistado E1)

O Conselho teria então o papel de ser a voz da Ilha, meio que pode ser utilizado pela população para realizar suas reivindicações. Outra fala avança neste sentido:

E acho que agora este Conselho passa a ser um ponto focal de comunicação com o poder público... agora quando as pessoas têm alguma demanda, eles têm a quem recorrer, que é o Conselho, é o representante no Conselho, então isso é uma via rápida de acesso ao poder público (...) (Entrevistado F1)

Fica expressa nesta narrativa uma imagem dos ilhéus como isolados e indefesos, também presente em outras falas definindo que os ilhéus precisam ser ajudados. No entanto, os relatos dos moradores a respeito da dinâmica política na Ilha indicam a existência de forte clientelismo, marcado pelo fato da família que está encabeçando o executivo municipal desde 1997 ser daquela região¹⁴. Pode-se então concluir a partir disto que ao menos parte da população da Ilha, por ocasião de alguma demanda individual, acessa o Poder Público rapidamente, via contato pessoal com prefeito ou vereadores. Neste ponto, voltamos à fala do Entrevistado A3, citada anteriormente, quando o conselheiro indica que o Conselho seria um meio de levar as demandas dos ilhéus para o Poder Público e superar o foco nos problemas individuais e na troca de favores. Corroborando esta argumentação está outro trecho da fala deste mesmo conselheiro:

Um pouco de herança de como funcionou o sistema político até aqui. Aquilo do favor pessoal. ‘Eu estou com um problema, to precisando que arrumem a estrada, eu vou pedir pra um conhecido meu que eu voto nele. Ou pro candidato a prefeito que a família dele é lá do local’. E ele faz o favor pessoal. (Entrevistado A3)

A fala de outro conselheiro coloca que ser um canal de expressão para os ilhéus é uma possibilidade do Conselho, que só poderá realizar-se por meio de um trabalho de

¹⁴ Este tema também é abordado no item 6.6 “Relações dentro do Conselho”.

reconhecimento dentro da Ilha e busca por maior participação. Enquanto não realizar esta possibilidade, o Conselho não seria um representante legítimo dos interesses dos ilhéus.

O Conselho que eu digo são as pessoas da Ilha, que estão dentro do Conselho, que pode ser o seu canal de expressão, seu tambor de ressonância, dizer o que pensa a Ilha. O Conselho terá insucesso se não conseguir ser o tambor de ressonância, o porta-voz da Ilha... porque aí o Conselho vai sair com 3, 4 premissas pra conversar com a cidade e as pessoas vêm pra conversar com o prefeito, com a câmara de vereadores, independente do Conselho, não estão satisfeitas com o Conselho. É sinal, então, que o Conselho está falhando em algum momento ou não está conseguindo mobilizar a Ilha pra participar mais, então daí não tem o pensamento médio da Ilha... e se não tem pensamento médio, não é um Conselho que tenha titularidade subjetiva do que pensa a média dos ilhéus. Então se o Conselho não alcançar isso não será respeitado como representante da Ilha (...), Conselho perde legitimidade. (Entrevistado E3)

O Conselho é entendido também como um meio de desenvolver a Ilha, uma ferramenta de desenvolvimento. O papel do Conselho seria garantir a qualidade e a participação da comunidade no desenvolvimento, como um espaço de expressão dos desejos e necessidades do ilhéus.

*A importância do Conselho é que esse desenvolvimento possa passar pelo desejo das pessoas aqui. Que dentro do Conselho se consiga discutir tudo aquilo que venha a ser implementado na Ilha e... Que seja algo que as pessoas, os moradores, a comunidade, que ela concorde com o que vai acontecer (...). **Então o Conselho seria este espaço para que a comunidade pudesse interferir no desenvolvimento?** “No desenvolvimento, eu acho assim, que a comunidade possa participar desse desenvolvimento... colocando ali no Conselho o que ela deseja. (Entrevistado A1)*

Acho que o desenvolvimento da Ilha, apesar de eu acreditar no desenvolvimento baseado nos recursos locais (...) acho que ele ainda precisa de uma maior articulação pra poder realmente a gente falar em desenvolvimento. Claro que não é só o econômico. Mas a manutenção da cultura, enfim, acho que está em cheque isso na Ilha e o Conselho... acho que o objetivo do Conselho seria realmente garantir um desenvolvimento. (Entrevistado F2)

Outra fala é curiosa, sugerindo que se deve discutir o que os ilhéus querem para o desenvolvimento da Ilha, para que então seja elaborado um plano.

Ele pode representar uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento da Ilha, mas primeiro o Conselho formado pela maioria de ilhéus, discutir o que é desenvolvimento da Ilha. Não nós, o que eles querem pro desenvolvimento da Ilha, o que eles querem da Ilha. E a partir dessa conclusão, elaborar o plano e convencer a sociedade civil organizada. (Entrevistado E3)

Sem entrar no mérito da efetividade da participação durante o processo de planejamento, a discussão proposta pelo conselheiro, ao menos em teoria, foi realizada durante a elaboração do plano, culminando na visão de futuro apresentada anteriormente. Já

este plano proposto por ele poderia ser o próprio Plano de Manejo da Ilha. É importante notar que este conselheiro, representante do Poder Público Municipal, apoiou a Universidade desde o princípio dos trabalhos na Ilha dos Marinheiros. Esta fala apresenta-se como um indício de que Plano e Conselho estariam dissociados na interpretação de alguns conselheiros, a exemplo da questão posta a respeito da origem do Conselho.

Outra interpretação dada é referente ao papel de fiscalizador que o Conselho assumiu com a assinatura do TAC dos pinos. Caberia ao Conselho pressionar para o cumprimento do termo e fiscalizar esta realização.

O Conselho também é posto, por um dos conselheiros, como uma organização da sociedade e ferramenta de luta por mudanças. Neste sentido, o papel do Conselho seria lutar por estas mudanças. Esta fala também traz as motivações deste sujeito em participar do Conselho, tema do item 6.10 “Os sentidos da participação”.

*Dentro de todas as inquietações que eu tinha... e vontade de tentar mudar algumas coisas dentro da Ilha dos Marinheiros... A partir do momento que surgiu a oportunidade de trabalhar, eu vi que seria uma ferramenta de eu tentar lutar por aquilo que eu pensava, entendeu. Então isso que me estimulou a participar do Conselho, é a minha primeira participação dentro de uma organização da sociedade. Para buscar aqueles nossos interesses... **A participação nesse caso se mostrou como uma possibilidade de realizar a mudança que você quer?** Exatamente. Que eu quero, que eu sinto que as pessoas querem... nas conversas que a gente tem lá com os moradores, a gente sente algumas necessidades... vê as necessidades de mudança embora eles não percebam. E o pessoal da Ilha é muito acomodado, a gente sabe que é difícil que eles comecem a participar, então a gente tem vontade, tinha vontade de agir. Eu vejo como uma ferramenta boa para isso. (Entrevistado A8)*

Para assumir estes papéis de agente do desenvolvimento e promotor das necessárias mudanças na Ilha é necessário um aprofundamento da discussão e realização de acordos básicos dentro do Conselho para que se defina mais claramente o que se quer para o futuro. A partir daí, seria possível avaliar se o Plano de Manejo reflete estas posições e se é necessário modificá-lo.

Outro conselheiro, afirma que é papel do Conselho discutir, encontrar soluções, fazer propostas. No entanto, ele não executa aquilo que propõe.

Eu acho que o Conselho tem conseguido se empenhar, ele tem dificuldade quando... Ele faz a parte dele, que é a parte de procurar. Mas é que não depende só do Conselho, ele não executa. (...) Ele procurou de todas as formas democraticamente discutir e achar soluções. (...) dentro do próprio Conselho já se aponta o problema e procura-se discutir ali dentro alguma solução pro problema pra quando levar para o órgão que interessa... Só falta a vontade de executar. (Entrevistado A1)

(...) e tu não és o homem que vai dar o “canetaço”, que vai dizer que tem que correr dessa forma, tem que ser dessa forma. A gente tem o Conselho... Por isso já diz o nome, Conselho, é pra aconselhar não quer dizer que vai fazer. (...) Porque não depende só do Conselho, entendesse? (Entrevistado A2)

Pelo seu regimento, não seria atribuição do Conselho a execução, nem mesmo daquilo que Plano de Manejo propõe. A questão que se coloca, fundamental para pensar o papel do Conselho, é: quem é o responsável pela execução do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros? Para quem o Conselho irá direcionar os seus conselhos?

Não há no texto do Plano a menção a uma instituição ou entidade do Poder Público Municipal responsável pela execução das ações ali propostas. No regimento do Conselho está definido que a sua competência é, entre outras, implementar e acompanhar o plano “e tomar as providências necessárias ao cumprimento de suas metas”. Seria, então, função do Conselho, ao implementar o Plano, definir as funções de execução? Quais seriam as providências que o Conselho deve tomar para que as metas do Plano sejam cumpridas? Sem ser deliberativo, quais são as possibilidades de atuar na implementação ou qual o poder de providenciar o cumprimento de metas? O Conselho estaria acompanhando as ações de qual órgão?

O não esclarecimento destas questões leva a uma ação que fica limitada por não se saber exatamente suas possibilidades e atribuições, gerando grandes expectativas que talvez não poderão ser realizadas, resultando em descrença e desesperança. Quando o conselheiro define que está faltando vontade de executar, questionamos se o ponto primordial reside no fato que não se sabe a quem falta esta vontade, uma vez que não há um órgão responsável pela execução. O executor é apenas genericamente definido como o Poder Público Municipal.

A fala de um agente externo ligado à FURG causa certo estranhamento, pois contraria a idéia básica do Conselho não ser executor do Plano, proposta pela própria FURG.

Depois do plano, como colocar em prática aquelas demandas que surgiram ali. (...) e quem vai, digamos, tentar solucionar aquilo ali? Aí que veio a idéia do Conselho. Foi também uma proposta dos consultores... (Entrevistado F2)

A partir desta fala, pode-se supor que estaria implícito como papel do Conselho a tentativa de suprir as demandas e solucionar os problemas levantados no momento de planejamento. Talvez aí resida um dos problemas quanto às desconfianças dos ilhéus sobre as realizações do Conselho, discutidas no item 6.2.6 “As conquistas do Conselho”. A ação do Conselho está limitada a requerer e realizar a comunicação com os órgãos competentes por aquelas demandas específicas. Como no caso da coleta de lixo, a ação do Conselho foi

requerer que ela fosse estendida a toda a Ilha, no entanto, quem efetivamente resolveu o problema e está realizando a coleta de lixo é a Prefeitura. Neste sentido, volta-se a questão das expectativas geradas e das reais possibilidades do Conselho concretizá-las.

Outra visão que os conselheiros demonstraram nas entrevistas está relacionada ao Conselho exercer um controle sobre as atividades que buscam se estabelecer na Ilha.

Pensando no desenvolvimento, como um desenvolvimento sustentável, o Conselho tem um papel muito importante e fundamental ao discutir em seu âmbito quais as iniciativas, quais os projetos, quais empreendimentos são viáveis, sem o comprometimento ambiental, da qualidade ambiental, e da própria qualidade de vida dos moradores. (...) mas nós queremos garantir, através do Conselho que iniciativas que não venham a trazer benefícios a médio e longo prazo possam ser quem sabe freadas já nesse início. (Entrevistado E1)

(...) nem o município pode mexer na Ilha, como mexia descoordenadamente retirando vários morros, pra aquela ponte lá que antes da ponte fica no aterro, né, dunas bonitas que tínhamos, históricas, foram destruídas, ficaram rasinhas como aqui. Milhões de caçambas de terra. Hoje não pode mexer sem autorização do Conselho. E nem o município pode mexer sem sentar conosco. (Entrevistado A4)

Dizem assim que vai terminar o pino e vai vir outras culturas, mas não é bem assim, hoje tudo que entra na Ilha... pra isso tem esse Conselho... esse Conselho foi formado pra isso aí... Tudo que chegar e entrar na Ilha, passar primeiro por esse Conselho pra ver se a gente tem condições de deixar entrar. Pra ter uma barreira, porque tudo que se for feito na Ilha passar primeiro dentro desse Conselho. (Entrevistado A2)

No sentido posto por estes conselheiros, o Conselho poderia barrar os empreendimentos ou atividades que avaliasse não estar em acordo com as necessidades ou os desejos dos ilhéus. No entanto, esta parece ser uma miragem. Atualmente, o Conselho não tem este poder de barrar empreendimentos, nem há legalmente a exigência de consulta ao Conselho.

Em seu regimento está posto que é competência do Conselho “*analisar e discutir os projetos ambientais, culturais e econômicos a serem implantados ou em andamento na Ilha dos Marinheiros e aconselhar o Poder Público Municipal*”. Apesar de existir um regimento que preveja isto, Plano e Conselho não foram formalmente instituídos, conforme apresentado no item 6.2.5 “As atividades do Conselho”. Não há instrumentos legais que garantam este direito do Conselho ser consultado e levado em consideração no que tange a implementação de novas atividades dentro na Ilha dos Marinheiros. O poder que atualmente o Conselho tem de intervir em diferentes processos foi concedido pela Prefeitura Municipal por meio de sua presença nas reuniões e cooperação no atendimento a algumas reivindicações.

Esta interpretação dos conselheiros quanto o papel do Conselho é consoante com o que prevê o Compromisso de Ajustamento da ponte, que exige um instrumento definido como “*plano de controle da ocupação futura e gerenciamento da Ilha dos Marinheiros visando à manutenção dos ecossistemas remanescentes (plano de manejo da Ilha dos Marinheiros)*”. Atualmente no Município do Rio Grande, o controle da ocupação pode dar-se por meio da aprovação de viabilidade urbanística, realizado pela Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, e do licenciamento ambiental, realizado pela FEPAM e SMMA. Em ambos os casos, a atuação dos órgãos públicos está regida pelo Princípio da Legalidade na Administração Pública, a partir do qual “*Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*” (artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal), ou seja, qualquer ato da Administração Pública somente terá validade se respaldado em lei. Neste sentido, o Poder Público somente poderá limitar as atividades econômicas com base em instrumento legal, que por sua vez deve estabelecer critérios específicos para a tomada de decisão, a exemplo dos padrões ambientais e índices urbanísticos.

Considerando estas questões legais quanto o controle da ocupação, o Plano de Manejo existente não contempla plenamente o objetivo posto no Compromisso de Ajustamento. Esta inadequação dá-se em dois níveis. Inicialmente o Plano não foi institucionalizado, conforme prevê o próprio Compromisso de Ajustamento, no qual um projeto de lei deveria ter sido encaminhado para a Câmara Municipal de modo a incluir o Plano de Manejo da Ilha, após aprovação da FEPAM, no Plano Diretor do Município. O que se discutiu sobre o assunto no âmbito do Conselho foi a elaboração de um plano diretor para a Ilha, pauta das reuniões de abril, maio, junho e julho de 2007, ainda hoje sem encaminhamentos concretos.

Em outro nível, o plano, mesmo que aprovado em lei, não traz os critérios com a especificidade necessária para a tomada de decisão no que tange ao controle da ocupação. O instrumento existente é um zoneamento, com quatro zonas genericamente definidas: desenvolvimento controlado, conservação ambiental, preservação ambiental e recuperação. Um exemplo são as áreas de conservação ambiental, que admitem um uso desde que não interfira nas funções ecológicas. Assim, não são definidos os tipos de atividades permitidas ou restritas nas zonas, deixando de trazer elementos necessários para que os órgãos realizarem o controle.

Fica evidente que Conselho tem um longo caminho pela frente para angariar a institucionalidade e as condições necessárias para cumprir este papel de controle atribuído por seus componentes. Evidencia-se também que apesar de não ser feita a ligação direta entre a origem do Conselho e o processo de construção da ponte, os conselheiros parecem entender

que a função básica do plano, e posteriormente do Conselho, previsto no Compromisso de Ajustamento seria controlar a expansão econômica da cidade sobre a Ilha.

Parte deste caminho a ser trilhado pode ser a avaliação do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros, adequando-o às sugestões dos conselheiros que não foram consideradas na versão final do Plano ¹⁵, as discussões propostas a respeito do desenvolvimento que se quer para a Ilha e às necessidades legais para que o controle da ocupação possa efetivamente dar-se.

Corroborando o sentido de que o Conselho não tem o poder de decidir, há uma fala de um dos condutores do processo que inclusive demonstra o entendimento de que nem todos têm esta percepção.

E eu lembro que naquele dia teve até uma discussão com algumas secretarias e esse pessoal que chegou meio alheio ao processo, achando que... eu acho que algumas pessoas pensam que o Conselho é um poder de decisão... e não é... acho que muitos não entenderam ainda aquilo, até hoje. Tudo bem, faz parte. Mas foram lá achando que lá ia se decidir alguma coisa, e não é bem assim. (Entrevistado F2)

Por fim, há duas falas muito importantes para entender o sentido que o Conselho vem assumindo para os conselheiros, em especial os da Ilha. A primeira faz emergir o papel de reivindicação, no sentido oposto ao de pedir favor, lembrando que o Conselho deve atuar para exigir os direitos dos ilhéus.

No Conselho é diferente, a gente não pede favor a ninguém, a gente reivindica, exige. (Entrevistado A1)

O Conselho é hoje pra mim o algo mais importante pra Ilha. Antes até mesmo da Associação. Porque engloba a Ilha inteira, engloba todos os problemas que a gente discute sobre a Ilha... Todos esses tão passando por dentro do Conselho. Então pra mim a Prefeitura da Ilha, hoje, seria o Conselho. (Entrevistado B)

Já esta segunda narrativa, demonstra a importância que o Conselho tem para este conselheiro, colocando-o como o “*algo mais importante para a Ilha*”, a Prefeitura da Ilha. O Conselho seria então um espaço de poder, no qual as discussões importantes ocorrem e no qual as decisões são tomadas. Entretanto, conforme discutido anteriormente, esta ainda é apenas uma possibilidade do Conselho e sua realização depende da adoção de estratégias de ação que considerem o espaço jurídico institucional no qual está inserido.

¹⁵ Conforme discutido no item 6.2.3 “As duas primeiras reuniões do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros”.

6.4 *Papel dos conselheiros e representatividade*

O papel dos representantes dos ilhéus no Conselho, de modo geral, define-se como estar presente, discutir os temas nas reuniões e representar aqueles que não estão lá.

Meu papel é como o de todo conselheiro, é discutir fatos que acontecem dentro da nossa região (...).(Entrevistado A2)

(...) que vão às reuniões pra falar, pra representar, e não pra ficar de certa forma de ouvinte e até mesmo no momento que tiver que discordar, discordar, e não sair falando pelos cantos depois que a reunião foi isso ou foi aquilo. (Entrevistado F2)

(...) acredito que sim, que nós todos devemos estar presentes, discutir, porque as pessoas que estão lá são representantes da comunidade. E eu acho que nós temos que nos esforçar para apresentar coisas concretas mesmo, pra ganhar essa confiança. (Entrevistado C)

Esta ultima fala insere um sentido da necessidade de se trabalhar para ganhar a confiança dos representados. Outros entrevistados, agentes externos, consideram também que faz parte da atuação do conselheiro levar as discussões realizadas no Conselho para a comunidade, um deles inclusive já faz uma avaliação desta questão.

Outra é uma própria divulgação dos ilhéus entre si, dos representantes dos ilhéus no Conselho, convidando e mostrando e convencendo, pois eles têm um acesso mais direto e contam com o conhecimento e a confiança dos moradores, tentando convencê-los a participar das reuniões e até para em maior número reivindicar e opinarem sobre as questões que se estão discutindo. (Entrevistado E1)

a representatividade... (...) embora eu ache que falhe essa transferência dessa informação do Conselho para a comunidade. (Entrevistado F1)

Outro conselheiro ainda lembrou que tenta levar para as reuniões o interesse coletivo, tentando “deixar o interesse individual em casa”.

