



## Considerações sobre o potencial político-pedagógico de conselhos gestores de unidades de conservação

Breno Herrera da Silva Coelho – Instituto Chico Mendes-MMA; LIEAS-UFRJ

Carlos Frederico Bernardo Loureiro – LIEAS-UFRJ

### Resumo:

Os conselhos gestores de unidades de conservação (UCs) são espaços formais de participação social previstos na legislação ambiental brasileira. No contexto do capitalismo neoliberal, os conselhos tendem a operar como instrumentos de legitimação da hegemonia classista. Apesar de tal limitação, sugere-se que há certo potencial político-pedagógico nos conselhos de UCs que pode vir a ser desenvolvido. A partir da análise dos resultados de um estudo de caso que acompanhou a atuação dos conselhos da APA Guapimirim e do Mosaico Central Fluminense no processo de licenciamento do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro são esboçados alguns apontamentos que podem permitir a realização desse potencial: clareza quanto aos limites políticos dos conselhos, perante os interesses classistas do Estado neoliberal; ênfase no protagonismo dos movimentos sociais e representações de populações tradicionais; e entendimento do conselho como trampolim político-pedagógico para ações desvinculadas das amarras institucionais.

**Palavras-chave:** Educação Ambiental, Políticas Públicas Ambientais, Ecologia Política

### Abstract:

Protected areas management councils are formal instruments to address social participation in Brazilian environmental legislation. In the context of neoliberal capitalism, these councils are supposed to operate as tools for legitimation of class hegemony. Despite that limitation, we suggest there is some political-pedagogical potential in the councils which can be developed. Supported by the analysis of the results from a case study that researched the actuation of the councils of APA Guapimirim and Central Fluminense mosaic in the process of licensing of a oil refinery in Rio de Janeiro some appointments that could facilitate the realization of the political-pedagogical potential are indicated: the need for clarity of understanding of councilors regarding the political limits of councils before a class society; the emphasis on the protagonism of social movements and representations of traditional populations; and the understanding of councils as political-pedagogical trampolines for social actions unrelated to institutional ties.

**Keywords:** Environmental education, Environmental public policies, Political Ecology



## 1. Introdução: participação social em conselhos de unidades de conservação

A participação social nas políticas públicas de conservação da biodiversidade, bem como a necessidade de que a gestão das unidades de conservação (UCs) esteja alinhada às necessidades socioeconômicas locais, são temas enfatizados na legislação ambiental brasileira, constituindo-se em diretrizes para o funcionamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).<sup>1</sup> A relação entre gestão de UCs, participação e educação ambiental é diretamente enfatizada no documento de referência do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes<sup>2</sup>: Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental (ENCEA). Portanto, pensar e produzir conhecimentos sobre tal relação é de grande relevância no campo da educação ambiental, particularmente no que diz respeito a esta no interior dos instrumentos da gestão ambiental pública.

O principal instrumento apontado para a realização da participação social nas UCs são os conselhos gestores – fóruns de articulação e discussão sobre o funcionamento das unidades de conservação, que fazem parte oficialmente de suas estruturas gerenciais, compostos por representantes da sociedade política e sociedade civil. Nesses espaços formais, todas as demandas são legítimas por princípio, configurando-se como canais de confronto e interpelamento democrático entre diferentes projetos sociais, de modo a se construir alternativas viáveis e o mais inclusivas possível (LOUREIRO *et al*, 2008).

Conforme este entendimento, conselhos gestores são arenas privilegiadas para o exercício da democracia participativa no tocante às políticas públicas de conservação de áreas protegidas, nas quais os processos de discussão e tomada de decisão, supostamente partilhados entre agentes governamentais (sociedade política) e não-governamentais (sociedade civil), podem ser compreendidos como processos político-pedagógicos.<sup>3</sup>

Entretanto, como estruturas vinculadas ao aparato estatal, os conselhos gestores não estão isentos das contradições e conflitos de interesse existentes no Estado neoliberal, no qual o aparato burocrático-governamental tende a operar atendendo fundamentalmente a interesses hegemônicos classistas (BUCI-GLUCKSMANN, 1990). Neste contexto, sob a égide do neoliberalismo, a participação social em políticas públicas – interpretada no âmbito da categoria *governança* ou *governação* – tende a ser propositadamente resumida a uma dimensão tecnocrática e gerencial. Oculta-se na governança neoliberal a dimensão política da desigualdade social de origem classista. Incluir os excluídos passa a ser interpretado como uma questão gerencial ou técnica. Nesta perspectiva, a desigualdade é um problema de falta de gestão pública e não uma decorrência da injustiça estrutural presente no sistema-mundo capitalista (SANTOS,