Apesar disso, eu procuro deixar meu interesse individual em casa. Eu levo um pouco da inteligência que tenho e o interesse coletivo pra reunião. Porque embora a gente tenha interesses individuais, mas lá dentro não pode prevalecer, tem que ser o interesse coletivo. Até hoje, vários itens que eu mostro opinião lá dentro, alguns eu não concordo, mas eu não posso defender o meu interesse. (Entrevistado A3)

Esta fala traz à tona a questão da representatividade dos conselheiros, se eles conseguem levar os interesses coletivos das localidades para as reuniões e como ocorre a construção destas posições coletivas. Retomando a avaliação realizada pelo conselheiro quanto às falhas na comunicação entre os representantes e representados (Entrevistado F1), outra fala deste mesmo sujeito aponta na direção de que este não é uma questão posta apenas aos ilhéus, mas também a própria instituição que ele representa.

Agora o ideal, sabe disso, teria que ser feito reuniões periódicas do que está sendo feito na Ilha... repassar... esta representação está sendo numa única direção, num único sentido, da FURG para Ilha, mas não retorna pra FURG a informação... e esse é problema institucional nosso, todos os representantes da FURG fazem dessa maneira. (...) Na verdade, ela está delegando pra mim esse poder. A coisa funciona assim, sempre funcionou assim. (...) É assim que tradicionalmente funciona. Não é perfeito, evidentemente. (F1)

Questionados sobre sua representatividade, os conselheiros ilhéus afirmaram que ela se dá pelas relações do cotidiano, de modo informal.

Tem essa conversa, mas não é algo programado. É uma conversa informal, no dia-a-dia. Elas não vêm no caso pra mim 'Olha (...) [representante], aconteceu isso, assim, assim'. Não, mas é aquilo que a gente vai pegando na conversa do dia-a-dia, nas reclamações, nas preocupações. Não existe assim nada oficial. (Entrevistado A1)

É na conversa mesmo, não existe nada formal, não existe nada organizado. Tu vais lá, conversa com as pessoas, tu capta as necessidades... É assim que funciona. (...) então nas conversas a gente vai captando, vai vendo as necessidades de cada um e tudo mais. Mas basicamente são as mesmas. É assim que funciona. Não existe nada formal, não. (Entrevistado A8)

Ainda neste sentido, e colocando uma grande carga de trabalho sobre os conselheiros, uma entrevistada afirma que um bom conselheiro deveria andar de casa em casa conversando com as pessoas.

(...) e eu também não fui uma boa conselheira, óbvio. Porque eu acho que o papel de um bom conselheiro seria andar de casa em casa, como fazem as agentes de saúde, falando com as pessoas. Mas eu não fiz isso. (...) Então quer dizer que eu não fui uma boa conselheira nesse ponto. Conversava com um tio, um vizinho que vinha aí, com primo. (Entrevistado A6)

Já outro conselheiro percebe de forma diferente, definindo que é papel dos representados procurarem o representante para levar suas opiniões e demandas. É importante informar que este conselheiro não representa a localidade na qual tem sua propriedade e sim outra com a qual afirmou não ter muito contato.

Nunca ninguém (...) [da localidade] veio falar comigo, me pedir nada. Eu me sinto representante da Ilha, porque eu tenho debatido pela Ilha como um todo. Às vezes estamos discutindo um assunto, eu digo 'olha, eu não uso ônibus, eu estou brigando por ônibus aqui... ou eu venho de carro ou com a minha lancha, mas eu estou brigando pelas necessidades da Ilha, as dificuldades que eu vejo que vocês têm' (...). Nunca ninguém lá (...) [da localidade] veio 'olha, eu não tenho isso, eu não tenho aquilo, será que você pode reivindicar aquilo ali'. As reivindicações que eu faço eu faço em nome da Ilha como um todo. (Entrevistado A7)

O modo informal de representar os ilhéus é justificado pela impossibilidade de se fazer reuniões nas localidades pela falta de *quorum*.

Só se aborrece, porque não tem como juntar a turma, ninguém vai querer ir a uma reunião com o pessoal daqui. Não querem. Não vão mesmo. Aí o cara conversa com todo mundo e vê. (...) É o único jeito, né, senão não fala com ninguém. Não vem ninguém. (Entrevistado A5)

Questiono-me, um membro da comunidade vai formalizar uma reunião dentro da tua comunidade... muitas vezes as pessoas nem levam a sério isso, entendeu. Acho que é mais fácil na informalidade. Diferente de chegar um órgão lá, uma pessoa de fora... vai ocorrer uma reunião aqui, vou ser informado... mas 'pô, [Fulano], que nada, converso com [Fulano] outra hora, outra hora vou lá'. Na minha ótica é assim que funciona... Não sei, posso estar enganado. (Entrevistado A8)

Mostra-se nestas falas que as reuniões nas localidades são mais bem sucedidas com a presença de um órgão externo, que chamaria uma reunião no intuito de informar os ilhéus. Enquanto reuniões somente entre os moradores são desqualificadas, não são “*levadas a sério*”. Fica patente a desmobilização da população da Ilha e as dificuldades dos conselheiros em fazer a comunicação, trazendo para o Conselho os desejos e interesses dos ilhéus e levando para a comunidade as decisões que o Conselho toma.

Há a possibilidade de haver a participação direta dos moradores no Conselho, por meio da presença nas reuniões, nas quais o direito a voz é garantido. Apenas o voto é restrito aos conselheiros. No entanto, a participação de não-conselheiros ilhéus nas reuniões no ano de 2008 foi inexistente, apesar de no início das atividades do Conselho ser marcante esta presença.

Para um dos conselheiros, a consequência disto é que os ausentes estariam delegando o poder de representá-los aos presentes.

Nós representamos aquele mundo todo que não está indo lá. Eles deram representatividade. (Entrevistado A7)

Acreditamos que esta afirmação simplifica a questão, pois há diversos motivos citados para a não participação de moradores no Conselho e em outros espaços coletivos de decisão, entre eles o descrédito a esta forma de se buscar resolver os problemas¹⁶. Neste sentido, quem se ausenta não está delegando o poder de ser representado, mas sim resistindo a um movimento no qual não acredita.

Outro conselheiro afirma a importância da participação do povo da Ilha no Conselho, inclusive para que possa haver a renovação dos representantes.

De repente traria até mais gente pra dentro desse Conselho, porque muitas vezes, tu vê, não é só o conselheiro, tem que ter a participação do povo da

¹⁶ A questão dos motivos para a ausência é discutida no item 6.8 “As visões de fora sobre o Conselho” deste capítulo e no item 6.9 “Motivos para ausência e fatos desmobilizantes”.

Ilha também. Até porque esse povo mais tarde tem que tocar esse Conselho, porque isso é um ciclo e nosso ciclo tá terminando (...) (Entrevistado A2)

Há uma questão importante para ser respondida na tentativa de angariar maior presença dos ilhéus no Conselho. A quem cabe esta atribuição de buscar maior participação dos moradores no Conselho? Seria papel dos conselheiros? Seria papel da FURG?

A exposição aqui realizada mostra um entendimento coletivo do papel dos conselheiros ilhéus, no sentido de serem atuantes dentro do Conselho e buscar sua representatividade em conversas informais, de onde captam as principais demandas da comunidade. Há apenas algumas discordâncias e outras questões, como as citadas acima, que podem ser discutidas com os conselheiros, buscando consolidar uma visão do papel destes representantes dentro do Conselho e da comunidade e traçar estratégias coletivas na busca por maior representatividade.

6.5 Papel da FURG e outros agentes externos

Os agentes externos e os representantes dos ilhéus assumem diferentes papéis no Conselho. Conforme discutido no item anterior, os conselheiros ilhéus têm o papel de trazer para as reuniões as demandas e necessidades da população da Ilha. Já os agentes externos assumem outros papéis, e esta atuação assume diversos sentidos, inclusive contraditórios.

A diferença entre os papéis dos agentes externos e internos é explicada pela diferença no conhecimento que estes agentes detêm.

As pessoas, como no meu caso, a gente tem opinião, a gente gosta de se manifestar, mas têm certas atitudes, certas determinações que requerem um pouco de preparo, um pouco de conhecimento... como vai ser feito. A gente não tem isso, é uma questão de instrução. Até digamos que eu não sou um dos menos instruídos, eu consegui concluir o primeiro grau. Mas a maioria das pessoas não teve a mesma sorte. (Entrevistado A3)

Esta fala explicita a posição assumida pelos ilhéus frente às instituições externas, colocando-se como menos preparados e na dependência da palavra destes agentes para que as decisões sejam tomadas. Institui-se deste modo uma relação de poder entre aqueles que detêm o conhecimento e os que não o detêm, permanecendo estes na dependência daqueles *prescreverem* aquilo que deve ser feito. O papel destes agentes neste caso é guiar o Conselho, aportando neste o conhecimento do qual carece.

Outras falas corroboram este papel e esta relação de poder, em especial a do representante de uma das localidades da Ilha. Ele não é “da Ilha”, participa, pois comprou uma chácara no local, e refere-se aos ilhéus como “eles”.

E tem uma coisa, eles escutam muito, porque o (...) [NEMA], o pessoal da FURG quando falam eles já estão embasados, então já tem que aceitar ou discordar sabendo que aquilo ali vai acontecer, né. Isso aqui é assim por isso e por isso, pode não gostar, mas é assim que vai ser... que está sendo. (Entrevistado A7)

Fica evidente o papel do conhecimento científico que a FURG e o NEMA detêm, sendo estes a tradução da realidade, cabendo aos outros apenas aceitar as determinações destes agentes.

Outro aspecto desta relação pode ser observado a partir da fala de outro conselheiro, que perguntado sobre as estratégias que poderíamos utilizar para motivar e trazer para o Conselho aqueles representantes que se ausentaram, respondeu:

Aí eu fico te devendo. A pessoa que... Quem estudou? Quem é... A FURG que é. Eu sou apenas um... Eu tenho a consciência do que eu sou (...). Meu estudo é pouco, a universidade que eu tenho é a da vida. (Entrevistado A2)

Neste sentido, espera-se que a FURG assuma o papel de aportar conhecimentos que poderão resolver os problemas nos quais o Conselho está envolto.

A FURG também é vista como a mão tecnológica do Conselho e como uma possibilidade de captar recursos para execução de projetos.

Então isso aí é um grande problema [regulação fundiária da Ilha]. Se as pessoas tivessem assegurado seu direito na sua mão, sua escritura, isso aí é outra coisa que a gente poderia trabalhar. E a Universidade tem a possibilidade de fazer isso. Então, seria o papel da Universidade, de procurar fazer isso. Isso melhoraria bastante, com certeza. (Entrevistado C)

Isso é um problema [questão da retirada dos pinos e plantação de nativas], mas eu disse pro Tagliani, busque tecnologia e informação para vermos como faremos isso, senão entramos em uma grande fria. Querendo ou não, a Universidade é a mão tecnológica presente no Conselho. Não é a Sec. da Agricultura, é a Universidade, porque é detentora, entre aspas, do conhecimento consolidado da ciência (...). Eu achei que nesse plano todo aí, havia dinheiro pra isso... (Entrevistado E3)

Esta ultima fala, de um representante do Poder Público Municipal, demonstra o entendimento que estariam previstos recursos, provenientes do Programa Costa Sul/FURG para a execução do Plano de Manejo da Ilha. Isto também fica implícito em outras falas, quando há pedidos à FURG de que execute este ou aquele projeto. Tais questões aprofundam ainda mais o problema de não haver a definição de executor do Plano, já que os setores do Poder Público Municipal, suposto executor, que acompanharam o processo deste do início, demonstram sua crença de que a FURG assumiria este papel.

O reconhecimento e explicitação desta relação de poder, que limita a atuação dos agentes internos e não permite a construção da emancipação, é o primeiro momento de sua superação. No entanto, os condutores do processo não a reconhecem e interpretam como tal.

os conselheiros da Ilha sempre foram muito mais ouvintes do que... se pronunciavam, com exceção de dois ou três que permanecem. (...) Isso até sempre me preocupou muito, pelo fato de tu não ter a eloquência verbal ali, ou, digamos, a educação formal, isso acabava inibindo um pouco as falas e pensamentos. (...) Também acho que tem resistência das pessoas em participar de reuniões com prefeitura, FURG, que são instâncias que de certa forma podem parecer opressoras, ou que tem... a questão do estudo, de saber falar mais bonito... às vezes as pessoas se envergonham um pouco. (Entrevistado F2)

Assim, a expressão da relação de poder, na qual apenas um conhecimento é válido e a palavra daquele que o detém é a verdade, é interpretada como vergonha dos ilhéus causada pelo “*falar bonito*” dos agentes externos. As causas desta relação que se estabelece vão para além destas suas aparentes expressões e a principal consequência é a relação de dependência, na qual a busca pela emancipação dos sujeitos é infértil (FREIRE, 1987).

Por um lado, a FURG interpreta seu papel como fundamental, pois sem sua decisão de executar aquele projeto naquele local, nem Plano nem Conselho existiriam.

É meio imodesto falar isso... Mas... Eu acho que tive um papel muito importante nesse processo, desde a escolha da Ilha dos Marinheiros como plano piloto dentro do Costa Sul. (...) Então acho que tudo isso aconteceu porque num certo momento eu decidi que o projeto piloto do Plano de Gestão... (Entrevistado F1)

Por outro, se atribui o papel de apoiadora, articuladora, mediadora. Uma instituição que está momentaneamente assessorando o Conselho, e neste sentido, busca “*em um momento ou outro*” afastar-se.

Participação... é do povo, tem que qualificar e o resto, a gente que está ali é pra apoiar, ajudar. Participação é participação popular, e nós enquanto apoiadores, mediadores, articuladores do processo, em um momento ou outro a gente vai ter que se afastar. Seria o melhor. (Entrevistado F2)

Explicita-se a intenção da FURG de organizar o processo e após o amadurecimento das lideranças e empoderamento do Conselho, retirar-se. Outros trechos ainda demonstram a intenção destes agentes em tentar não se “*sobressair muito*” nas reuniões, buscando a “*neutralidade*”, não emitindo opiniões e fazendo com que o conteúdo das discussões fosse de responsabilidade dos outros agentes presentes. Apresenta-se uma forte contradição entre estes dois papéis que a FURG se atribui. Ao mesmo tempo ela seria fundamental ao processo, atuando como criadora do Conselho, e também neutra, buscando que sua opinião não fosse considerada.

Este papel de apoiador pode também ser estendido aos outros agentes externos, a partir da fala de um dos representantes do Poder Público Municipal.

O que é legal, que é muito bom, é que vão amadurecendo lideranças da comunidade que vão tomando consciência da sua cidadania, e nesse processo de forma muito lenta, cabe aos poderes públicos irem se retirando e ficando no apoio logístico, como facilitadores, essa é a idéia que norteou o início do Conselho. (Entrevistado E3)

E eles [FURG] sempre tiveram a idéia que eu tinha, ou seja, nós irmos pra lá, construir um processo aberto e nós nunca sermos protagonistas, no máximo facilitadores, para que aquelas pessoas possam perceber como elas podem ser sujeitos da história delas. E a partir daí, quem sabe, elas recriarem o Conselho, muito diferente da maneira como nós pensamos no início, porque nunca se teve a idéia, (...), de levar uma coisa pronta e acabada, a idéia é levar uma coisa aberta, uma coisa básica para começar e deixar as pessoas revelarem e criar o próprio Conselho. É a única garantia de sucesso (...). Me parece que quando isso acontecer o Conselho alcançou o seu objetivo, agora vai sozinho. (Entrevistado E3)

Portanto, a contradição nos papéis também se apresenta entre o papel auto-atribuído pelos agentes externos de meros facilitadores e aquele atribuído pelos outros, de *prescritores* dos caminhos a se seguir.

Explicitar estas contradições e lidar com elas é fundamental, pois a intenção assumida de não se tornar *protagonistas* do processo contradiz a situação concreta, na qual os ilhéus temem o momento de afastamento destas instituições, revelando novamente o papel da FURG como de sustentação do Conselho.

Mas acho que estamos caminhando em uma boa direção, acho que a FURG naquele momento que disse que estava se desligando do Conselho, aquilo ali pra nós... Pelo menos eu fiquei meio... ‘Bá, o pessoal da FURG vai sair... (...) vai se afastar, não sei se o Conselho teria forças pra caminhar sozinho’. (Entrevistado A8)

Até uma vez o (...) [condutor do processo] me disse que iam vir organizar o Conselho, a FURG, e depois saíam fora... eu disse pra ele: acabou o Conselho. No momento que a FURG sair acabou o Conselho porque as pessoas da Ilha não vão segurar, não vão conseguir segurar. (Entrevistado A6)

Deste modo, não considerar a relação posta de poder encobriu a profunda dependência que o Conselho tem desta instituição.

Para avançar no sentido da emancipação dos sujeitos implicados neste processo é essencial enfrentar esta relação, assumindo e explicitando os papéis dos agentes externos. A partir daí, em um trabalho formativo com os conselheiros ilhéus, re-pensar a relação posta e os pressupostos sobre os conhecimentos que seriam válidos ou inválidos, buscando que os *dependentes* re-criem esta relação.

Esta relação contraditória entre os agentes externos e internos, além de sua expressão de opressão dos que detém o conhecimento supostamente válido sobre os que não o detém, também se mostra nas cobranças dos ilhéus quanto a atuação da FURG.

(...) Vocês são técnicos da FURG, vocês ganham para aquilo, mas o conselheiro... Porque a cobrança maior é isso aí. Vou te dizer. Vou te ser franco com o que acontece com o ilhéu lá. O ilhéu vive da agricultura, ele vive da pesca, e muitas vezes ele não pode estar lá. (Entrevistado A2)

Porque a gente é cobrado lá dentro da Ilha. Vocês vão... O [Fulano] vai embora... O [Cicrano] vai embora... E a gente fica na comunidade. (Entrevistado A2)

Estas falas revelam que a atuação da FURG é interpretada como parte de seu trabalho, e uma prestação de serviço, afinal “*vocês ganham para aquilo*”, enquanto a atuação dos ilhéus estaria limitada, pois ser conselheiro não é parte de seu trabalho, nem garante sua sobrevivência. Mostra-se também a responsabilidade da FURG pelo compromisso assumido com os ilhéus a partir do momento em que propôs o processo. Afinal, decisões estão sendo tomadas e riscos assumidos sob a tutela da FURG. No entanto, as conseqüências destas decisões, segundo a fala citada, devem ser explicadas e assumidas perante a comunidade pelos conselheiros ilhéus, afinal, os agentes externos vão embora e eles ficam. Isto mostra-se extremamente relevante no caso relatado do risco de mobilização das dunas e invasão das chácaras após a retirada dos pinos.

Frente a estas questões também é necessário um trabalho formativo com os agentes externos, em especial da FURG e NEMA, de modo que se discuta esta relação que *naturalmente* se estabelece e as conseqüências que tem no papel que se espera destes agentes e de suas responsabilidades perante a comunidade.

6.6 Relações dentro do Conselho

As relações dentro do Conselho estão marcadas por um conflito existente na Ilha como um todo, a oposição entre partidários da prefeitura e oposição, entre PMDB e PT, respectivamente. O PMDB é o partido da família Branco, que governa a cidade desde 1997. Conforme a história já contada anteriormente, houve uma grande aproximação do então candidato a re-eleição, Wilson Branco, e os ilhéus durante o processo de construção da ponte. Isto reforçou ainda mais a já existente relação de proximidade pelas raízes desta família estar espalhada por aquela região. Já o PT assume a oposição à este governo.

E existe outra [tipo de polarização], que até passe despercebido, talvez vocês não saibam bem da realidade da Ilha, porque aqui acontece o seguinte, agora até está sendo amenizado isso: ou você era PMDB ou era PT. Não

existia um neutro, uma terceira alternativa. Ou você era de um, ou era taxado que era de outro. Ou era a favor, ou era contra. Uma terceira posição, que é o meu caso, a neutralidade, não existia. Agora, está quebrando um pouco dessa regra aí. Mas no começo do Conselho dava pra se perceber que tinha isso. (Entrevistado A3)

Isso aí [conflitos dentro do Conselho] ficou já a olhos nus, desde o primeiro dia que a gente se reuniu, sempre teve e sempre vai ter. (Entrevistado A2)

Porque todo mundo sabe quem pertence, a que partido pertence na cidade... pra quê puxa. Óbvio. Quem trabalha na prefeitura vai puxar pro lado da prefeitura, quem é contra... E dificilmente chega a ser um consenso. (Entrevistado A6)

Na queda de braço a oposição mais forte dentro do Conselho contra a prefeitura é a minha. Não desfazendo de nenhum companheiro de vocês, mas quando tem sou eu que bato mais forte, sou eu que bato de cara. (...) [papel] De oposição. De ajudar a construir o que é de bom pra Ilha. Mas aquilo que é de errado pra Ilha, que o município quer empurrar goela a baixo do povo da Ilha... Eu acho que não é justo, que não é necessário, tem que ser de outra forma, quem bate de frente é eu. (Entrevistado A4)

Pelos relatos, este conflito mostrou-se de modo mais intenso nos inícios das atividades do Conselho. Um dos conselheiros atribui este fato à diminuição da quantidade de pessoas participando das reuniões e também pelos assuntos tratados inicialmente serem mais polêmicos.

Mas a questão das divergências, não têm ocorrido nesses últimos tempos entre os membros do Conselho, um pela diminuição da participação que é notória, e outra pelos assuntos que foram abordados ultimamente, de repente se a gente levantar outras questões podem surgir divergências. (Entrevistado A8)

De modo geral, o foco destas divergências estaria ligado a criticar ou defender a prefeitura, assumindo um dos lados do conflito.

Lembro-me quando participava o (...) [sujeito], que também está ausente faz muito tempo que não vejo ele no Conselho, era um foco que estava sempre discordando da gente ali... (...) E ele sempre advogava em favor a prefeitura, e a gente não está ali pra defender a prefeitura, nem pra criticar, mas pra tentar buscar o melhor pra nós. E se for pra criticar, vamos criticar e não defender. Acho que era um dos principais focos de conflito eram esses, se não me engano. (Entrevistado A8)

No entanto, os partidários da prefeitura definem que sua participação no Conselho não seria movida por interesses políticos ou partidários, mas sim por suas obrigações como cidadãos, para lutar pelo desenvolvimento ou pelos mais necessitados.

Entrei nesse Conselho pra não dizer que não ia participar, ainda fui taxado que eu ia concorrer a eleição. Ah, já diziam. A gente tem uma proposta de um dia de ir... Porque esse aqui é irmão desse, e tem pessoas... que tu fazeres parte de um Conselho já acham que estás levantando um lado

político. E eu já nasci com esse lado político, nossa vida pessoal é política. Mas jamais levei pro Conselho o lado político. Eu entrei dentro desse Conselho pra dar condição (...) pros mais humildes, se eu não aproveitar que os meus filhos, parentes, que meus amigos aproveitem. Só isso. (Entrevistado A2)

Ideologia todos nós temos, não adianta. (...) Mas o processo é de cidadania, de respeitar a diversidade. A idéia de um Conselho unificado é uma coisa do século passado, é uma coisa czarista, stalinista. A idéia do conselho tem que ser da diversidade (...). Eu lá respeitava o principio republicano, eu era meu partido, era prefeitura, no sentido da “autoridade estatal”? Não. Eu estava lá participando como cidadão e quanto tinha decisões que eram a minha secretaria, e infelizmente falava sempre pela opinião do prefeito e não a minha, porque eu sou um servidor público e... (Entrevistado E3)

Outros agentes externos enxergaram este conflito como uma acomodação inicial ou disputa entre líderes com diferentes opiniões, que no fundo teriam o mesmo interesse, o melhor para a Ilha.

Antes tinha mais discussão... até porque acho que tinha uma fase de acomodação, estava todo mundo se estudando um pouco. Acho que estava todo mundo tentando entender da onde o outro vem, qual a percepção do outro. (...) Mas com certeza antes nós tínhamos debates mais acirrados. (Entrevistado F2)

As reuniões de uma maneira geral tem sido bastante harmoniosas, mas é claro que sempre que se reúne num conjunto de líderes por vezes há... (...) mas por vezes pode haver conflito de opiniões e as lideranças quererem que... até por serem líderes, quererem ter a sua opinião seja respeitada, e o outro tem uma opinião contrária e também quer ser respeitado, aí se tenta argumentar e re-argumentar, réplicas e tréplicas em prol de algum assunto. Mas são todos assuntos que de um enfoque ou de outro tentam trazer benefícios para a comunidade da Ilha, não se afasta disso, então assim podem acontecer eventuais embates que termina se chegando a um consenso. (Entrevistado E1)

Já outro agente externo, ligado à condução do processo, observou a existência deste conflito, interpretando como disputa de espaço e desconfiança sobre as intenções daqueles que vinham de fora. De certo modo, ao longo do discurso foi observada uma dificuldade em assumir que esta disputa partidária dava-se entre ilhéus também, atribuindo os conflitos àqueles que eram “de fora”. Estas questões teriam sido resolvidas ao longo do processo, naturalmente, com a percepção de que não havia a disputa por espaço nem interesse de ganho político, o que tornou as relações do Conselho mais harmoniosas.

Era uma disputa velada, tinha representantes do PT ali dentro e do PMDB, então, tem a ONG também que tinha certa disputa política... (...) Aí a gente pensou, ‘poxa, temos um problema, né’. Mas agora acho que... Então havia muita desconfiança inicial. (...) O que nós estamos querendo na Ilha... É natural que tivesse essa percepção, pois o pessoal, de certo, já foi muito explorado politicamente. Então depois de perceber que nós não tínhamos

nenhum interesse de ganho político, parece que se diminuiu essa desconfiança e as coisas agora estão muito mais em um clima harmonioso, de parceria, do que de disputa de espaço. Depois que se descobriu que ninguém quer tirar o espaço de ninguém dentro da Ilha. (Entrevistado F1)

Um clima harmonioso e de parceria é a outra forma como alguns conselheiros enxergam as relações no Conselho. Em um caso, o mesmo sujeito que relatou o conflito, definiu o processo como de bom relacionamento com vínculos afetivos. Fora esta, as outras falas são de agentes externos e de um conselheiro ilhéu, que não percebeu disputas de nenhuma ordem dentro do Conselho.

Acho que é uma atmosfera positiva dentro do Conselho, pois hoje eu vejo pessoas que antes se olhavam e até mesmo me olhavam com um olhar de distanciamento, e hoje, pelo menos todos os que estão indo (...) entendem as diferenças e tem uma boa conversa, um bom diálogo mesmo. Na hora que tem que se pleitear alguma coisa pra Ilha, sempre se une esforços... Isso é muito interessante porque não é um objetivo de alguém de dentro do Conselho. (Entrevistado F2)

Acho que não teve essa disputa. Que eu me lembre, só um dia fomos obrigados a fazer uma votação. O que é sinal que não houve disputa, que foi consenso. Sempre se procurou o consenso. Até concordo que algumas pessoas daqui a pouco não concordassem, mas como foram maioria já no momento de discutir o assunto, não se manifestaram. Porque dificilmente é unânime. Mas não vi assim uma disputa dentro do Conselho, de ordem alguma. (Entrevistado A1)

Outra relação dentro do Conselho que se mostrou relevante para esta discussão e que de certo modo complementa a discussão sobre estes conflitos, é a relação com a prefeitura. O Conselho tem direcionado suas reivindicações a diferentes órgãos da prefeitura, além de ser composto por representantes de três secretarias, perfazendo uma relação de muita proximidade.

Alguns agentes externos enxergam a prefeitura como parceira e apoiadora do Conselho. Sua presença traria legitimidade às ações.

Até mesmo a prefeitura, aquela secretaria que está ali, que pode trazer alguma solução, ela às vezes se coloca mais como parceira da comunidade do que da instituição que representa. Que ela se vê amarrada muitas vezes. (Entrevistado F2)

Uma coisa boa que eu tenho visto sempre é que as secretarias participam. O Conselho é um dos poucos que tem essa representatividade e tem o apoio do poder público. Isso aí é muito importante, os secretários participam, o ministério público participa. (Entrevistado A7)

No entanto, isto é questionado por um dos conselheiros ilhéus, desconfiando quanto a este caráter de parceira e lançando a dúvida a respeito da finalidade da presença da prefeitura nas reuniões.

Mas no inicio a gente viu que tinha uma participação muito grande do poder público. Nós temos 3 secretarias que fazem parte e mais o gabinete do vice-prefeito que botava representação também... (...) e digamos essas secretarias estavam bem empolgadas... Eu não sei se estavam preocupadas ou se estavam mais interessados em resolver o problema. Agora a gente tem visto... Uma, é ano eleitoral e muitos deles estão licenciados porque estão concorrendo. Então a gente viu que, antes disso, eles já estavam ou desmotivados ou sabendo que aquilo não ia causar grandes problemas. Porque um dos lados seria o poder público, que a gente cobrava bastante, vários acontecimentos dependia do poder público realizar. E esses representantes estavam ali para defender o poder público e também para levar essas reivindicações. (Entrevistado B)

Esta situação de conflito entre os participantes e a questão sobre a atuação da prefeitura e a suposta parceria é extremamente delicada, e qualquer posicionamento do Conselho deve considerar estas relações, buscando a negociação de acordos mínimos.

Do mesmo modo, os agentes externos, em especial a equipe da FURG como condutora do processo, devem analisar esta situação e enfrentá-la. Partimos da idéia que o não posicionamento traduz-se como um alinhamento à postura hegemônica e opressora, o que torna imprescindível que tais agentes avaliem a situação e posicionem-se claramente de modo a garantir o processo educativo de busca da emancipação e aprofundamento da cidadania.

6.7 Condução do Processo

Partimos do pressuposto que a FURG é o agente externo que conduziu o processo do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros. Assumimos esta premissa tanto por ela ser a proponente do processo, em conjunto com a Prefeitura Municipal do Rio Grande, quanto por ser uma instituição de ensino, e, portanto, ter este papel de atuação em espaços educativos. Ademais, a atuação da universidade na Ilha dos Marinheiros está ancorada em um projeto classificado como de extensão, o que também justifica este papel ao se considerar este tipo de ação como educativa (FREIRE, 1977).

A intenção expressa da equipe da FURG foi atuar no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros de modo a capacitar os participantes na gestão costeira, a partir da perspectiva do “aprender fazendo”, e construir o empoderamento da comunidade local (TAGLIANI *et al.*, 2006; TAGLIANI *et al.*, 2007). Isto seria realizado durante o tempo de existência do Programa Costa Sul, cujas atividades na Ilha iniciaram em maio de 2006 com final previsto para o inicio de 2008, quando a FURG se afastaria do Conselho como articuladora do processo.

A análise desta atuação terá foco nos tipos de participação que tiveram espaço ao longo do processo e no desvelamento das concepções de educação e do processo participativo

implícitas na atuação da equipe do LabGerco, setor da universidade responsável pela coordenação do projeto.

6.7.1 *O momento do planejamento*

A forma como foi elaborado e realizado o Plano de Manejo Ambiental da Ilha dos Marinheiros foi descrita no item 6.2 deste capítulo. A partir desta descrição, podemos proceder à interpretação de como se deu a participação neste processo.

Inicialmente é importante destacar que a metodologia adotada foi descrita apenas de maneira genérica nos documentos oficiais do programa como modelo de planejamento colaborativo em oposição ao modelo Decide-Aprova-Defende. Além do mais, durante as entrevistas ficou explícito que a equipe que trabalhou na elaboração do plano não se apropriou desta metodologia, ficando sua concepção concentrada apenas na coordenação do programa em conjunto com os consultores externos.

Tomando como base a proposta de Pretty (1995), que traz uma tipologia dos tipos de participação em programas e projetos que buscam construir a sustentabilidade, avaliamos que a participação na construção do plano deu-se por meio de consulta. Tanto o questionário quanto o *workshop* inicial objetivaram consultar os ilhéus quanto às suas opiniões sobre os problemas da Ilha e suas soluções. Este tipo de participação também se caracteriza pelo controle do processo de análise das informações pelos agentes externos, que não concedem a partilha do processo de tomada de decisão e não tem obrigação de considerar o ponto de vista dos participantes. Além disso, a realização de reuniões de validação da proposta de plano, termo utilizado em entrevistas e em documentos, demonstra este entendimento da participação como consultar os participantes, elaborar o plano em escritório e posteriormente validar o processo técnico em nova reunião com os participantes.

Diaz Bordenave (1994) propõe diferentes graus de participação, que variam em acordo com o grau de controle do processo que têm os agentes internos ou externos. Dentro desta classificação, a participação no planejamento também pode ser adjetivada de por consulta, neste caso, facultativa. Do mesmo modo, a característica fundamental é a manutenção de um alto grau de controle do processo pelos agentes externos, que decidem ou não se as opiniões colhidas serão consideradas, sem o compromisso de justificar sua decisão.

Mostra-se aqui uma inadequação entre os princípios do processo de planejamento que a FURG propôs e sua ação. O planejamento colaborativo visando instaurar um processo de empoderamento da comunidade local dificilmente seria atingido por meio da participação por consulta, que pressupõe alto grau de controle externo do processo e acaba por consolidar-se

em uma relação de dependência dos agentes internos das decisões dos externos. Talvez este problema pudesse ter sido amenizado com a reflexão crítica sobre qual o tipo de participação se almejava, sendo esta a decisão mais crucial para o andamento do processo, segundo Pretty (1995). Isto, pois uma vez assumido que a participação que se desejava implicava em independência dos agentes internos, de modo a construir seu empoderamento, o grau de controle externo do processo deveria ser drasticamente menor.

6.7.2 A metodologia do Conselho

A metodologia para consolidação do Conselho não foi estabelecida pela FURG. Há um consenso entre os técnicos quanto à perspectiva do “aprender fazendo”, no entanto, a forma pela qual o fazer seria transformado em aprendizado não é explicitado em documentos ou entrevistas. Inclusive a metodologia do Conselho foi definida como “(...) *um lance meio livre (...). É mais isso, boa-vontade, trabalhar para tentar...*” (Entrevistado F2). Ao mesmo tempo, a Constituição de 1988 e o regimento do Conselho foram citados como parte da metodologia.

Esta metodologia fracamente definida é parte do modo como os agentes condutores do processo assumiram seu papel. Uma fala muito significativa é de um dos técnicos da FURG, assumindo a importância da figura do mediador do processo, que garantiria a simetria no processo de negociação.

É interessante ter uma mediação, é muito importante ter alguém que entenda que neste tipo de conselho tem ideologias, tem forças... tem uma correlação de forças que é desigual, e tem que saber conduzir esse processo pra ouvir... (...) fazer com que essas pessoas que vão pra lá realmente mostre a sua opinião naquele momento. (Entrevistado F2)

Demonstra-se assim que um dos educadores envolvidos no desenvolvimento deste processo participativo reconhece a importância do papel do condutor no contexto de uma sociedade assimétrica permeada por ideologia e forças desiguais. No entanto, não seria este o seu papel. Isto se expressa também de outras formas. Um exemplo disso é o reconhecimento de que muitos dos participantes ainda não entenderam o papel do Conselho, afirmando em seguida que isto faria parte do processo. O condutor ao observar tal problema, que afeta de maneira profunda o funcionamento deste espaço de participação, não visualiza seu papel de incitar a construção de um acordo sobre o assunto, explicitando os conflitos existentes.

Neste sentido, apesar de haver a intenção inicial da FURG em retirar-se do processo no prazo de 1 ano e 8 meses, os problemas que se apresentaram, e que são previsíveis pela pouquíssima experiência em participação da população, não foram sendo trabalhados ao

longo do processo. Ao mesmo tempo, os participantes esperam que a FURG assuma este papel de trazer soluções aos problemas enfrentados pelo Conselho, conforme discutido no item sobre o papel da FURG e outros agentes externos. Isto resulta em uma relação de dependência e em confusão, pois os problemas enfrentados são explicados por fatores diversos sendo o mais comum o reconhecimento de que o processo educativo é longo e deve ser pensado em um horizonte temporal de uma década. Fica velado, deste modo, a atuação da instituição educativa, relegando os problemas enfrentados à natureza do processo. Assim, produziu-se um Conselho altamente dependente da presença da FURG para funcionar, sendo que a raiz do problema está exatamente na atuação desta instituição.

As duas posições contraditórias assumidas pela equipe da FURG já estão indicadas no documento que trouxe uma proposta de processo para o Conselho (apresentado na reunião de julho de 2006¹⁷). Nele se definiu que o Conselho seria coordenado pela SMMA, com auxílio do Programa Costa Sul, e previa grande participação do Poder Público Municipal, pois indicou a participação de “*um ou dois*” representantes de seis secretarias. Ao mesmo tempo, após definir que agentes externos estariam coordenando o processo, estabelece que as decisões deveriam se tomadas por consenso sem interferência destes agentes externos.

A posição da equipe da FURG como agente condutor do processo com atuação supostamente neutra, baseada na busca por não interferir nas discussões e tampouco na dinâmica de funcionamento do Conselho, revela um paradoxo que pode ser metaforizado na imagem de um controlador neutro. Tais contradições no reconhecimento do papel desta instituição no processo não permitiram que a equipe da FURG enfrentasse e assumisse sua posição paradoxal, o que reforçou a dependência de sua atuação impedindo o objetivo ultimo de empoderamento.

Conforme avançamos nesta discussão, vai se revelando o modo como foi concebido o processo educativo. Em um dos lados desta posição paradoxal, há traços da abordagem tradicional da educação. Esta abordagem caracteriza-se pela relação hierárquica entre educador e educando, a partir da qual o conhecimento dos primeiros é transferido para os segundos (MIZUKAMI, 1986; FREIRE, 1987). O educador tem o controle do processo, que é unilateral daqueles que detém o conhecimento para aqueles que não o detém. Freire (1996) define esta como uma relação de opressão, na qual a autonomia do aluno é inibida pelo autoritarismo do professor. Neste caso, o autoritarismo foi deflagrado por ser a equipe da FURG a detentora do conhecimento, da iniciativa, da proposta, dos recursos financeiros e dos

¹⁷ Ver descrição do conteúdo do documento no item 6.2.2 “A construção do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros e a constituição do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros”.

contatos políticos e acadêmicos. A partir desta relação, cria-se o medo da liberdade e a dependência da tutela do educador. Esta forma de fazer educativo mostra-se em outras falas dos técnicos da FURG, nas quais se assume o papel de controle e supervisão do processo. Um exemplo é o relato de que ao início do processo, como resposta aos conflitos entre partidários da prefeitura e oposição, os condutores intervieram na situação por meio de um “*puxão de orelha*”.

Até foi uma das coisas que nós demos um puxão de orelha neles, na apresentação do Plano, assim, que isto tinha que ser superado essa polarização política, partidária... com alguma disputa de poder...
(Entrevistado F1)

Em outra situação o relato refere-se ao papel daquele agente externo, que assume que sua presença nas reuniões deve-se ao objetivo de manter o controle sobre o processo, para que não se desvirtue dos objetivos postos no Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros.