---

<sup>1</sup>Leia-se, por exemplo, o art. 5º da Lei que instituiu o SNUC:

O SNUC será regido por diretrizes que:

III – assegurem a *participação efetiva das populações locais* na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

VIII – assegurem que o processo de criação e a gestão de unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração de terras e águas circundantes, *considerando as condições e necessidades sociais, econômicas locais* (BRASIL, 2000; grifos nossos)

<sup>2</sup>Autarquia responsável pela gestão das unidades de conservação federais.

<sup>3</sup>A dimensão pedagógica aqui referida enquadra-se na categoria de educação não-formal (Gohn, 2010), posto que não desenvolvida em ambiente escolar.



2006). Desta forma, o potencial político-pedagógico dos conselhos gestores, acima sugerido, é distorcido, a serviço da legitimação política do capitalismo neoliberal.

O presente trabalho se propõe a problematizar essa questão, a partir da análise dos resultados de um estudo de caso referente à participação social nos conselhos da APA Guapimirim e do Mosaico de Unidades de Conservação da Mata Atlântica Central Fluminense (Coelho *et al*, 2015; Coelho, 2017), no qual interesses de populações em condição de subalternidade (pescadores artesanais) prevaleceram sobre interesses hegemônicos corporativos e governamentais – contrariando a tendência dos conselhos gestores servirem como instrumentos de legitimação da governança neoliberal. Com base neste caso, sugerimos que, apesar das dificuldades inerentes ao avanço de causas populares em conselhos operados sob a égide do Estado neoliberal, há certo *potencial político-pedagógico* de desenvolvimento de dimensões críticas e transformadoras nestes mesmos conselhos. Foram identificados elementos que elucidam como poderiam os conselhos gestores, em determinadas situações concretas, efetivamente contribuir no aprimoramento e qualificação da participação social em políticas públicas de conservação da biodiversidade. Em outras palavras, o presente trabalho, considerando e reconhecendo as limitações impostas pela vigência do Estado neoliberal, se propõe a estudar a questão: *como desenvolver o potencial político-pedagógico de conselhos gestores de unidades de conservação?*

## **2. Breve contextualização do caso estudado: licenciamento do Comperj e unidades de conservação vizinhas**

O estudo de caso (YIN, 2001) que fundamenta o presente trabalho foi desenvolvido no âmbito de uma tese de doutorado, a partir da experiência profissional de um dos autores com o processo de licenciamento ambiental do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj. Este complexo industrial, lançado em 2006, foi apresentado como o maior empreendimento individual na história da Petrobras, constituindo-se na maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC no estado do Rio de Janeiro. Localizado no município de Itaboraí, o Comperj situa-se em área de extrema relevância para a conservação da biodiversidade, no interior do Mosaico de Unidades de Conservação da Mata Atlântica Central Fluminense – colegiados de UCs de diferentes categorias de manejo (proteção integral e uso sustentável) e níveis de gestão (federal, estadual e municipal) responsável pela integração regional das políticas públicas de conservação de áreas protegidas. Dentre as UCs mais afetadas pelo empreendimento, destaca-se a APA federal de Guapimirim, composta pelo maior remanescente de manguezal do estado, às margens da baía de Guanabara, à jusante do Comperj e, desta forma, diretamente sujeita aos impactos ambientais gerados à montante pelo complexo industrial – particularmente, alterações no regime hidrológico regional, de cujo equilíbrio depende o adequado funcionamento ecológico do ecossistema de mangue.

Os conselhos gestores da APA Guapimirim e do Mosaico envolveram-se no processo de licenciamento ambiental do Comperj, analisando, debatendo e se posicionando sobre os impactos previstos com a implantação do empreendimento sobre as UCs da região. A participação dos conselhos gestores neste processo de



licenciamento foi delimitada como recorte temático do estudo de caso<sup>4</sup>, enfatizando a participação nos mesmos de representações das populações locais afetadas – especialmente pescadores artesanais da baía de Guanabara. A perspectiva teórico-metodológica empregada foi o materialismo histórico-dialético. Para dar suporte à pesquisa foram empregadas análise documental e entrevistas semiestruturadas (MINAYO, 2007; TRIVIÑOS, 2008), aplicadas com três conselheiros representantes da sociedade civil, com envolvimento destacado nos debates havidos no conselho acerca da temática estudada. No presente artigo, em razão das limitações de espaço, serão considerados principalmente elementos analíticos advindos das entrevistas aplicadas.