Agora não acho que a minha presença seja fundamental, é mais para que eu tenha o controle do que está acontecendo e eventualmente interferir de alguma forma no encaminhamento para que não se perca o foco do Plano Ambiental, aquelas demandas que estavam no plano e tal. (Entrevistado F1)

No outro lado da posição paradoxal é assumido um discurso construtivista de “aprender fazendo”, muito ligado ao lema do “aprender a aprender”. Assumir o papel de facilitadora do processo, buscando “*não se sobressair*” e manter uma postura neutra, vai ao encontro da proposta construtivista. Duarte (2000) define quatro posicionamentos valorativos desta proposta. A primeira está ligada a idéia que aprender sozinho é mais desejável do que aprender a partir dos ensinamentos de um professor. A segunda postula que é mais importante desenvolver um método de aquisição, elaboração, descoberta, construção de conhecimentos, do que aprender os conhecimentos já existentes. O processo é supervalorizado em relação ao produto e a forma em relação ao conteúdo. Articula-se neste posicionamento também a neutralidade da educação que para ser democrática deve ser relativista. O terceiro posicionamento é que para ter valor a atividade educativa deve ser impulsionada e dirigida por interesses e necessidades do aluno. O quarto posicionamento valorativo define que a educação deve preparar os indivíduos para acompanhar a sociedade em seu acelerado processo de mudança.

Duarte (2000) conecta estes postulados que dão à educação uma nova roupagem, supostamente superando todas as outras correntes anteriores, ao projeto de sociedade neoliberal na medida em que esta educação estaria cumprindo o papel de formar sujeitos aptos a novas condições de exploração. O aluno, trabalhador, deve aprender a se atualizar e se adaptar, sob pena de estar condenado à eterna defasagem de seus conhecimentos e a não ter

competitividade no atual mercado de trabalho. Isto se realiza pela ênfase no “aprender a aprender”, a partir do qual aprender os conhecimentos já elaborados é secundário. O lema do “aprender a aprender” cumpre a função de articular o discurso pedagógico ao cenário ideológico do capitalismo contemporâneo (DUARTE, 2000). A análise do autor revela que apesar de apresentar uma nova embalagem, a educação construtivista mantém as antigas práticas educativas bancárias e autoritárias, mudando a meta da educação cujo objetivo central continua sendo o de formar trabalhadores para manter e estimular a estrutura social opressora existente. Entendemos que a postura adotada de uma metodologia baseada em um “*lance meio livre*”, cuja maior conquista é o próprio processo, com enaltecimento de sua face educativa e suposta neutralidade do educador, permitindo, de todo modo, o controle do processo por este educador neutro revela uma adesão ao lema do “aprender a aprender” sob a denominação “aprender fazendo”.

Esta adesão se mostra claramente em uma das falas de um agente externo representante do Poder Público Municipal:

Tche (...) me motiva a participar pelas pessoas que moram lá. Que elas possam perceber que elas são atores sociais (...) e que podem definir sim políticas públicas, desde que elas tenham consciência disso. E tomar consciência é um processo de revelar-se. Não se ensina isso. Isso não se ensina. Às vezes eu vejo educadores com essa idéia, essa premissa falsa. Tu crias instrumentos pra pessoa racionalizar, e muito respeitosamente (...) tu tens que dar instrumentos e ferramentas pras pessoas pensarem, se elas não têm essas ferramenta, e não avançar além disso, senão tu violentas essas pessoas. E acho que esse é o papel do professor, do pedagogo... é esse papel. Então o que eu gostei, que eu percebi que [a equipe da FURG] tinha como matriz principal esse conceito, de respeitar as pessoas e sua história... e deixa desabrochar. (Entrevistado E3)

Revela-se deste modo, que para além da contradição, definida pelo dicionário Aurélio como “*incoerência entre afirmação ou afirmações atuais e anteriores*”, o que há é um paradoxo, cuja definição é “*contradição, pelo menos na aparência; figura em que uma afirmação aparentemente contraditória e, no entanto, verdadeira*”.

É importante lembrar que o controle é diferente da diretividade, componente essencial do processo educativo centrado na concepção da qual se partiu para esta análise. Esta abordagem, denominada por Mizukami (1986) como sócio-cultural, que tem Paulo Freire como importante teórico, tem por princípio que a aprendizagem dá-se por meio do diálogo entre sujeitos com mediação do objeto de conhecimento, o mundo. A aprendizagem não emerge naturalmente das experiências, para tanto é necessária a reflexão sobre a ação. O objetivo que se coloca à educação é a superação das relações de dominação e exploração vigentes, rompendo com a educação tradicional, o que além de assumir o caráter político da

educação também sinaliza sobre a necessidade de transformação da realidade no próprio processo de conhecê-la, ou seja, na práxis (FREIRE, 1987). Desta perspectiva, avaliamos que a questão do condutor do processo não trabalhar o paradoxo de sua posição está ligada a concepção de educação subjacente às ações empreendidas, na qual a intencionalidade pedagógica estava centrada no controle das atividades para a manutenção daquele espaço, atendendo aos objetivos de gestão e não focando as necessidades no processo educativo. Tanto a equipe da FURG quanto os educandos assumiram a relação da educação tradicional, na qual aqueles controlavam o processo e estes esperaram a atuação da FURG como *prescritora* dos caminhos.

Partindo para uma análise dos pressupostos implícitos ao tipo de metodologia participativa utilizada, lançamos mão da análise crítica feita por Guivant (1997; 2002) aos tipos de abordagem existentes em projetos de desenvolvimento rural sustentável e da caracterização de duas vertentes dos métodos participativos. Há para a autora duas macro-abordagens, denominadas populista e “além das abordagens populistas”.

As abordagens populistas, apesar de diferenças entre si, se unem pela defesa da necessidade de que se gere um novo paradigma científico no qual sejam resgatados e incorporados os conhecimentos dos marginalizados. O conhecimento é presumido como algo estático e constante, sendo dicotomizado em dois pólos, o científico e o popular (também denominado como tradicional ou local). Cada pólo é tratado como totalidades homogêneas no tempo e espaço, desconsiderando as múltiplas correntes científicas e a própria complexidade do conhecimento local. Nesta dicotomia, o conhecimento popular está associado a um caráter sustentável-holístico por ser baseado na ação dos agricultores pobres e em sua proximidade com a natureza. Esta atribuição de valores está ligada à opção explicitada de privilegiar os agricultores pobres e, por conseguinte, seu conhecimento como forma de alcançar a sustentabilidade. Estas abordagens situam-se historicamente em um momento de ruptura com a abordagem tradicional da extensão ligada à agricultura moderna, que tinha por objetivo substituir o conhecimento dos agricultores pelo conhecimento técnico-científico. Na busca pela ruptura, tais correntes inverteram a lógica, atribuindo a função iluminadora ao conhecimento popular/local, que conteria toda a esperança de sustentabilidade (GUIVANT, 1997). Estas abordagens ainda pressupõem a existência de objetivos e interesses comuns entre agricultores e comunidades, não reconhece as relações desiguais de poder e advoga pela necessidade das soluções serem resultado de consensos. O agente externo é visto como um coletor invisível de informações que planeja a intervenção, e mais recentemente tem sido denominado de facilitador, mediador, iniciador, catalisador (GUIVANT, 2002).

A crítica realizada pela autora a estas abordagens é que a opção política de privilegiar os pobres e valorizar seu conhecimento acaba confundindo-se com pressupostos ontológicos e epistemológicos, que explicam e dão sentido à realidade, fornecendo subsídios à construção do conhecimento. A partir do momento em que a opção teórica fica na sombra da opção política, as categorias analíticas apenas permitem uma aproximação superficial da realidade, o que gera em ultimo caso afirmações frágeis e confusas. Além disso, a falta de diálogo da opção política com a opção teórica acaba assumindo a visão de mundo da ciência positivista como única, deixando de aproveitar as discussões que vem ocorrendo desde o século XIX dentro da própria ciência que buscam a superação do positivismo (GUIVANT, 1997). Também são criticadas a falta de questionamento sobre as relações de poder, que partem de uma visão voluntarista e ingênua das possibilidades de sua eliminação (GUIVANT, 2002).

A partir das críticas a estas abordagens instauram-se as abordagens não populistas que tem em comum o reconhecimento da heterogeneidade dos conhecimentos, que são continuamente transformados a partir da interação dos agentes entre si e com o ambiente. Os conhecimentos são concebidos como híbridos, como resultado de processos de modificação, invenção e reapropriação de outros conhecimentos, num fluxo contínuo (GUIVANT, 1997). As relações de poder são reconhecidas como inevitáveis, objeto de explicitação para melhorar as condições de negociação, comunicação e reconhecimento dos pontos de vista das comunidades locais. Além disso, reconhecem-se também os diferentes interesses, objetivos e acesso a recursos entre os atores, o que gera um processo que para além do consenso centra-se na negociação das soluções para os conflitos entre os participantes. O agente externo é visto como um ator visível em processo de aprendizagem e ação.

Após esta caracterização podemos inserir a abordagem do processo participativo aqui analisado como populista. Isto não tanto pela assunção de determinados pressupostos, como o consenso ou condutor neutro e invisível, mas principalmente por não ter-se refletido criticamente sobre aspectos essenciais implicados na abordagem participativa que se objetivava utilizar. Com relação à concepção dos conhecimentos em interação naquele espaço não foram definidos pressupostos sobre estes conhecimentos, nem há registrada a reflexão a este respeito. Neste sentido, apesar de se utilizarem metodologias participativas, o que historicamente estaria inserido em um processo de ruptura com a concepção tradicional de educação e extensão, assume-se uma relação hierárquica privilegiando o conhecimento científico em detrimento do local. O papel da ciência foi definido em conformidade com a proposta hegemônica do desenvolvimento sustentável, ou seja, subsidiar decisões para a correta gestão ambiental. Por outro lado, o papel do conhecimento da população da Ilha no

processo é definido pelo contraponto com o conhecimento científico, o que fica claramente expresso nas falas dos ilhéus revelando o papel da FURG, em especial o fragmento: “o [NEMA], o pessoal da FURG quando falam eles já estão embasados, então já tem que aceitar (...)” (Entrevistado A7).

Há, ao menos aparentemente, uma negação dos conflitos, tanto das relações educativas quanto das relações políticas partidárias, pois estes não são tratados nos relatórios ou artigos, apesar dos entrevistados reconhecerem a existência de um profundo conflito na Ilha como um todo, que se reflete no Conselho, entre os partidários da prefeitura e a oposição. Ademais, as negociações destes conflitos, como por exemplo, no caso do “deliberativo X consultivo”, não são descritas nem analisadas, apesar de serem explicitadas pelos ilhéus de maneira tão clara como demonstrado no relato do item 6.2.4 “O regimento do Conselho e a polêmica ‘deliberativo X consultivo’”. Há ainda o aspecto das relações de poder terem sido ignoradas, permanecendo veladas, pois ainda que percebidas não foram ouvidas e trabalhadas.

Outro aspecto que se coloca sobre a condução do processo participativo são alguns problemas na comunicação entre a FURG e o Conselho. Um dos resultados disto é o desentendimento quanto o papel que os agentes da FURG iriam desempenhar, sendo que no discurso havia a intenção de ser mera apoiadora enquanto os outros esperavam sua liderança. Ligada a esta questão está o desconhecimento sobre a intenção da FURG retirar-se do processo no início do ano de 2008. Ao que parece, pelos relatos em entrevistas e pela reação dos conselheiros quando em abril de 2008 a equipe da FURG anunciou a sua saída (o que não ocorreu), não estava claro para os participantes esta intenção. Também ficaram patentes estas falhas na comunicação sobre a duração e disponibilidade de recursos do Programa Costa Sul, uma vez que após mais de 8 meses de sua finalização alguns conselheiros ainda acreditavam que estavam garantidos recursos para realização de algumas ações do Conselho.

6.7.3 A dependência da FURG e a questão da secretaria do Conselho

Foi identificada uma inadequação entre o objetivo posto para o Conselho e o resultado da atuação da FURG. Ou seja, objetivou-se o empoderamento, no entanto, a relação observada foi de dependência. Um dos fatores importantes na construção desta dependência diz respeito à atuação dos agentes da FURG na secretaria do Conselho.

Conforme a história do Conselho, um secretário foi indicado pelos conselheiros na reunião de 21 de agosto de 2006. O secretário, ao falar sobre sua função diz:

Eu sou o secretário. Mais como figura decorativa, só fiz uma ata até hoje. Uma ata e um ofício. O resto tudo vocês resolvem por lá, não é?
(Entrevistado A7)

Esta fala demonstra que no entendimento deste conselheiro, apesar dele ter sido indicado pelos outros conselheiros para a função de secretário, esta é exercida pela FURG. A ata a que ele se refere na fala é a da primeira reunião do Conselho, realizada sem a FURG e não considerada por esta instituição¹⁸. As outras reuniões foram registradas na forma de memórias pelo consultor do Programa Costa Sul.

Já a posição da FURG sobre esta questão é:

E de lá pra cá parece que a atuação do secretário não foi muito bem entendida por quem está exercendo. (...) Pra mim ficou cômica a função (...) [dele] algumas vezes porque eu articulava toda a reunião, eu sabia da pauta, sabia, ia na Ilha, visitava as pessoas, convidava, distribuía... e depois ele me ligava no dia ou um dia antes pra me convidar pra reunião que eu tinha articulado. (Entrevistado F2)

É preciso notar que, pelo regimento do Conselho, também são funções do secretário executivo organizar as reuniões e convidar os conselheiros. Neste sentido, fica clara a sobreposição de funções. A atuação da equipe da FURG esvaziou de sentido a atuação do secretário do Conselho, que enxerga este cargo como uma figura decorativa já que “*tudo vocês resolvem por lá, não é?*”. Aparentemente, a função passou de mãos *naturalmente*, com a justificativa de que os representantes da FURG teriam os conhecimentos necessários a ela:

O que acontece desde o início enquanto pessoas que já estão mais acostumadas com esses trâmites, até de articulação, de escrever um texto, uma carta... (Entrevistado F2)

A consequência é que esvaziada a sua função, o secretário não mais a exerceu, apostando que a FURG estava fazendo. No entanto, os agentes da FURG apostaram que o secretário atuaria, ainda que de modo sobreposto, pois há a afirmação de que os registros realizados no âmbito do Programa Costa Sul tornaram-se a história do Conselho por falta de outro registro.

Então o meu papel de registrar, sistematizar as informações na verdade, estava ligada à minha idéia de acompanhar pelo Costa Sul. Pra escrever os meus relatórios, fazer as minhas análises e isso acabou sendo um papel que o próprio Conselho acaba usando enquanto a sua história. Mas no início eu não tinha a pretensão de que aquilo fosse a história do Conselho, mas acabou sendo... acabou sendo por falta de um registro. (Entrevistado F2)

De modo que, este desentendimento quanto à função de cada agente no Conselho tem a consequência de aprofundar a dependência dos agentes da FURG para articular reuniões e

¹⁸ Esta questão foi discutida no item 6.2.3 “As duas primeiras reuniões do Conselho”.

registrar o processo. Esta consequência não foi prevista pelos condutores do processo, que apostaram que ao início de 2008, com o fim do Programa Costa Sul, a Universidade poderia se retirar do Conselho, pois ele já estava suficientemente empoderado. Além do mais, volta-se a postura dos condutores do processo, pois ao sobrepor funções sem dialogar com aquele que havia sido indicado para tanto, criou-se um desentendimento que atualmente compromete o funcionamento do Conselho, uma vez que não há mais recursos do Programa Costa Sul que subsidiem a atuação de um consultor¹⁹. Vale lembrar que apesar de não haver mais a figura do consultor há os representantes da FURG que tem cadeira no Conselho. É imprescindível que tal conflito seja explicitado e as funções sejam restabelecidas para que o Conselho possa recriar sua secretaria e colocá-la em funcionamento.

Várias questões cruciais à qualidade do processo participativo foram levantadas nos três subitens que compõem este item. É necessário que tais questões sejam discutidas com os condutores do processo, tanto para aprofundar a análise quanto para promover uma avaliação crítica da atuação desta equipe da FURG como condutora de processos participativos. Acreditamos que deste modo, a experiência vivenciada poderá transformar-se em aprendizado, tendo em vista a contínua atuação destes agentes neste tipo de processo.

6.8 Visões de fora sobre o Conselho

Os conselheiros entrevistados levantaram vários aspectos da visão de quem está de fora sobre o Conselho, o que está intimamente ligado aos motivos pelos quais há pouca participação da comunidade nas reuniões.

Uma primeira questão é a comunidade em geral não sabe o que acontece dentro do Conselho, o que se discute e decide. Outros ainda, nem sabem da existência deste Conselho.

Só que o que acontece, as reuniões estão acontecendo dentro do Conselho. A gente se reúne, a gente discute e a gente sabe que aquilo que estamos fazendo ali é uma coisa séria, responsável. Mas as pessoas que estão de fora, que não participam acham que a gente está brincando e nem tem conhecimento do que temos feito. (Entrevistado A2)

Esta questão liga-se à outra já discutida em tópico anterior e refere-se à dificuldade dos conselheiros levarem estas informações para fora do Conselho, uma das causas deste aparente desconhecimento.

Outros entrevistados consideram que a parcela da população que conhece o Conselho não acredita em suas conquistas, atribuindo estas ao poder público ou ao destino.

¹⁹ Cabe registrar que desde julho de 2008, em função desta dissertação, as reuniões têm sido gravadas e as atas estão sendo elaboradas por esta pesquisadora.

Então, acho que muitos dentro da Ilha até desconhecem o Conselho. Não acreditam naquilo que se conseguiu, sempre atribui essas conquistas ao poder público, até mesmo porque o poder público tem muita influencia lá dentro. (Entrevistado A8)

Porque não adianta, muitas pessoas acham que o ônibus vai vir porque tinha que vir, que o ônibus aconteceu porque tinha que acontecer... Mas a gente sabe que acelerou um pouco mais esse processo. (Entrevistado B)

Aí vou te dizer uma resposta pouco original: se a coisa acontece, ia acontecer de qualquer forma. Se não acontece, foram eles que não conseguiram. Se tá bom ia ficar bom do mesmo jeito, se tá ruim, eles que erraram que pensaram errado. (Entrevistado A3)

Eu vejo essa desmotivação que as pessoas têm, esse descrédito com o Poder Público é que causa isso. Acham que tudo isso que está acontecendo já iria acontecer... (...) A gente vê que há um, não um descrédito, mas também não uma simpatia assim tão grande. (Entrevistado A1)

Esta ultima citação fala sobre o descrédito com o poder público, levando-nos a questionar como os ilhéus entendem a relação entre o Conselho e o Poder Público e se o descrédito neste foi estendido àquele. Além disso, as outras falas trazem que do lado de fora do Conselho há a descrença de que as ações estejam gerando frutos. Isto causa um desconforto entre os conselheiros, pois sua atuação esta sendo colocada a prova, e não há jeito de satisfazer os representados. Duas falas demonstram este conflito de modo bastante interessante.

Acho que o Conselho... ele não tem críticas, mas também não é elogiado. Até mesmo pela falta de participação. A gente já vê que as pessoas estão querendo tipo São Tomé, estão querendo ver pra crer. (Entrevistado A1)

Então as pessoas parecem que querem ver alguma coisa, mas parece que quando a gente faz alguma coisa não acreditam que parte do Conselho. (Entrevistado F2)

Outras falas trazem a interpretação de que o Conselho trabalharia apenas para benefício de alguns, refletindo uma desconfiança com este tipo de organização.