Dentre os debates e embates havidos nos conselhos gestores, destacou-se uma discussão sobre a possibilidade de uso industrial dos rios da APA Guapimirim como hidrovia para transporte de equipamentos pesados para o empreendimento – o que impactaria a qualidade do pescado capturado e comercializado pelos pescadores locais, que estaria sujeito a contaminação por metais pesados. Nesta disputa, logrou o conselho da UC em fazer prevalecer sua posição em defesa da inviolabilidade dos referidos rios, ainda que antagônica frente aos interesses hegemônicos corporativos e governamentais. A possibilidade de transportar o material pesado do Comperj pelos rios que irrigam os bosques de mangue da baía, posição defendida pela Petrobras e pelo governo estadual, sairia muito mais barata aos cofres da empresa. Houve grande pressão governamental para que essa fosse a alternativa aprovada pela burocracia do licenciamento, conforme elucidou a análise documental empregada no estudo do caso (Coelho *et al*, *op. cit.*; Coelho, *op. cit.*). Ainda assim, prevaleceu o interesse dos pescadores e dos ambientalistas – contrários à implantação da hidrovia, em razão de seus impactos socioambientais - e os rios mantiveram-se invioláveis. Para além da participação nos conselhos, os pescadores realizaram atos públicos, passeatas e barqueatas que serviram como pressão política junto à opinião pública e se mostraram fundamentais no resultado alcançado de rejeição oficial do projeto de hidrovia na APA Guapimirim (DIAS *et al*, 2013; FAUSTINO & FURTADO, 2013, SOARES, 2012; CHAVES, 2011).

Importa ressaltar que o principal movimento social que veio a dar corpo e voz às demandas dos pescadores artesanais da baía de Guanabara, a Associação dos Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara - AHOMAR, em grande medida foi gestado a partir da participação dos pescadores no conselho da APA Guapimirim, conforme o depoimento de seus próprios fundadores, colhido através da aplicação de entrevistas semiestruturadas e apresentado adiante. Aliás, o levantamento da percepção dos conselheiros realizado apontou que os mesmos compreenderam sua participação nos conselhos como um importante processo educativo e político, em âmbito pessoal e comunitário.

### 3. Apontamentos sobre a percepção dos conselheiros

Assume-se neste trabalho a perspectiva freiriana da pedagogia do oprimido (FREIRE, 2015), na qual o processo de ensino-aprendizagem, voltado à conscientização<sup>5</sup> prioritária de sujeitos em condição de subalternidade, se fundamenta

<sup>4</sup> O recorte temporal aplicado foi de 2006, ano de início do processo de licenciamento do Comperj, a 2013, ano em que foi deflagrada a Operação Lava-Jato, que apontou esquemas de corrupção envolvendo o empreendimento, ocasionado a interrupção do mesmo.

<sup>5</sup> Paulo Freire compreende conscientização como conscientização *de classe*; ou seja, o processo político-pedagógico no qual o sujeito se percebe criticamente em sua condição de classe, perante a estrutura sociopolítica na qual está



na associação dialética de suas dimensões pedagógica e política; ou seja, a dimensão pedagógica se *constitui* a partir de sua relação com a dimensão política e vice-versa. Para fins estritamente analíticos, entretanto, abordaremos primeiramente a análise de conteúdo (GIL, 1990) das entrevistas mais diretamente voltado à dimensão pedagógica dos conselhos e, em seguida, mais especificamente à dimensão política.

### **Dimensão pedagógica**

Segundo o primeiro conselheiro entrevistado, um dos fundadores da AHOMAR, sua participação no conselho auxiliou na aquisição de conceitos técnicos, que lhe serviram como aprimoramento de sua própria capacidade de diálogo junto a outros grupos sociais:

*eu vou falar por mim, que esse pescador se lapidou, né. Eu posso dizer que eu passei a prestar atenção na legislação ambiental, que até então sabia que existia, mas não conhecia.(...) Passamos a ter inclusive uma fala um pouco mais técnica, que foi necessário. (...) a gente conseguiu convergir com a universidade, com técnicos, com gestores, (...) onde que a gente faz uma troca de informações muito importante*

Nesta fala há indícios de certa relação de confiança entre pescadores e pesquisadores, expressa em dimensão pedagógica: “a gente faz uma troca de informação”.