É como eu disse antes. Alguns pensam que é benefício, pra maioria, né. Outros não, já pensam que pode melhorar. Mas não são todos que pensam que é pra melhoria pra Ilha, tem uns que pensam que é só pra benefício de alguns. (Entrevistado A5)

Já outros entendem que o Conselho é visto como uma “panelinha” ou uma elite distante, que resolve tudo.

É como eles dizem, ‘eles resolvem tudo’, é como se fosse uma coisa a parte deles, não são os representantes deles. Como eles não têm participação, me parece que eles vêem o conselho como um grupinho. (...) Como se fosse uma elite, uma coisa distante. (Entrevistado A7)

Uma ultima fala traz esperança na medida em que o conselheiro acredita que o Conselho tem credibilidade com a comunidade, que não participa, pois isto seria parte de sua cultura. Isto é também corroborado pela fala acima, na qual o conselheiro relata que os ilhéus acreditam que o Conselho resolveria tudo.

Porque o povo crê no Conselho. Acredita. O mal é que ele não é de sentar. (...) Tenho certeza que o Conselho não tem a representatividade que deveria ter, mas tem a credibilidade. (Entrevistado A4)

Esta visão do conselheiro é fortalecida, em parte, pelo caso da tentativa de fechamento da escola na região da Coréia. Houve ao final do ano de 2007 uma reunião na localidade com a secretaria de educação do município que informou sobre o fechamento desta escola cujas crianças seriam transferidas para outra. Os ilhéus recorreram ao Conselho para que isto não ocorresse. O Conselho chamou a secretaria para uma reunião, na qual os principais interessados – moradores da Coréia – não estavam presentes. Ela informou que a escola não seria mais fechada, pois seria promessa do chefe da casa civil, atual prefeito, não fechar escolas.

Esta credibilidade do Conselho atribuída pela fala acima, teria levado aqueles que se sentiram lesados a recorrer a este espaço para reivindicar. O que indica que esta questão sobre a visão daqueles que estão fora deve ser melhor trabalhada em outra oportunidade, pois a visão pessimista dos outros contrasta com esta. Além disso, também a visão sobre o Poder Público e da relação deste com o Conselho poderia ser abordada de modo a conhecer em maior profundidade a interpretação que os ilhéus tem deste espaço de participação, gerando importantes conhecimentos e reflexões no sentido de mobilizar a participação no Conselho e qualificá-la.

6.9 Motivos para ausência e fatos desmobilizantes

Esta unidade de análise é constituída na maior parte pela opinião dos conselheiros sobre os motivos para que a comunidade esteja ausente do Conselho. Em geral, tais motivos foram atribuídos ao desinteresse, à descrença e à acomodação da população.

Muitos acham que não fazem falta, que não faz falta ir, que é bobagem o Conselho. Muita gente acha que é bobagem... Que só estão perdendo tempo com essas coisas, muita gente acha. O pessoal aqui da Ilha é meio... eu acho que ele daria certo, mas... (Entrevistado A6)

É o desinteresse. A gente vem de muitos anos de autoridades promovendo reuniões e prometendo algo que eles já sabiam que não iam cumprir ou que não quiseram cumprir depois. Então isso causou certa desilusão nas pessoas. Sempre que se fala em reunião, 'isso não vai dar em nada'.

‘Reunir-se pra quê? Vão discutir e não vão resolver problema nenhum’.
(Entrevistado B)

Mas é assim que funciona, como você viu naquele dia, nos 10 ou 15 minutos em que a banda tocou o pessoal estava todo lá. Mas para uma reunião onde vai decidir coisas que vão envolver, que vai ter influencia na vida daquelas pessoas elas não participam. Você faz um bingo no final de semana, aí as pessoas caminham 3 ou 4 km. (Entrevistado A3)

Estas características foram levantadas por uns como parte da cultura da Ilha e por outros como reflexo da postura da sociedade em geral frente aos processos que envolvem a atuação coletiva. Insere-se então, outra percepção dos motivos para ausência, ligado à descrença na atuação da forma como o Conselho tem feito, revelando o individualismo e clientelismo que marcam a relação dos ilhéus com o Poder Público.

As pessoas aqui na Ilha, e em todo lado, elas são muito descrentes de tudo. Elas não acreditam muito nestas organizações. (...) Aham que uma coisa assim tem que falar com o órgão lá, do tipo não reivindicar e sim pedir favor. (...) No Conselho é diferente, a gente não pede favor a ninguém, a gente reivindica, exige. Mas as pessoas têm uma cultura que esse tipo de coisa não funciona bem. (...) Não é nada específico contra o Conselho, as pessoas têm uma cultura que não é dessa forma. Eles não sabem nem a forma que tem que ser, mas acham que assim não dá. (Entrevistado A1)

A cultura das pessoas é individualista, então elas acham que as coisas devem ser resolvidas de modo individual. Se precisa de uma melhoria na estrada ele vai lá e fala com o secretário ou o encarregado pra tentar resolver. Eu acho que as pessoas têm que começar a entender, a consciência que eu digo que falta, é que isso pode ser discutido dentro de um Conselho pra criar ali uma forma de se reivindicar isso com mais legitimidade. É essa consciência que eu acho que falta, é as pessoas começarem a ter noção que hoje os problemas têm que se procurar resolver dentro do conjunto, que não é mais ponto a ponto. (Entrevistado A1)

Outra questão posta pelos conselheiros é que a ausência é motivada pelo imediatismo da população, que busca realizações rápidas, enquanto o processo no Conselho é vagaroso pela burocracia que envolve o Poder Público.

Agora, assim, é como eu te coloquei agora pouco, as coisas são lentas e as pessoas querem um resultado rápido... Como a chegada do ônibus, a gente discutiu, que agora tá entrando na Ilha. (Entrevistado A2)

Também foi citado como motivo para ausência a falta de divulgação das reuniões. Neste sentido, a ausência está marcada pelo desconhecimento sobre as datas e locais das reuniões, que não são amplamente divulgados.

Outro conselheiro afirma que a causa para a ausência é que a população não acredita quando a discussão refere-se ao ambiente.

Porque o mal do nosso povo é que agora que veio se falar em ambiente. (...) Mas falar em meio ambiente com nosso povo eles não acreditam. Não.

Então nós esbarramos nessa dificuldade, o povo não acredita nisso. Nem sabia o que era isso, ainda não sabe. Infelizmente nós vivemos em uma comunidade, na Ilha dos Marinheiros, em que muita gente não sabe a importância do ambiente que tá vivendo. (Entrevistado A4)

Houve também a indicação de uma falta de cultura de participação neste tipo de espaço, o que seria o motivo principal para a ausência da população.

Principal motivo é a falta de cultura de participação e prática deste tipo de gestão comunitária. Não é no Conselho, na Associação também tem problemas... então na verdade não tem o foco desta questão da prática da gestão da sua comunidade. (Entrevistado D)

A ausência da população também estaria ligada à ocorrência de dois fatos que contribuíram para a descrença dos moradores. Um deles é o caso da fiscalização da SMSTT, que realizou operação na Ilha multando e apreendendo diversos veículos irregulares. Esta atuação foi ligada ao Conselho, o que gerou grande desconforto. Este caso foi descrito detalhadamente na p. 63.

O outro caso, ocorrido em junho de 2007, refere-se à divulgação pela RBS (emissora da Rede Globo no Rio Grande do Sul) de parte de uma pesquisa realizada pelo coordenador do Programa Costa Sul e representante da FURG no Conselho. Esta pesquisa fazia uma projeção sobre os efeitos da elevação do nível do mar na Ilha dos Marinheiros. A partir de um modelo de elevação digital e da hipótese do mar subir 1 m, os pesquisadores buscaram saber quais partes da Ilha ficariam ou não submersas.

Houve um problema lá atrás, e [ele] não merece isso, mas aconteceu. Quando a pesquisa dele que se tornou nacional, etc e tal... as interpretações... até porque a mídia trabalha com o fantástico, surreal, é o que dá ibope... ele colocava as possibilidades da Ilha ir sumindo pouco a pouco, etc e tal, e isso foi um pouco deturpado. (...). Então, ali ele cometeu um erro estratégico, cometeu de boa fé (...), e sabe como é a RBS, descontextualiza (...). Ali foi um baque pro Conselho. E ele se atrapalhou porque teve que viajar (...), passou umas três quatro semanas sem ir ao Conselho, (...), e as pessoas entendiam que ele estava com medo de ir ao Conselho, as pessoas lá da Ilha ficaram bravas: 'poxa, quem é que vai visitar a nossa Ilha?', 'ah, e agora, ninguém valoriza nossas terras, nossas chácaras perdem valor', 'quem é ele, ele vai acabar com a Ilha'. (Entrevistado E3)

E o Conselho Ambiental tem esse ponto negativo, que foi como... essa entrevista do [Pesquisador] (...) no negócio da RBS, isso aí foi um ponto negativo que eu achei que podia ter... não ter distorcido isso aí, porque um lado da FURG vem pra desenvolvimento e outro lado vem... larga uma entrevista em rede nacional, ficou muito... Até o próprio ilhéu nos cobrou isso aí. Tu vê, a gente faz parte de um Conselho Ambiental que veio pra um desenvolvimento tanto sustentável, de desenvolvimento tanto na área da agricultura, com na pesca, da... do turismo... pra que as pessoas participem mais, conheçam a Ilha, e o outro lado veio pra desmanchar tudo isso, tudo

isso que a gente criou dentro do Conselho. Ele nos colocou que não tinha idéia que isso ia vazar, e vazou, né. (Entrevistado A2)

Isto foi discutido no Conselho e encaminhado que haveria uma comissão para solicitar retratação da RBS, buscando contextualizar a pesquisa e desmistificar os resultados, o que não foi concedido. Também o pesquisador se comprometeu em escrever uma carta esclarecendo os fatos, que seria colada nos bares e escolas da Ilha. No entanto, esta ação parece não ter sido suficiente para desfazer o mal-entendido, pois o segundo entrevistado citado afirmou que isto foi o maior ponto negativo do Conselho e o principal fator de seu desgaste perante a comunidade da Ilha.

Quando aos conselheiros, suas ausências foram motivadas pelo trabalho ou compromissos de ultima hora. Apenas dois conselheiros afirmaram haver outros motivos. Um ligou sua ausência ao desânimo causado pela “*politicagem*” que ocorre no Conselho. Segundo ela, cada um puxa para um lado o que acaba resultando em nenhuma realização.

Porque é muita política. Eu acho que é política, que é muita politicagem. (...) Então eu acho muita política, não gosto de política. Não gosto de política, não... Então um puxa para um lado, outro puxa pra outro e acaba que não puxa pra lugar nenhum. Não ajuda. Eu acho assim. Por isso que me desanimou. Um vem aqui e diz que trabalha na prefeitura, outro que trabalha não sei onde, trabalha com não sei o que, cada um puxa para um lado. Não acaba indo a lugar nenhum. E aí, eu cansei. (Entrevistado A6)

O outro disse haver um desgaste pelos embates empreendidos dentro do Conselho, o que não estaria gerando resultados.

E você vai pegando também um desgaste dentro do Conselho. Pelo fato da gente não concordar com alguma coisa e eu respeito a opinião de cada um, desde que respeitem a minha... E a gente vai pegando um desgaste, não vai concordando com umas coisas que vem acontecendo e as pessoas... vai passando, vai passando o tempo e não se vê uma... até uma colega minha (...) meio que tomou um desgaste e disse que ia parar de participar do Conselho porque não estava vendo frutos do Conselho. (Entrevistado A2)

Podemos notar que a relação entre as visões de fora sobre o Conselho e os motivos para a ausência é muito estreita. A desconfiança quanto às conquistas do Conselho e quanto ao trabalho dele privilegiar um ou outro grupo está ligada ao desinteresse, à descrença e à acomodação da população como motivos para ausência. Já as dificuldades de comunicação do Conselho com a comunidade, da qual faz parte a falta de divulgação das reuniões, estaria ligada ao desconhecimento do Conselho e de suas ações como uma das visões de fora. Esta relação deve ser mais bem trabalhada posteriormente, pois a articulação destas questões poderia gerar subsídios importantes em ações posteriores do Conselho em busca de maior representatividade.

A visão dos conselheiros a respeito dos motivos da comunidade em ausentar-se das reuniões pode ser uma indicação do como os processos participativos são entendidos pela população. Tomando as questões aqui postas como ponto de partida, pode-se problematizar com os conselheiros a visão de mundo que permeia estes motivos, gerando as reflexões necessárias para que, atuando como representantes desta população, possam dialogar criticamente com estas visões.

6.10 Sentidos da participação

Os sentidos que a participação assume para os conselheiros foram interpretados a partir de seus motivos para participar do Conselho e do modo como definiram a participação. Também foram resgatados os sentidos atribuídos à participação que permaneceram, até então, subjacentes nas falas dos conselheiros sobre outros temas aqui já abordados, em especial com relação ao papel do Conselho.

6.10.1 Motivos para participação

O motivo que se mostrou mais significativo foi atribuído por diversos conselheiros, em geral ilhéus, e aponta para o desejo de ter voz e discutir sobre os problemas existentes e suas possibilidades de solução. Assume também um sentido de luta pelos interesses que aquele sujeito defende, além de ser uma forma de buscar as mudanças que se consideram necessárias.

O que me motivou a participar do Conselho foi uma questão de curiosidade. Hoje sabendo já do que se trata, o que motiva a ir pra reunião é ir lá e procurar discutir aquele assunto, aquela pauta que já foi marcada, e de lá conseguir criar soluções para os problemas que estão sendo discutidos. Essa é a expectativa que se tem antes da reunião, que se consiga solucionar aqueles problemas que vão ser discutidos. Então, acho que esse é o motivo... motivo de ir lá e tentar resolver o problema. (Entrevistado A1)

Acho que se a pessoa não participa ela não tem a voz... não pode discutir... como vai discutir alguma coisa que tu quer pra tua região, pro teu lugar que tu reside sem tu participar? (Entrevistado A2)

Ainda neste sentido, uma fala expressa a preocupação do conselheiro com a questão ambiental e com o futuro da Ilha, demonstrando também sua ligação afetiva com aquele local. O que move este sujeito então seria a possibilidade de trabalhar para garantir um bom futuro para seu espaço de vida, seu ambiente.

A questão ambiental. Quando se tratou de ambiental, foi uma das coisas que mais me motivou. Uma que é uma preocupação muito grande. Hoje a gente está vendo isso nos meios de comunicação e eu já estava preocupado há mais tempo. (...) Então, nasceu daí, e se íamos discutir o futuro da Ilha,

porque não estar presente? Eu que sempre morei na Ilha, hoje minha família e eu, minha esposa e dois filhos que sempre moraram aqui. E eu pretendo ficar aqui por muito tempo, ou, não tenho o mínimo de intenções de sair daqui. Então se vamos discutir o futuro dessa terra, se eu puder estar presente, eu vou estar presente. (Entrevistado B)

Outras falas também expressam uma ligação afetiva com a Ilha, porém, neste caso, são de agentes externos que concebem a Ilha como local de visitação, um bom destino para um passeio com familiares, e também por sua paisagem considerada como belíssima.

Sempre fui interessado no ambiente, na natureza e quando conheci a Ilha, ainda como adolescente, eu tinha um grupo de amigos, tínhamos um veleiro ali no Iate Clube, em parceria, e nós atravess vamos com muita freqüência, principalmente nos sábados a tarde porque era muito pertinho para ir e voltar no mesmo dia. Atravess vamos para a Ilha dos Marinheiros daquela época que era completamente isolada, completamente dos ilhéus, com uma tranqüilidade muito grande, (...) nós tomávamos banho de água doce, fazíamos um lanche de tarde, as vezes fazíamos tipo um piquenique na Ilha. (...) E os ilhéus sempre eram muito receptivos, ou seja, embora com uma certa timidez, em se puxando uma conversa sempre recebiam muito bem, então esse modo de vida tranqüilo, onde ninguém roubava ninguém, as casas ficavam abertas... algo assim que ficou na memória como um local ideal para se viver, embora isolado da cidade (...). Então sempre tive essa impressão e gostaria de preservá-la ao máximo. (Entrevistado E1)

Outros agentes externos ainda expressaram que o motivo que os levava a participar estaria ligado à existência de uma ameaça ao futuro da Ilha. Isso se cristaliza na possibilidade de desenvolvimento turístico implantado de fora para dentro, gerando exclusão e expulsão dos ilhéus e também na possibilidade, agora suplantada, de aumento da área de florestamento de pinos.

É a Ilha... se nós não queremos fazer Angra dos Reis da Ilha, nós temos que preparar agora. Tem muito rico interessado na futura Angra dos Reis, o que é normal, cada um pensa com a ponta do seu nariz, olhando para os seus interesses, ou pelo menos na sua linha de horizonte. Então nós temos que discutir qual Ilha queremos, e é importante também nós discutirmos o plano diretor pra Ilha, que se possa ir para o Conselho essa discussão pra garantir l ... que daqui a pouco surge dez hotéis na Ilha e as pessoas tem que ir embora de l . Mas já tem lá muito proprietário com a chácara parada. Temos um empresário da cidade que ele é dono de mais de 100 propriedades na Ilha, mas e daí? Ele comprou, pagou, estamos no mundo do capital. (Entrevistado E3)

Esta ultima fala ainda lembra sobre a necessidade de gerar instrumentos que dotem o Conselho do poder necessário para agir frente   ameaça do desenvolvimento turístico. Atualmente esta atividade pode vir a instalar-se de modo desordenado por meio de mecanismos econômicos. Frente a esta situa o as possibilidades de atua o do Conselho

seriam muito pequenas, ainda mais frente ao princípio da legalidade já discutido no anteriormente.

Outro motivo citado é a participação com o intuito de saber o que está acontecendo, o que tem sido discutido e decidido. Também foi citado por um conselheiro que ele gosta de participar de decisões que irão afetar diretamente a sua vida. Com isto, critica postura calcada em delegar as decisões aos representantes, seguido de reclamação sobre os resultados.

Os motivos? Eu na verdade, eu nem sabia que ia ser criado esse Conselho, eu sabia que tinha essa reunião pra tratar dessas questões ambientais. E fui como... participar como outros moradores daqui, até por uma curiosidade pra saber o que estava acontecendo. (Entrevistado A1)

Digamos que aconteça o seguinte, eu quando vou participar da reunião eu não gosto que as pessoas decidam por mim, eu gosto de participar das decisões. (Entrevistado A3)

Dois conselheiros afirmaram que sua motivação em participar estava ligada à inexistência de outros representantes.

inclusive eu nem ia participar desse Conselho, era outro colega meu, mas pelo fato dele ter arrumado um serviço na cidade, ele passou... (...) E não tinha alguém pra pegar na época, eu... (Entrevistado A2)

Foi ainda citada a motivação de ajudar os ilhéus. Nas falas demonstra-se a crença de que eles precisam de ajuda, pois sozinhos não conseguiriam resolver seus problemas.

Como sempre, desde o início do meu trabalho, o que me motivou foi ajudar. Ajudar as pessoas que vivem na Ilha, porque eu também sou nascida na Ilha e tive a chance de sair, de estudar, mas eu penso naqueles que não saíram, naqueles que não conseguiram... estudar um pouco mais e que levam uma vida bem difícil lá. (Entrevistado C)

Outro grupo de motivos é ligado à atuação acadêmica dos conselheiros e envolve a participação pela possibilidade de produção científica, o que geraria o compartilhamento da experiência. Também neste grupo está a participação motivada pela consolidação do Plano de Manejo da Ilha e pelo compromisso com o Programa Costa Sul.

Expressaram-se ainda entre os agentes proponentes e condutores do processo a motivação pelo compromisso ético e moral que tem com o Conselho, sentindo-se estes agentes como responsáveis pelo Conselho.