O segundo entrevistado, liderança local de uma comunidade de caranguejeiros de Itaboraí-RJ, também se refere ao conhecimento que adquiriu em sua participação no conselho. Para ele, há um marco entre *antes* e *após* sua participação no conselho:

*Uma coisa era uma fase anterior a essa, em que era disputa por território direto sem muito saber como se colocar diante da comunidade e a partir do conhecimento que você vai adquirindo, e a forma madura que o conselho vem desenvolvendo, vem desempenhando suas funções e as pessoas, a categoria das pessoas que formam o conselho, o pessoal da academia, os gestores, enfim, você também vai crescendo porque vai, na forma de se comunicar observando como é que esse pessoal também se comunica*

Para este entrevistado, a participação no conselho permite também a aquisição de conhecimento em caráter não-formal, através da oportunidade de observar e paulatinamente se habituar ao campo semântico dominado pela universidade (“o pessoal da academia”) e pela burocracia estatal (“os gestores”).

O terceiro entrevistado, representante de uma ONG ambientalista sediada em Petrópolis-RJ, se refere a uma perspectiva mais formal, ao comparar o processo pedagógico experimentado no conselho com uma aula universitária:

*Cada reunião do conselho e como se fosse uma aula, parece que você foi à universidade, porque o que você aprende em uma reunião de conselho (...) às vezes a gente até chega naquela reunião pensando que a gente vai tomar outra decisão e no meio da reunião você vê: “ih, não, eu não tinha visto isso, (...) aquilo tá sendo algo que vai interessar um setor e não outro. Será que é o momento pra aquela decisão?” Então esse diálogo acontece. Esse diálogo evolui. Esse diálogo conquista espaços.*

---

inserido, na perspectiva de, através de sua organização em conjunto àqueles que compartilham de sua condição classista, construir estratégias transformadoras e emancipatórias.



Os diálogos travados no conselho vinculam-se diretamente às decisões que o entrevistado afirma ser instado a tomar na condição de conselheiro; as trocas de informação sustentam as tomadas de decisão, a dimensão pedagógica alimenta a dimensão política.

### **Dimensão política**

O caso estudado esteve desde sua origem envolto em acirrados conflitos de poder, expressos no antagonismo de interesses entre, de um lado, o capital industrial e financeiro, a cúpula dos governos estadual e federal e a mídia corporativa, e de outro, pescadores artesanais, servidores públicos e ambientalistas (COELHO, 2017). Perante a assimetria de forças vigente neste cenário, o grupo social dos pescadores artesanais é o que se encontra em situação mais subalterna e fragilizada. A organização coletiva dos pescadores na AHOMAR representou um importante avanço no processo de consciência de classe e reivindicação de direitos para estes trabalhadores do mar e das marés. Neste ponto, a presença dos pescadores no conselho da APA Guapimirim se revelou decisiva, conforma as palavras de seu representante no conselho da APA:

*a minha participação e dos meus companheiros que hoje é a AHOMAR se deu aqui no conselho antes mesmo de ter a AHOMAR. Foi crucial nossa participação aqui porque, na verdade, nossa Associação foi fundada a partir da nossa presença aqui no conselho. (...) foi através aqui de nossa presença no conselho, esta convergência com os técnicos aqui (...) que a gente vimos (sic) a necessidade.*

O entrevistado afirma expressamente que a motivação para criação da AHOMAR foi gerada no conselho, a partir da interação com os técnicos (i.e., gestores) da unidade de conservação. Adiante ele prossegue, acerca da receptividade encontrada no conselho no acolhimento das reivindicações encaminhadas pelo setor da pesca artesanal:

*A força do conselho é (sic) nossas ações. Vários pleito (sic) nossos da comunidade pesqueira, inclusive da nossa entidade, foram recebido (sic) aqui e foram engrossado (sic).*

O potencial de impulsionamento de ações políticas é reconhecido, à medida que as reivindicações apresentadas são acolhidas e amplificadas (“engrossadas”). Segue o pescador:

*a presença do Estado pra gente causa medo. Então atraindo as comunidades, estas lideranças, você tira este vestígio.*

No enfrentamento político com as forças estatais é compreensível certo sentimento de inferioridade (“causa medo”) por parte de grupos sociais historicamente oprimidos pela sociedade política. O entrevistado afirma que a aproximação das comunidades pesqueiras junto ao conselho – que, em essência, se constitui em uma estrutura organizacional vinculada ao Estado, na condição de executor de políticas públicas – atenua o receio em lidar com o Estado e se envolver em temas da agenda pública.