Acho que tem um compromisso ético, moral, no sentido de... bom, já que eu auxiliei tanto e desde o início coloquei minha cara lá, principalmente no Conselho, não em si no Plano (...) parece que eu me sinto responsável pelo menos até ele, se um dia acontecer isso, decolar... (Entrevistado F2)

6.10.2 A participação para os participantes e as concepções de mundo implicadas

A definição de participação que se apresentou como um bloco mais ou menos homogêneo e que compreende a fala de grande parte dos entrevistados, entre agentes internos e externo, tem íntima relação com o primeiro motivo para participação apresentado no item anterior. Dizem os conselheiros que para eles a participação não é apenas estar presente, mas discutir, manifestar a opinião quando sentir a necessidade e escutar as opiniões dos outros. Participar pressupõe se fazer presente.

Eu enxergo a participação da forma que ela não ocorra apenas de corpo presente, ‘bá, eu vou, to lá, to participando das reuniões’. Acho que a participação, tu tens que ir às reuniões e sempre que se inquietar com alguma coisa, ou tu discordares de alguma coisa, tu tens que se manifestar a tua opinião. Não adianta nada tu estares ali de corpo presente, sem falar nada... as vezes a gente não fala nada porque também não discorda... mas quando tu discordares de alguma coisa ou tiveres alguma reivindicação, tens que se fazer presente. Tens que participar. Não basta ir, ir não significa que tu estais participando, tem que te manifestar sempre que haver alguma inquietação. (Entrevistado A8)

A partir destas discussões realizadas no espaço participativo e da interação entre as diferentes opiniões os assuntos vão sendo conhecidos e aprofundados, revelando-se também um entendimento de participação como aprendizagem e forma de conhecer o mundo.

A coisa mais importante que tem é a gente participar das coisas, né. O povo participar. (...) Participar é conhecer. Se a gente não estudou e não participa, não tem uma caminhada... Não participando de nada... Então a participação, em todos os lugares, pra defender meio ambiente, vida, clube, comunidade, ela é importante. Sem a participação a roda não anda. (Entrevistado A4)

Outra percepção dos conselheiros, esta somente de agentes internos, refere-se à participação estar ligada a um processo de busca de soluções aos problemas que se dê no coletivo. Neste sentido, as conquistas do processo são realizadas pelo trabalho de todos os envolvidos e que, diferente das expectativas de alguns, deste processo não se conseguem “*presentes para ninguém*” nem tudo se resolve em um “*passe de mágica*”.

Eu sempre fui de acreditar muito nessa questão das pessoas procurarem participar, se reunir pra tentar conseguir alguma coisa, sabe. Já veio de muitos anos, participando da Associação. Nunca fui muito de acreditar na busca de resolver os problemas sozinho, individualmente, acho que essa é uma forma que está ultrapassada, que não deve ser assim. (Entrevistado A1)

Outros conselheiros, agentes externos a Ilha, ligaram a noção de participação à democracia e aos processos de emancipação e cidadania. Sendo que quanto à cidadania, na fala demonstra-se a crença em que todos são iguais na mesa de discussão, não havendo diferenças entre doutores, mestres e semi-analfabetos.

Mas a minha idéia de participação é a idéia de cidadania, ou seja, das pessoas trocando informações, das pessoas se relacionando de uma forma psicológica, de uma forma ambiental, verbal, verbalizando suas utopias... Então a idéia de participação é a idéia de conjunto, e não adianta, tem que ter claramente que o todo é sempre maior que a soma das partes (...). A minha idéia de participação é uma idéia de conjunto. A idéia que todos possam se olhar no mesmo nível, quem é doutor, quem é mestre, quem é semi-letrado, porque o que pesa na sociedade é a sua cultura (...). (Entrevistado E3)

Aparece ainda a noção de que a participação é não-política, o que contraria outra posição sobre haver muita política dentro do Conselho, sendo este o motivo para ausência da Entrevistada A6.

Eu já disse lá uma porção de vezes, aquilo lá não tem política não tem nada, se entrasse politicagem eu cairia no dia seguinte, eu não tenho bandeira, eu tenho meus candidatos, minhas simpatias, mas partidário não funciona. (Entrevistado A7)

Junto a esta noção de participação aparece que os conselheiros estariam acima da política, atuando naquele espaço com o intuito de ajudar os moradores da Ilha.

De um todo, de todos nós juntos. Acho que ninguém faz nada sozinho. (...) Participação é importante, mas sempre de todos, todos focados numa idéia só, sem o lado partidário, com o lado de ajudar os moradores da Ilha, não só da minha localidade. A coisa mais importante que tem é todos da Ilha estar bem. (Entrevistado A2)

A percepção de participação para ajudar os ilhéus demonstra-se ainda em outras falas. Sendo que em um dos casos, participar além de ajudar os outros também está ligada a fazer um sacrifício pessoal.

(...) então, eu acho que quem tem algum tempo a disposição pode fazer alguma coisa pelos outros, se todo mundo fizesse assim, né, seria bem interessante, nós poderíamos ter uma vida melhor realmente. (Entrevistado C)

(...) pedir a compreensão das pessoas que elas, embora elas se sacrifiquem um pouquinho, já que aqueles outros estão se sacrificando há tanto tempo, os outros podem despende um pouquinho de sacrifício e ter uma participação. (Entrevistado E2)

Os sentidos atribuídos à participação revelam a disputa sobre o termo no contexto de projetos de sociedade distintos, o democratizante e o neoliberal (DAGNINO, 2004). De modo geral, pode-se dizer que o sentido é atribuído de modo diferente pelos agentes internos e externos, respectivamente. Há para esta classificação algumas ressalvas, pois nas falas de alguns entrevistados em alguns momentos mostram-se traços ora de uma concepção ora de outra. Além disso, há duas exceções quanto a agentes internos que assumem mesmo sentido dos agentes externos que devem ser explicitadas. A primeira é de um representante dos ilhéus

que comprou uma propriedade na Ilha há oito anos e tem atuado no local como produtor de frutas, apesar de ainda manter sua residência na cidade. A propriedade na Ilha configura-se como segunda residência, onde passa finais de semana e partes do verão. A segunda exceção é de outro representante dos ilhéus que reside na Ilha há mais de 20 anos e trabalha na Prefeitura Municipal em cargo de comissão.

De um modo geral, para aqueles de alinham-se ao sentido da participação no projeto neoliberal há a despolitização do conceito, tanto de forma direta como indireta. Segundo Dagnino (2004), a redefinição despolitizada das referências centrais do projeto de sociedade democratizante (sociedade civil, participação e cidadania) é o eixo central do deslocamento de sentido destes termos em favor do projeto neoliberal. A re-significação da participação, de luta social pela partilha do poder, para uma ênfase na “participação solidária”, no trabalho voluntário e no apelo à solidariedade, a situa no âmbito privado e individual, com estreita ligação ao campo da moral. Esta definição de participação dispensa os espaços públicos e centra-se na boa-vontade individual, o que esvazia o significado político e potencial democratizante do conceito. Além disso, com este sentido a referência da participação e cidadania ligadas à responsabilidade pública e ao bem público é desmontada (DAGNINO, 2004).

Isto se mostra em diversas falas, nas quais apesar de fazer parte dos conflitos entre partidários da prefeitura e oposição, os sujeitos definiram sua participação como apolítica, sendo esta movida pela falta de outro representante, pelo interesse em lutar pelos mais necessitados ou por suas obrigações como cidadãos. Para além das relações políticas o que uniria todos os conselheiros, partindo desta concepção, é o trabalho para o *bem* da Ilha. Neste sentido também se situa a afirmação de superação dos conflitos a partir do momento que se percebeu que “*não tínhamos [FURG e prefeitura] nenhum interesse de ganho político*” (Entrevistado F1).

Outra questão é o foco dos conselheiros na reivindicação ao acesso e inclusão a um sistema político já dado. Aí se situa também o papel do Conselho como de comunicador das demandas dos ilhéus ao Poder Público, e deste espaço de participação ser legitimado pela presença da Prefeitura. Para Dagnino (2004), no projeto democratizante, para além dessa luta, o que estaria em jogo de fato é o direito a participar na própria definição deste sistema, para definir de que queremos ser membros. O sentido da participação que aqui se evoca não toca nesta esfera, primordial no processo de democratização e na luta que partiria da noção de justiça ambiental.

São, ainda, desconsideradas as relações de poder implicadas nos processos participativos, partindo de uma visão ingênua de que tais relações que permeiam a sociedade desaparecerão apenas a partir da boa-vontade dos atores (GUIVANT, 2002). Além disso, demonstrou-se em algumas falas a participação do tipo funcional (PRETTY, 1995), cujo objetivo principal é ser um meio para atingir os objetivos de um determinado projeto.

Ainda pode-se inferir que a população da Ilha, de modo geral, percebe a participação como do tipo passiva, na qual eles participariam sendo informados sobre decisões anteriores. Isto, pois há a afirmação de que não há *quorum* nas reuniões nas localidades da Ilha sem haver a presença de agentes externos.

Por outro lado, há traços do sentido da participação no projeto democratizante de sociedade em diversas falas e posturas de agentes internos, salvo as exceções citadas. O foco sobre as demandas coletivas, buscando intencionalmente superar o individualismo e o clientelismo que marcam a atuação política dos ilhéus, é um traço marcante que revela alinhamento às idéias de um projeto democratizante. Esta noção retira a participação e a ação política do âmbito individual, devolvendo-a aos espaços públicos, neste caso, o Conselho. Também aponta para a possibilidade de construção de identidades coletivas e ideários comuns, pré-requisitos para a demanda coletiva de direitos (SCHERER-WARREN, 2002). A afirmação de que o Conselho não reivindica e não pede favor é muito significativa neste sentido. Reivindicar, segundo o Dicionário Aurélio, significa “*reaver, readquirir, recuperar*”, trazendo o sentido de que há direitos negados pelo Poder Público, cujo papel não é ajudar ou prestar favores.

A questão posta sobre a participação no Conselho também ser uma forma de realizar o controle dos gastos públicos e pautar questões da realidade dos ilhéus junto a instâncias políticas superiores revela ainda a aspiração de controle sobre a atuação do Estado. Neste sentido também se inserem as noções do Conselho como uma ferramenta de luta por mudança e pelos interesses dos ilhéus, este espaço como de discussão e entendimento da realidade da Ilha, e também a significação do Conselho como Prefeitura da Ilha, configurando este como um espaço no qual o poder de decisão sobre o destino coletivo seria partilhado. Ainda pode-se incluir aí a definição do Conselho como um espaço para a comunidade participar do desenvolvimento, subvertendo a lógica dos agentes externos do desenvolvimento que submetem cultura local transformando-a em mercadoria (DUARTE, 2000).

Esta disputa pelo sentido da participação e da atuação dos conselheiros no próprio Conselho parece estar velada, em especial para os agentes internos. Neste sentido, o reconhecimento do espaço participativo como de aprendizagem pode ser uma oportunidade

para trabalhar estas disputas de projeto de sociedade entre os conselheiros, com foco em suas concepções de sociedade e desvelamento das relações de opressão e de poder nas quais estão inseridos. Além do mais, a problematização do sistema no qual estão inseridos, e no qual o Conselho atuará, pode ser o ponto de partida para aprofundar o entendimento da participação no contexto de um projeto democratizante e buscando contribuir no processo de conscientização destes sujeitos.

7 LIMITES E POSSIBILIDADES

A análise do processo participativo na Ilha dos Marinheiros a partir das falas dos sujeitos implicados e da investigação com o olhar crítico da Educação Ambiental trouxe a tona diversos conflitos e situações, em especial aqueles relacionados à condução do processo. O foco sobre a atuação dos educadores está ancorado na própria percepção da pesquisadora sobre o processo participativo, que carrega uma visão de mundo específica cujos pressupostos foram definidos em capítulos que antecederam a análise.

Muitos dos conflitos aqui explicitados podem ser explicados pela adoção dos sentidos hegemônicos para os conceitos de participação, desenvolvimento sustentável e educação implícitos ao Gerenciamento Costeiro Integrado conforme definição de Cicin-Sain, Knecht e Olsen. Esta adesão também deve ser situada no fato do financiador do Programa Costa Sul ser o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o que provavelmente implicou a necessidade de não questionar estes conceitos hegemônicos.

Para além da disputa dos sentidos para os conceitos, o modo como se conduziu o processo originou consequências concretas que tem influência sobre a qualidade da participação e continuidade do processo. Chamamos atenção a dois aspectos destas consequências, que consideramos primordiais. O primeiro está relacionado aos desentendimentos quanto ao papel do Conselho e dos agentes implicados no processo, em especial os externos (FURG, NEMA e Prefeitura). O segundo está relacionado à relação de dependência construída. Tais questões devem ser trabalhadas de modo prioritário no âmbito do Conselho, buscando a construção de seu empoderamento e emancipação dos sujeitos.

Há ainda outra justificação para que estas questões sejam consideradas prioritárias, muito bem posta por Loureiro *et al.* (2005) na forma de uma pergunta:

Como manter a mobilização e motivação para a participação de atores sociais sem que haja uma definição clara do papel de cada um, seus direitos, deveres, grau de influência, responsabilidade e amplitude de poder na tomada de decisão? (LOUREIRO *et al.*, 2005: 42)

Além do mais, deve-se investir em um processo de capacitação das lideranças dos ilhéus para que se desenvolva com eles a necessária competência política que poderá qualificar estes processos (DEMO, 2002). Loureiro *et al.* (2005) define que este tipo de trabalho é uma das condições prévias para uma participação popular mais efetiva, na medida em que possibilita aos atores locais melhores condições de negociação e defesa de seus interesses no processo de gestão ambiental compartilhada com o poder público.

Não foi realizado um processo formativo com enfoque específico na atuação do Conselho. No entanto, outros trabalhos têm ocorrido na Ilha dos Marinheiros, sendo um deles ligado diretamente Programa Costa Sul. A partir da metodologia do Teatro do Oprimido de Augusto Boal, diversas questões foram trabalhadas com um enfoque específico nos participantes do projeto de promoção da agroecologia, conforme descrito por Cleusa Castell em sua tese de doutorado (CASTELL, 2007). Além deste processo, vários outros foram realizados em diferentes tempos e espaços que vão para além da atuação do Programa Costa Sul e mesmo da equipe da FURG. A fertilidade destes processos pode ser observada no conteúdo crítico presente na fala de alguns conselheiros, em especial naqueles já anteriormente envolvidos no processo construção de uma agricultura sustentável.

Este é um importante antecedente, no entanto, a análise crítica dos participantes não chegou a atingir a relação hierárquica entre os conhecimentos dos diferentes agentes dentro do Conselho, possibilitando a relação de dependência aqui descrita. Neste sentido, é importante dar continuidade ao processo formativo, considerando estas experiências anteriores e a fertilidade para reflexões críticas presente no grupo de ilhéus participante do Conselho.

As questões que aqui se colocaram não invalidam a atuação dos agentes condutores do processo. Pelo contrário, têm a intenção de contribuir em um processo de qualificação da intervenção destes agentes em processos sociais, pois a análise crítica da experiência desvelou sentidos implícitos que apontam para caminhos que não condizem com aqueles que discursivamente se assumiu. Além disso, há o reconhecimento da necessidade da atuação de educadores nestes processos, porém com a convicção de que aqueles que ajudam devem fazê-lo de tal forma que os ajudados possam se livrar da ajuda. Em uma perspectiva emancipatória, o educador deve atuar de tal forma a evitar a relação de dependência (DEMO, 2002).

A identificação das situações-limite e sua denúncia são os primeiros passos para o anúncio das possibilidades e a busca do inédito-viável (FREIRE, 1987). É justamente nos limites onde residem as possibilidades para a intervenção educativa que busca a transformação da realidade e superação das relações de opressão. A partir dos limites identificados, partimos para pensar as possibilidades de atuação neste processo, tendo em vista a participação no contexto de um projeto político democratizante e a noção de justiça ambiental. Partindo da afirmação de Loureiro *et al.* (2005) de que não há democracia nem educação pela cidadania sem a explicitação de conflitos, e da constatação de que grande parte dos limites do processo participativo da Ilha reside em conflitos latentes ou negados, a estratégia principal será o trabalho sobre estes conflitos, explicitando-os, entendendo suas causas históricas e estruturais em busca de gerar estratégias de enfrentamento.

A primeira questão posta é relacionada à origem do Conselho. Este espaço de participação não é uma conquista almejada pelos ilhéus. Ele resulta da atuação do órgão ambiental estadual, a FEPAM, em um primeiro momento, partindo da preocupação em haver um instrumento de controle da expansão urbana sobre a Ilha a partir da ligação a seco com o continente. Em um segundo momento, houve a intervenção de outros agentes externos, a FURG e Prefeitura, atuando para cumprir o compromisso assumido anteriormente com Ministério Público e FEPAM. Neste sentido, a criação do Conselho está situada na atuação de agentes externos sobre a Ilha, com intenções e papéis distintos.

A origem também está ligada à interpretação de que a ação da FEPAM estava barrando a única esperança de recuperação da Ilha: a construção da ponte. Neste sentido, as preocupações do órgão ambiental colocaram-se como uma barreira ao progresso reproduzindo a dicotomia entre interesses sociais e da natureza. Apesar do intenso conflito inicial, a apropriação do papel do Conselho por alguns conselheiros é consoante com a intenção da FEPAM quando exigiu o estabelecimento pela prefeitura de um mecanismo de controle da expansão econômica sobre Ilha. Além do mais, entre os conselheiros há diferentes interpretações sobre o processo que originou o Conselho, sendo que uma destas posições constitui antecedentes para as questões postas sobre o papel da FURG como criadora e mantenedora do Conselho.

Com relação ao Plano de Manejo da Ilha, documento que traça as principais linhas de ação do Conselho e assume uma visão de futuro para a Ilha dos Marinheiros, foi observado que o posicionamento dos agentes condutores do processo diferia das apostas para o futuro dos ilhéus participantes, que depois se tornaram conselheiros. Este conflito centra-se especialmente sobre o incentivo ao turismo defendido pelos elaboradores do Plano, enquanto os ilhéus afirmaram a necessidade de se trabalhar questões relativas à busca de melhores condições para sua vida, buscando centrar o Plano na mobilização de esforços para melhorar as atividades de agricultura e pesca. O movimento dos ilhéus para transformação do Plano foi barrado, permanecendo o texto do Plano conforme proposto inicialmente. Gerou-se com isto um conflito latente sobre a atuação do Conselho e um falso consenso sobre a necessidade do turismo. É importante registrar que no momento atual (reunião de 05 de março de 2009) o Conselho está discutindo um projeto de incentivo ao turismo a ser realizado pelo Núcleo de

Monitoramento e Educação Ambiental²⁰ com apoio da Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer (SMTEL).

O papel do Conselho foi descrito de diferentes formas, entre elas está o controle da entrada de iniciativas e atividades na Ilha, no entanto, conforme a discussão realizada, o Conselho não dispõe dos instrumentos, institucionalidade e poder necessário para tanto. O Conselho também teria o papel de lutar por mudanças e garantir a participação da comunidade no desenvolvimento, além de ser um espaço de discussão dos problemas e criação de soluções, que seriam propostas a outros órgãos. Neste ponto, reside um problema que diz respeito à indefinição do agente executor do Plano de Manejo, a quem o Conselho deveria aconselhar. Fica deste modo, nebulosa a função do Conselho frente à execução do Plano. Além disso, entre suas competências definidas em regimento ele deve implementar o Plano. A questão premente que se coloca é se a partir de seu caráter consultivo o Conselho teria o poder necessário para gerar as condições necessárias à execução do Plano. Neste sentido, vários são os papéis atribuídos ao Conselho, muitos dos quais impossíveis de se concretizar nas condições atuais, o que pode gerar expectativas frustradas e conseqüente desesperança nos conselheiros e população.

Há um entendimento coletivo do papel dos conselheiros ilhéus, que têm enfrentado dificuldades principalmente no momento de comunicação com a comunidade sobre as discussões, decisões e conquistas do Conselho. No geral, há uma descrença quanto à efetividade das ações do Conselho, causando nos representantes uma situação de desconforto, pois têm que argumentar contra a visão *“se a coisa acontece, ia acontecer de qualquer forma. Se não acontece, foram eles que não conseguiram”*.

Outro conflito que se mostrou foi a respeito do papel da FURG no processo, assumindo uma função que pode ser metaforizada pela imagem de um controlador neutro. Com isso, e partindo da análise sobre a concepção de educação e de participação adotados, não foi possível a construção da emancipação nem contribuir ao empoderamento dos educandos, gerando uma relação de profunda dependência. Isto se apresenta como um risco à sobrevivência do Conselho pela intenção expressa da equipe da FURG retirar-se do processo *“em um momento ou outro”*, o que é agravado pelo fim do Programa Costa Sul que dotava os recursos financeiros que subsidiaram a atuação de tal equipe.

Expressaram-se também os conflitos existentes dentro do Conselho, entre partidários da prefeitura e oposição, que não foram trabalhados e permanecendo velados. Ainda há

²⁰ Esta Organização Não-Governamental tem assento no Conselho e atuou no Programa Costa Sul fomentando o ecoturismo na Ilha.

conflitos latentes quanto à relação com a prefeitura, com desconfianças a respeito de sua boa-vontade em compartilhar o poder de decisão.

Finalmente, permeando diversas das questões postas está o conflito e a disputa entre diferentes sentidos para a participação. Uma alinha-se à tendência hegemônica enquanto a outra pressupõe sua crítica. O dado essencial é que esta disputa permanece velada, ao menos aos olhos dos agentes internos.

Partindo deste resumo das questões levantadas ao longo da análise do processo, parte-se para as propostas, que se configura como o escopo de um curso de formação dos conselheiros ilhéus; de reflexões que se propõe que sejam realizadas com a equipe condutora do processo; e de outros temas que se propõe que sejam tratados no âmbito do Conselho como um todo. A divisão entre estes momentos justifica-se pela relação já estabelecida de controle dos agentes internos pelos externos, o que comprometeria o processo educativo com os ilhéus, em especial no que concerne ao desvelamento das relações de poder e das disputas.

Cabe aqui uma ressalva quanto a esta proposta, que deve ser discutida e reconstruída com os conselheiros envolvidos de modo a evitar que novamente se reforce a relação de dependência já existente. Neste sentido, esta é uma proposta preliminar gerada no âmbito de um trabalho acadêmico e deve ser discutida e refletida com os educandos e sujeitos desta pesquisa.

Escopo de um curso de formação para os conselheiros ilhéus

O objetivo deste curso é formar os conselheiros ilhéus como lideranças críticas e conscientes das disputas implicadas nos processos participativos, visando a apropriação do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros por estes agentes. A idéia básica é realizar com os conselheiros uma reflexão crítica sobre o processo participativo, levantando discussões que propiciem sua conscientização (FREIRE, 1987). O curso foi dividido em quatro momentos.

O primeiro momento busca trabalhar a inserção do Conselho na história e sua origem. O trabalho sobre este conflito deve passar em um primeiro momento pelo esforço de situar em grupo o Conselho na história da Ilha dos Marinheiros, trazendo à tona a luta do povo pela construção da ponte e o conflito com a FEPAM, culminando na análise do termo de Compromisso de Ajustamento e de seu cumprimento. Além disso, esta situação carrega a possibilidade de trabalhar também a suposta oposição entre *progresso* e *preservação*, problematizando a falsa dicotomia que separa natureza e sociedade. O diálogo sobre o Conselho projetando-o na história já poderá gerar as reflexões necessárias sobre seu papel e

função. Esta discussão deve ainda passar pela avaliação e memória do processo de definição de seu caráter como consultivo ou deliberativo.

Em um segundo momento propõe-se a análise e avaliação do Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros, buscando refletir sobre a relação deste plano com o Compromisso de Ajustamento e o desejo dos ilhéus. Neste sentido, as questões relativas ao modo como foram definidas as prioridades do Plano devem ser explicitadas, trazendo à tona o falso consenso existente sobre a necessidade de desenvolver o turismo. Deste modo, acredita-se que poderão ser encaminhadas as discussões necessárias à posterior construção de um acordo entre os conselheiros a respeito do tema. Após esta necessária discussão sobre o Plano, é necessário voltar à discussão sobre o papel do Conselho, refletindo sobre as miragens existentes e as possibilidades de torná-las reais.

O terceiro momento do processo é trabalhar sobre o desvelamento das relações de poder e das disputas sobre o conceito de participação, que implicam em visões de mundo contraditórias. Partindo do entendimento que o controle da FURG foi assumido como “*natural*” pela suposta superioridade do conhecimento que ela detém, a idéia é buscar desmistificar os pressupostos sobre a existência de apenas uma racionalidade válida, contribuindo em um processo de valorização dos conhecimentos locais. Além disso, o desvelamento da relação de opressão à qual estavam submetidos é a base do processo de conscientização, que deverá mover os sujeitos em busca de transformar esta relação (FREIRE, 1987).

O quarto momento compreende uma reflexão sobre a visão de fora a respeito do Conselho e a postura dos ilhéus no cenário político, marcada pelo clientelismo e individualismo, relacionando isto com a suposta relação de parceira com a Prefeitura. A partir de elementos históricos que constituem estas características da democracia existente, refletir sobre as causas e intenções que regem o sistema político. Com isto, busca-se trabalhar com os conselheiros alguns elementos que forneçam subsídios para que entendam e possam lidar com os conflitos com o Poder Público e com a comunidade.

Reflexões com a equipe condutora do processo

Partindo das reflexões aqui produzidas, concordamos com Guivant (2002) quando define que os profissionais para produzir estratégias participativas não populistas devem ser preparados para enfrentar os desafios postos, o que demanda uma perspectiva nada ingênua sobre as relações sociais, sobre as relações entre sociedade e natureza e sobre o papel das

ciências sociais. Loureiro (2004) aponta para a necessidade dos educadores realizarem um aprofundamento teórico sobre:

(1) como se dá o processo ensino-aprendizagem e as mediações entre esferas individuais e coletivas, subjetivas e objetivas; (2) como se constrói o processo social e de poder que conformam currículos e projetos pedagógicos; (3) o que representa a escola e os demais espaços pedagógicos em determinados contextos societários; (4) como educador/educando se inserem na educação, reproduzindo as relações sociais e de poder ou transformando-as. (LOUREIRO, 2004: 14)

Partindo daí, propõe-se um processo de discussão sobre os pressupostos subjacentes às práticas educativas e estratégias participativas adotadas. Além disso, é necessário realizar uma leitura crítica da atuação da equipe neste processo, em busca de aprender com a experiência e teorizá-la. Neste ponto, devem-se explicitar os conflitos entre os interesses da comunidade e os objetivos do projeto, que foram definidos previamente ao contato com os sujeitos, conforme alerta Demo (2002). É importante atentar a esta questão, pois, segundo o autor, os profissionais designados como mediadores dos processos participativos dificilmente saberão resolver tais conflitos, em especial pela situação ser muito contraditória. Assim, propõe-se uma reflexão neste sentido com a equipe que atuou no Conselho e ao mesmo tempo teve as atividades junto ao Programa Costa Sul, pois a existência deste tipo de conflito ficou evidente no caso da promoção do ecoturismo na Ilha, objetivo do Programa Costa Sul e do Plano de Manejo questionado pelos ilhéus.

Ainda devem ser trabalhadas as relações conflituosas dentro do Conselho, bem como a relação deste com o Poder Público, em busca de uma avaliação da situação. Tais reflexões têm a intenção de gerar a explicitação de intenções e o posicionamento destes profissionais para uma atuação política lúcida.

Questões postas ao Conselho

Os conflitos que ao longo do trabalho foram sendo revelados devem ser levados ao Conselho tanto para propiciar um aprofundamento da presente análise quanto para provocar a reflexão sobre o processo vivido, buscando o momento de emersão da realidade (FREIRE, 1987). É essencial que algumas questões sejam tratadas de modo urgente pelo Conselho, em especial aquela relacionada à retirada dos pinos e possibilidade de remobilização das dunas. Também é necessário retomar as discussões acerca da institucionalização do Conselho, para tanto se sugere uma aproximação ao Ministério Público Estadual, responsável pelo acompanhamento do Compromisso de Ajustamento da ponte.

Todas as propostas fundam-se na necessidade posta aos educadores progressistas de aproveitar os espaços de participação na luta pela transformação da sociedade (FREIRE, 2003). Espera-se que a realização do que aqui se propõe possa contribuir no avanço do processo democrático na Ilha, produzindo as reflexões necessárias ao posicionamento dos ilhéus e sua mobilização quanto às questões da participação e justiça ambiental.

8 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. *In*. ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José A. **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2004. p. 23-39.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: narrativas de resistência ao risco social ampliado. *In*. FERRARO JÚNIOR, Luiz A. (Org.). **Encontros e caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA, Diretoria de Educação Ambiental, 2005. p. 219-228.

AZEVEDO, Anna L. D. M. **A Ilha dos Marinheiros**. Águeda: Jornal Soberania do Povo, 2003. 274 p.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>> Acesso em: 04 mar. 2009.

BRASIL. **Lei Federal n. 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 04 mar. 2009.

BRASIL. **Decreto Federal n. 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>> Acesso em: 04 mar. 2009.

CARVALHO, Isabel C. de M. Educação Ambiental Crítica: nomes e endereçamentos da educação. *In*. LAYRARGUES, Philippe P. **Identidades da Educação Ambiental Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. p. 13-24.

CASTELL, Cleusa H. G. P. **Metaforizando a vida na terra**: um recorte sobre o caráter pedagógico do Teatro-Fórum e sua mediação nos processos de transição agroecológica e cooperação em Rio Grande/RS. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

CICIN-SAIN, Bilianna; KNECHT, Robert W. **Integrated Coastal and Ocean Management: concepts and practices**. Washington, D.C.: Island Press, 1998. 517 p.

CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. **Resolução nº 005, de 03 de dezembro de 1997**. Aprova o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGC II). Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/gerco/decretos.asp>> Acesso em: 04 mar. 2009.

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988. 430 p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*. MATO, Daniel (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 55-110. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

DALLARI, Dalmo. Direito de participação. In. SORRENTINO, M. (coord.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002. p. 85-114.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. 176 p.

_____. Participação e avaliação – projetos de intervenção e ação. . In. SORRENTINO, M. (coord.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002. p. 163-184.

DÍAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação?** 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 84 p.

DUARTE, Newton. **Vigotski e o “aprender a aprender”**: crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana. Campinas: Autores Associados, 2000. 296 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 184 p.

_____. **Extensão ou Comunicação?** 10.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1988, 93 p.

_____. **Cartas a Cristina**: reflexões sobre minha vida e minha práxis. 2.ed. rev. São Paulo: Ed. UNESP, 2003. 331 p.

_____. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 34.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006. 146 p.

FREITAS, Ana L. S. F. A reinvenção da escola. **Mente e Cérebro**: Memória da Pedagogia, ed. 4. São Paulo: Duetto Editorial, s/d. p. 1-14.

FREITAS, Maria T. de A. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul. 2002. p. 21-39.

GUIMARÃES, Mauro. Prefácio. In. GUIMARÃES, Mauro. (org.) Caminhos da educação ambiental: da forma à ação. 2.ed. Campinas: Papirus, 2007. 112 p.

GUIVANT, Julia S. Heterogeneidade de conhecimentos no desenvolvimento rural sustentável. **Cadernos de Ciência e Tecnologia** (EMBRAPA), vol. 14, n. 3, set/dez 1997. p. 411-448.

_____. A trajetória das análises de risco: da periferia ao centro da teoria social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 46, 1998. p. 3-38.

_____. Contribuições da sociologia ambiental para os debates sobre desenvolvimento rural sustentável e participativo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 19, 2002. p.72-88.

LAYRARGUES, Philippe P. Apresentação: (Re)Conhecendo a Educação Ambiental Brasileira. In: _____. **Identidades da Educação Ambiental Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. p. 7-9.

LIMA, Luciana S. Um olhar *freireano* sobre a construção do Plano Ambiental Municipal do Rio Grande. In. FÓRUM DE ESTUDOS: LEITURAS DE PAULO FREIRE. **Anais...** Rio Grande, 24 a 26 de maio de 2007.

LOUREIRO, Carlos F. B. Educar, participar e transformar em educação ambiental. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, n. 0, nov. 2004. p. 13-20.

_____. Complexidade e dialética: contribuições à práxis política e emancipatória em Educação Ambiental. *Educação e Sociedade*, vol. 26, n. 93, set./dez. 2005. p. 1473-1494.

_____. Situando a questão ambiental e as ONGs ambientalistas. In: _____. **O movimento ambientalista e o pensamento crítico**. Rio de Janeiro: Quartet, 2a ed., 2006a. p. 11-44.

_____. **Trajetória e fundamentos da educação ambiental**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006b. 150 p.

_____. Educação ambiental e “teorias críticas”. In. GUIMARÃES, Mauro (org.) **Caminhos da educação ambiental: da forma à ação**. 2.ed. Campinas: Papirus, 2007. p. 51-86.

LOUREIRO, Carlos F. B., AZAZIEL, Marcus, FRANCA, Nahyda. **Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos**. Rio de Janeiro: IBASE: Instituto TerrAzul: Parque Nacional da Tijuca, 2007. 87 p.

LOUREIRO, Carlos F. B., AZAZIEL, Marcus, FRANCA, Nahyda. BRASILEIRO, Renata de F.; MUSSI, Sultane M.; LAFAILLE, Thaís M. S.; LEAL, Waleska de O. **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2.ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Ibama, 2005. 60 p.

LÖWY, Michael. **Ecologia e socialismo**. São Paulo: Cortez Editora, 2005. 93 p.

MACIEL, Márcia W. **A educação ambiental como instrumento na busca de soluções para os problemas sócio-ambientais na Ilha dos Marinheiros**. Dissertação (Mestrado em Educação Ambiental) - Universidade do Rio Grande, Rio Grande, 1997.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006. 193 p.

_____. Introdução. In. MARX, Karl. **Para a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os economistas). p. 1-21.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. 500 p.

MINAYO, Maria C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9.ed. revista e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006. 406 p.

MIRCO, Carmem H. B. **Textos para o estudo da história do Município do Rio Grande XVI – XVIII**. Rio Grande: Ed. da FURG, 1987. 61 p.

MIZUKAMI, Maria da G. N. **Ensino: as abordagens do processo**. São Paulo: EPU, 1986. 119 p.

MORAES, Roque. **Da noite ao dia**: tomada de consciência de pressupostos assumidos dentro das pesquisas sociais. Mimeo, s/d. p. 1-21.

OLSEN, Stephen B. **El uso sabio de los recursos costeros en el antropoceno**. 2003. Disponível em: <<http://www.ecocostas.org/red/RedLideres.htm>>. Acesso em 21 nov. 2007.

OLSEN, Stephen B.; TOBEY, James; HALE, Lynne Z. **Qué estamos aprendiendo en el Manejo Costero Integrado?** 2004. Disponível em: <<http://www.ecocostas.org/red/RedLideres.htm>>. Acesso em 21 nov. 2007.

PIERRI, Naína E. El proceso histórico y teórico que conduce a la propuesta del desarrollo sustentable. PIERRI, Naína E.; FOLADORI, Guillermo. (Org.). **Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable**. Montevideo: Trabajo y Capital, 2001. p. 27-79.

PINO, Angel. O Conceito de mediação semiótica em Vygotsky e seu papel na explicação do psiquismo humano. **Cadernos Cedes**, Pensamento e Linguagem: estudos na perspectiva da psicologia soviética. n. 24, 1991. p. 32-43.

PORTO-GONÇALVES, Carlos W. Meio ambiente, ciência e poder: diálogo de diferentes matrizes de racionalidade. In. SORRENTINO, M. (coord.) **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002. p. 135-161.

PRETTY, Jules N. Participatory learning for sustainable agriculture. **World Development**, v. 23, n. 8, 1995. p. 1247-1263.

PROGRAMA Costa Sul. Relatório de Progresso n.2 (julho de 2006). In. PROGRAMA Costa Sul. **Relatórios de Progresso do Programa Costa Sul** (FURG/BID/JSF). CD-ROM, s/d.

PROGRAMA Costa Sul. Anexo 7: Relatório do consultor nacional para pesca artesanal – Relatório de Progresso n.3 (janeiro de 2007). In. PROGRAMA Costa Sul. **Relatórios de Progresso do Programa Costa Sul** (FURG/BID/JSF). CD-ROM, s/d-a.

PROGRAMA Costa Sul. Anexo 4: Relatório das atividades de ampliação da governança dos pescadores artesanais – Relatório de Progresso n.5 (janeiro de 2008). In. PROGRAMA Costa Sul. **Relatórios de Progresso do Programa Costa Sul** (FURG/BID/JSF). CD-ROM, s/d-b.

QUEIROZ, Maria L. B. **A Vila do Rio Grande de São Pedro, 1737-1822**. Rio Grande: Ed. da FURG, 1987. 191 p.

QUINTAS, José da S. Educação no Processo de Gestão Ambiental: uma proposta de Educação Ambiental Transformadora e Emancipatória. In. LAYRARGUES, P. P. **Identities da Educação Ambiental Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. p. 113-140.

QUINTAS, José da S. GOMES, Patrício M.; UEMA, Elisabeth, E. **Pensando e praticando a educação no processo de gestão ambiental**: uma concepção pedagógica e metodológica para a prática da educação ambiental no licenciamento. Brasília: IBAMA, 2005. 46 p.

RUIVO, José C. V. Contribuições para a história da Ilha dos Marinheiros, Rio Grande – RS *In.* NEVES, Francisco das N.; TORRES, Luiz H. (orgs.) **Temas de história do Rio Grande do Sul**. Rio Grande: Ed. da FURG, 1994. p. 147-162.

SAUVÉ, Lucie. Uma cartografia das correntes em educação ambiental. *In.* SATO, Michèle; CARVALHO, Isabel C. M. (Org.) **Educação ambiental**: pesquisa e desafios. Porto Alegre: Artmed, 2005. p. 17-44.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais e participação. *In.* SORRENTINO, M. (coord.). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002. p. 41-56.

TAGLIANI, Paulo R.A.; ASMUS, Milton L.; TAGLIANI, Carlos R.A.; POLETTE, Marcus; SALAS, Eric; SILVA, Tatiana S. da. O estado da arte do Gerenciamento Costeiro Integrado no Baixo Estuário da Lagoa dos Patos, RS. *In.* ENCONTRO NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO (ENCOGERCO), **Anais...** Florianópolis, 2006.

TAGLIANI, Paulo R.A.; ASMUS, Milton L.; TAGLIANI, Carlos R.A.; POLETTE, Marcus; SALAS, Eric. Integrated coastal zone management in the Patos Lagoon Estuary (South Brazil): state of art. *In.* **Water Resources Management IV**, 2007. p. 679-686.

VIGOTSKI, Lev S. **A Construção do Pensamento e da Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes, 2001. 486p.

ANEXO 1

Roteiro das entrevistas

Tópicos:

- (a) Conhecer a história dos participantes no Conselho;
- (b) Conhecer suas motivações e interesses como participante;
- (c) Conhecer sua atuação no Conselho;
- (d) Conhecer sua opinião sobre o Conselho;
- (e) Conhecer sua opinião sobre a participação no Conselho;
- (f) Conhecer a sua representatividade.

Perguntas:

1. Fale-me da sua história no Conselho.
2. Você lembra quais os motivos que te levaram a participar do Conselho?
3. Em sua opinião, o que representa o Conselho para o desenvolvimento da Ilha?
4. Você tem participado das reuniões do Conselho?
5. Quais os seus motivos para participar das reuniões?
6. Quais os seus motivos para não participar das reuniões?
7. Neste tempo de existência do Conselho quais foram as principais conquistas?
8. Qual foi o seu papel nestas conquistas?
9. Você acredita que faz a diferença você participar das reuniões? *(Esta pergunta somente foi feita aos primeiros entrevistados e mostrou-se inadequada)*
10. Como você percebe a participação das pessoas no Conselho? Todos assumem responsabilidades ou somente alguns? Neste caso, quem? *(Esta questão posteriormente foi direcionada ao conhecimento sobre os conflitos e relações dentro do Conselho)*
11. Em sua opinião, quais são os motivos para a baixa participação no Conselho?
12. O que pode ser feito para ter uma maior participação das pessoas no Conselho?
13. Você representa a “instituição x”, como você vê a sua representação no Conselho?
14. O que é a participação para você?
15. Tem alguma coisa a mais que você poderia me contar para eu entender melhor o funcionamento do Conselho?
16. Como você acha que os de fora enxergam o Conselho? *(Esta questão foi inserida posteriormente somente aos conselheiros ilhéus)*

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A pesquisa *“A participação no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros”* tem como objetivo analisar a participação no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros, buscando formas de fortalecimento deste espaço. Para esta análise pretende-se, por meio de entrevistas e da observação das reuniões no Conselho da Ilha, conhecer a história dos participantes presentes e ausentes das reuniões, suas motivações, interesses, representatividade, atuação e opiniões sobre o Conselho. Esta pesquisa faz parte do curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da FURG.

As pessoas – sujeitos da pesquisa – serão convidadas a dar entrevistas a respeito do tema acima citado. Ressalta-se ainda que tais entrevistas serão gravadas e posteriormente analisadas. Os resultados prévios desta análise serão apresentados em dois momentos para que o grupo de entrevistados possa dar sua opinião sobre a interpretação realizada. O primeiro momento será possivelmente em novembro de 2008 e o segundo em janeiro de 2009. Qualquer necessidade de mudança nesta previsão de datas será antecipadamente informada aos sujeitos da pesquisa. Além disso, será realizada uma apresentação da versão final do trabalho com previsão para maio de 2009.

O material coletado será de uso exclusivo da pesquisadora, sendo utilizado com a única finalidade de fornecer elementos para a realização da dissertação e dos artigos e comunicações que dela resultem. O material coletado também não poderá ser objeto de comercialização e/ou divulgação que possa prejudicar o entrevistado e/ou sua comunidade.

Durante o processo em curso será assegurada a confidencialidade dos dados e das informações que possibilitem a identificação dos(as) participantes da pesquisa. Os(as) participantes, no entanto, serão consultados(as), pois, se assim o desejarem, suas identidades serão reveladas na escrita do texto da dissertação. Para isso, deverão manifestar sua vontade à pesquisadora quando da assinatura deste termo.

A pesquisa não oferece nenhum dano ou desconforto aos participantes e não será objeto de nenhum benefício, ressarcimento ou pagamento aos mesmos. Se, no decorrer do procedimento o/a participante vier a manifestar sua vontade de que a entrevista seja interrompida e/ou seu conteúdo não seja divulgado, a pesquisadora atenderá sua vontade.

É compromisso desta pesquisadora manter os participantes informados sobre o andamento da pesquisa e, ao final de sua realização, de comunicar-lhes os resultados e/ou devolver-lhes, de alguma forma, o produto alcançado.

Rio Grande,.....de.....de.....

Luciana Sereneski de Lima
Pesquisadora

Eu,....., RG nº.....,
residente e domiciliado na.....,
bairro....., município do Rio Grande
(RS), concordo em participar voluntariamente desta pesquisa. Nome verdadeiro () Pseudônimo ()

Rio Grande,de.....de.....

Entrevistado

Compromisso de Ajustamento ligado ao processo de construção da ponte de ligação da Ilha dos Marinheiros com o continente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO:

Aos vinte e dois dias do mês de maio do ano de 2000, no gabinete da Promotoria da Defesa Comunitária de Rio Grande, perante a **Dra. CYNTHIA FEYH JAPPUR MALLMANN**, Promotora de Justiça da Defesa Comunitária, agente do Ministério Público, ora denominada **PRIMEIRA AJUSTANTE**, juntamente com a Sra. **Lúcia Anello**, Gerente Regional da FEPAM, Sr. Dr. **José Luiz de Moura Filho**, Chefe da Assessoria Jurídica da FEPAM, ora denominado **SEGUNDO AJUSTANTE**, bem como o Sr. **WILSON MATTOS BRANCO**, Prefeito Municipal da Cidade de Rio Grande, ora denominado **TERCEIRO AJUSTANTE**, Sr. **Jandir Derci Camargo Martins**, Secretário de Agricultura, Pesca e Meio Ambiente, Prof. Dr. **Carlos Hartmann**, Departamento de Geo- Ciência da FURG, Dr. **Alaor Veríssimo**, Comissão de Ecologia da OAB/RS, **Jaira Vargas** e o Dr. **Carlos Eduardo Daniel**, Comissão do Meio Ambiente e Cidadania de Rio Grande, Sr. **Ari Tavares de Oliveira** e Ana

21



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

Lucia Dias Morrisson, representantes dos moradores da Ilha dos Marinheiros, passando-se a lavrar o seguinte termo de compromisso de ajustamento, nos termos em que dispõe o artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/86, nos autos Inquérito Civil nº 32/00:

CLÁUSULA PRIMEIRA: Compromete-se o **TERCEIRO AJUSTANTE** ao seguinte:

I) Apresentar à **SEGUNDA AJUSTANTE** laudo, firmado por técnico responsável, acompanhado da ART, contendo as seguintes especificações:

1. mapeamento do uso do solo na ilha dos Marinheiros, incluindo-se neste a demarcação dos equipamentos comunitários e das residências existentes, identificando quais estão ocupadas e abandonadas, bem como a demarcação da cobertura vegetal e demais recursos naturais;

2. número total de propriedades existentes na ilha dos Marinheiros;

3. apresentação de projeto esclarecendo quanto às medidas compensatórias que serão

2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO



adotadas pelo TERCEIRO AJUSTANTE, face aos impactos causados pelo empreendimento;

4. plano de controle da ocupação futura e gerenciamento da ilha dos Marinheiros visando à manutenção dos ecossistemas remanescentes (plano de manejo da ilha dos Marinheiros);

- II) O TERCEIRO AJUSTANTE deverá apresentar ART (anotação de responsabilidade técnica) dos profissionais integrantes da equipe responsável pela elaboração do estudo apresentado no processo administrativo que tramita perante o SEGUNDO AJUSTANTE de nº 003746-2067/99-7;
- III) Considerando o auto de infração nº 001/2000 da Gerência Regional da FEPAM/ RIO GRANDE, ainda, o que dispõe o art. 60 do Decreto 3.179/99, uma vez cumpridas as obrigações constantes no presente instrumento, compromete-se a destinar o valor dela remanescente (com a redução), consistente em R\$ 2.000,00 (dois mil reais), em melhoria do meio ambiente na ilha dos Marinheiros, após aprovação de proposta nesse sentido, pelo SEGUNDO AJUSTANTE, a qual

 3 



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

será executada após o decurso do prazo das obrigações acima arroladas;

- IV) Compromete-se a enviar projeto de lei à Câmara Municipal consistente na inclusão do plano de manejo da ilha dos Marinheiros, aprovado pelo SEGUNDO AJUSTANTE, no Plano Diretor do Município;
- V) Compromete-se a não autorizar, por quaisquer instrumentos, novos usos na ilha dos Marinheiros até que o Plano de Manejo seja aprovado pelo SEGUNDO AJUSTANTE;

CLÁUSULA SEGUNDA: Fixa-se o prazo máximo para o cumprimento do item I, alíneas 1-4, da cláusula primeira, e, item IV, em 09 (nove) meses, contado a partir da assinatura do presente; para o item 5, da cláusula primeira, fixa-se o prazo máximo em 30 (trinta) dias, contado da assinatura do compromisso de ajustamento; para o item III, da cláusula primeira, fixa-se o prazo máximo de 30 dias, após aprovação pelo SEGUNDO AJUSTANTE;

CLÁUSULA TERCEIRA: O descumprimento de quaisquer das cláusulas anteriores sujeitará o segundo ajustante à multa

4



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

81

diária de 1000 UFIRs, ou outro Índice para os tributos federais que venha a substituí-lo.

CLÁUSULA QUARTA : A SEGUNDA AJUSTANTE declara que, pela assinatura deste TERMO DE AJUSTAMENTO, o TERCEIRO AJUSTANTE encontra-se em situação ambiental regular, comprometendo-se, sempre que solicitada, a emitir certidão que comprove tal situação.

CLÁUSULA QUINTA: Conforme o parágrafo 6º do artigo 5º da Lei 7.347, bem como do artigo 585, inciso II, do Código de Processo Civil, o presente Compromisso constitui título executivo extrajudicial.

PRIMEIRA AJUSTANTE:

SEGUNDO AJUSTANTE:

TERCEIRO AJUSTANTE

Termo de Ajustamento de Conduta ligado à retirada das florestas de pinos na Ilha dos Marinheiros



1ª Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Aos 11 dias do mês de março de 2008, nas dependências da 1ª Promotoria de Justiça Especializada de Rio Grande, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, representado pelo 1º Promotor de Justiça Especializado, Dr. José Alexandre Zachia Alan, denominado **MINISTÉRIO PÚBLICO**, a segunda ajustante FLOPAL – FLORESTADORA PALMARES LTDA, representada pelo Sr. Telmo Azevedo de Azevedo, Sócio Administrador, adiante denominada FLOPAL, o Terceiro Ajustante, MUNICÍPIO DO RIO GRANDE, representado pelos Senhores Secretário do Meio Ambiente, Norton Gianuca e Secretário de Saúde Carlos Henrique Schabbach, e os Senhores Aléssio Almada da Costa e Éderson Martins Bastos, representantes do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros, conjuntamente denominados ACORDANTES, celebram o presente termo mediante as seguintes cláusulas e condições.

FUNDAMENTAÇÃO

O Inquérito Civil n.º 00852.00015/2004 foi instaurado com o objetivo de averiguar as causas do incêndio ocorrido em uma área da Ilha dos Marinheiros, sendo constatada que a área onde aconteceu era de manejo florestal de Pinus feito pela FLOPAL.

Ocorre que a empresa FLOPAL está terminando a atividade de silvicultura na Ilha dos Marinheiros.

Com a finalidade de pôr fim a quaisquer questões cíveis daí decorrentes, as partes ajustantes celebram o presente termo com base no art. 5.º - XXXII, da Constituição Federal, atento a necessidade de prestações positivas do Estado na defesa do ambiente ecologicamente equilibrado e art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85.



1ª Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande

**DAS CLÁUSULAS E CONDIÇÕES DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Das obrigações da FLOPAL:

CLÁUSULA PRIMEIRA: A FLOPAL assume as seguintes obrigações:

1. DE FAZER, consistente em promover a remoção organizada da espécie invasora Pinus, mediante a elaboração de Plano de Manejo, nas áreas limitrofes nas quais eram desenvolvidas as atividades de silvicultura e áreas de dunas no interior da ilha, contemplando o monitoramento das espécies pós-remoção, visando o controle dos eventuais exemplares remanescentes e o surgimento de novos indivíduos decorrentes das plantações existentes.

1.1 no que atine ao manejo dos eventuais prejuízos causados ao ambiente decorrente do corte raso, atenderá ao cronograma ofertado e que se acha encartado nos autos.

1.2 a empresa ofertará relatório de suas atividades em julho e em dezembro deste ano ao Ministério Público e ao Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros para acompanhamento.

1.3 O Plano de Manejo deverá ser elaborado por profissional habilitado e emitida ART – Anotação de Responsabilidade Técnica.

1.4 Os exemplares retirados que não puderem ser aproveitados, serão deixados à decomposição. Fica consignado que com relação aos espécimes implantados em áreas privadas, a retirada somente se dará com a concordância do ocupante.

2. DE FAZER, consistente em apoiar projeto de educação ambiental a ser desenvolvido na Ilha dos Marinheiros, para desenvolvimento no ano de 2008, contextualizado à realidade da Ilha.

2.1. A empresa tratará de custear a impressão de 2.000 *folders*, sendo que de dois modelos. A secretaria do Meio Ambiente irá providenciar a entrega dos modelos à empresa até o dia 5 de maio, sendo que a empresa providenciará a entrega dos panfletos até o dia 5 de junho.

Av. Silva Paes, n.º 191 - Centro
Rio Grande (RS) – CEP 96200-340
Telefones: (53) 32315506 – 32315536 – 32325044 – 32327946
e-mail: mpriogrande@mp.rs.gov.br

1ª Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande

- 2.2. Afora o custeio dos ~~fólders~~, o município tratará de selecionar três estagiários a que sejam contratados pela empresa para o desenvolvimento do programa de educação ambiental. A remuneração será de R\$ 300,00 (trezentos reais) e os estagiários trabalharão sob a orientação da Secretaria do Meio Ambiente por cinco meses. A empresa se encarregará de elaborar e de firmar os contratos. O município apresentará o resultado de sua seleção no dia 5 de junho, e a empresa efetivará os contratos até o princípio de julho.

3. DE FAZER, consistente em custear duas análises da água servida aos moradores da Ilha dos Marinheiros, exame a ser realizado pela acadêmica Priscila Rezende Arévalo. Tais análises ocorrerão ao final de março e de maio deste ano.

Parágrafo Único: O conselho ambiental se compromete a trazer cópia dos laudos ao **Ministério Público**. Fica também consignado que se detectada diminuição da qualidade da água que possa ser atribuída à exploração da silvicultura, o grupo será notificada para conhecimento, ficando advertidos de que haverá prosseguimento da apuração.

4. A FLOPAL assume a obrigação de pagar o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) a colaborar com as obras de reforma e ampliação da unidade básica de saúde da Ilha dos Marinheiros, tudo de acordo com projeto elaborado pelo município. A obra se acha com o projeto em fase de conclusão e o município irá abrir licitação a contratar construtora nos próximos três meses, o que comunicará o **Ministério Público**.

4.1. Os pagamentos se darão diretamente no Fundo Municipal de Saúde em rubrica própria que será aberta. A primeira metade do pagamento se dará após a contratação da empresa e dependerá de notificação do município. O valor restante será suportado em duas parcelas iguais, a primeira em 60 dias e a segunda 30 dias após a primeira, ambas a serem depositadas na mesma conta bancária.

4.2. A empresa comprovará o pagamento nos autos deste expediente.

DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO:

Av. Silva Paes, n.º 191 - Centro
Rio Grande (RS) – CEP 96200-340
Telefones: (53) 32315506 – 32315536 - 32325044 – 32327946
e-mail: mprriogrande@mpr.rs.gov.br

11 Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande



CLÁUSULA SEGUNDA: O MUNICÍPIO assume as seguintes obrigações:

1. DE FAZER, consistente em disponibilizar técnicos para acompanhamento dos projetos a serem desenvolvidos pela FLOPAL.
2. DE FAZER, consistente na sensibilização da comunidade da Ilha dos Marinheiros para o desenvolvimento dos projetos a serem elaborados pela empresa.
3. DE FAZER, consistente na co-realização dos projetos de educação ambiental.

DAS SANÇÕES E DA FISCALIZAÇÃO

CLÁUSULA TERCEIRA: Os ACORDANTES ajustam a multa-diária no valor correspondente a 1/3 do CUB-Sinduscom (Custo Unitário Básico) vigente à data do descumprimento para o caso do vencimento dos prazos estabelecidos neste termo.

Parágrafo Primeiro: A(s) multa(s) será(ão) exigível(is) de imediato uma vez descumprida a obrigação estabelecida neste, independentemente do ajuizamento de execução por obrigação de fazer.

Parágrafo Segundo: As multas poderão ser exigidas cumulativamente em caso de descumprimento de mais de uma obrigação.

Parágrafo Terceiro: NECESSÁRIA a notificação para a constituição em mora.

CLÁUSULA SEXTA: No que pertine ao pagamento dos valores referentes à obra de saúde, fica ajustado que o atraso de um dos pagamentos importa vencimento e exigibilidade imediata do saldo, acrescido de cláusula penal de vinte por cento.

CLÁUSULA SÉTIMA: Os valores das multas serão recolhidos ao Fundo Municipal de Proteção e Recuperação do Meio Ambiente, na conta-corrente do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (041), Agência Rio Grande (330), n.º 04.070785.0-4.

CLÁUSULA OITAVA: O MINISTÉRIO PÚBLICO poderá relevar a aplicação da multa e sua exigência, mediante decisão administrativa devidamente fundamentada, em razão de provocação da FLOPAL, ou mesmo por deliberação própria.

Av. Silva Paes, n.º 191 - Centro
Rio Grande (RS) – CEP 96200-340
Telefones: (53) 32315506 – 32315536 - 32325044 – 32327946
e-mail: mariogrande@mp.rs.gov.br


1ª Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande

CLÁUSULA NONA: O MINISTÉRIO PÚBLICO fiscalizará o cumprimento do presente termo de ajustamento de conduta, por seus Agentes, Servidores, Assessoria Técnica e do 2º Pelotão Ambiental, ficando ajustado que os ACORDANTES disponibilizarão elementos técnicos informativos do cumprimento de suas obrigações.

DISPOSIÇÕES GERAIS

CLÁUSULA DÉCIMA: O cumprimento das obrigações ajustadas não dispensa os ACORDANTES de satisfazerem qualquer exigência prevista na legislação federal, estadual ou municipal, tampouco de cumprirem qualquer imposição de ordem administrativa que diga respeito com a atividade que exercem.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA: Em caso fortuito que implique o não cumprimento das obrigações de fazer, as partes acordantes poderão rever os prazos estabelecidos de modo a solucionar os problemas ambientais existentes.

CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA: Os ACORDANTES, inspirados no princípio da função social do contrato, da boa-fé objetiva e da probidade, previstos no art. 421 e 422 do Código Civil, que regem os contratos, celebram o presente Termo de Ajustamento de Conduta com fulcro no art. 5º, § 6º, da Lei n.º 7.347/85 o que assegura o caráter de título executivo extrajudicial.

Parágrafo Único: O MINISTÉRIO PÚBLICO cientificará a FLOPAL e o MUNICÍPIO do não cumprimento das obrigações de forma documentada, podendo assinalar prazo para cumprimento da obrigação inadimplida.

CONCLUSÃO

Por estarem certos e ajustados, celebram o presente instrumento em quatro vias de igual teor e forma para que surta seus jurídicos efeitos.

Rio Grande, 11 de março de 2008.

Av. Silva Paes, n.º 191 - Centro
Rio Grande (RS) – CEP 96200-340
Telefones: (53) 32315506 – 32315536 - 32325044 – 32327946
e-mail: mprioarande@mp.rs.gov.br

1ª Promotoria de Justiça Especializada do Rio Grande



Comparecentes:

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO

José Alexandre Zachia Alan,
Promotor de Justiça.

Av. Silva Paes, n.º 191 - Centro
Rio Grande (RS) – CEP 96200-340
Telefones: (53) 32315506 – 32315536 - 32325044 – 32327946
e-mail: mprioarande@mp.rs.gov.br