O representante dos caranguejeiros de Itaboraí, por sua vez, vincula elementos da dimensão pedagógica (“acesso a informações”) ao reconhecimento da necessidade da participação política direta das populações locais na gestão das unidades de conservação:

*o importante disso, é o fato de você poder ter acesso a informações que você normalmente não teria, se você estivesse fora de um conselho. De você poder entender a diferença do todo que é a academia, ou do que ela representa; do todo que o governo é, e representa, do que a unidade representa, e do quanto é necessária a participação social dentro da gestão de uma unidade de conservação.*

#### **4. Considerações finais**

Considerando os elementos analisados do caso estudado e os depoimentos colhidos, retomamos a questão orientadora da pesquisa: *como desenvolver o potencial político-pedagógico de conselhos gestores de unidades de conservação?*

A natureza complexa dessa questão não permite uma resposta unívoca, mas, a partir da investigação realizada, emergem alguns apontamentos que contribuem para seu esclarecimento. Vejamo-los.

##### **a. clareza quanto aos limites políticos dos conselhos, perante os interesses classistas do Estado neoliberal**

A perspectiva materialista histórico-dialética exige a recusa da *ilusão político-jurídica* (ENGELS & KAUTSKY, 1991). Tal ilusão consiste em acreditar que os conflitos societários sob a égide do capitalismo poderiam ser resolvidos através de melhorias na legislação ou na gestão governamental – ou seja, naquilo que Marx compreendia como a superestrutura da sociedade (i.e., o conjunto de instituições, sistemas administrativos, leis, costumes e códigos morais). Conforme a compreensão marxiana, a superestrutura responde diretamente aos interesses da classe social detentora da propriedade dos meios de produção (i. e., a infraestrutura econômica), cuja capacidade de influência na definição das leis, instituições e costumes da sociedade é determinante. Tal percepção, aplicada aos conselhos gestores, aponta para uma limitação intransponível dos mesmos, que deve ser claramente reconhecida para não se correr o risco de sobredimensionar seu potencial de transformação social. Conselhos gestores, compreendidos como instrumentos ligados ao sistema estatal de políticas públicas – como parte, portanto, da superestrutura social – não têm a capacidade de fundamentar isoladamente um processo mais amplo de superação estrutural das desigualdades sociais; para tanto seriam necessárias alterações profundas sobre o modelo de apropriação e produção econômica da sociedade, algo que amplamente excede a atuação dos conselhos.

As principais limitações dos conselhos não estão ligadas a fatores endógenos personalistas – falta de caráter ou de cultura participativa dos conselheiros. Dessa forma, é importante analisar criticamente o princípio da *paridade*, sobre o qual se legitimam discursos apontando certo equilíbrio nas correlações de força presentes nos conselhos, desde que se assegure que a composição dos mesmos equilibre a representação de entidades governamentais e não governamentais. Assume-se, neste raciocínio, que a mera equiparação numérica entre conselheiros de diferentes setores –



e, conseqüentemente, diferentes interesses de classe – seria suficiente para garantir isonomia nos debates e certeza de decisões democráticas, construídas sobre consensos alcançados entre atores sociais heterogêneos.

A limitação de tal raciocínio se pauta na própria natureza classista da sociedade. Não basta sentar lado a lado em um conselho, por exemplo, um representante de uma grande indústria com um representante de uma pequena associação de moradores, alegando que teriam a mesma capacidade de influência e decisão perante os debates do conselho, simplesmente pelo fato de que ambos teriam o mesmo poder de voto. Há de se reconhecer que tal discurso oculta uma *paridade ilusória*. Na realidade, fora dos limites dos debates nos conselhos, os diferentes atores sociais representados detêm poder de influência muito assimétricos, consoante suas capacidade econômicas – e, conseqüentemente, políticas. É ilusório acreditar que, sentados juntos em uma reunião de conselho, todas as diferenças classistas seriam nivelados pela paridade numérica de cadeiras e votos. Ao contrário, as assimetrias de poder se mantêm e, caso não sejam assim identificadas, podem ensejar na legitimação de condutas profundamente injustas em relação às representações de setores subalternos, sob alegações pautadas na suposta igualdade de participação dos conselheiros, baseada no fato de terem iguais oportunidades de se manifestar e votar.

Neste sentido, entender as limitações dos conselhos e reconhecer que influências externas determinam a correlação de forças internas é fundamental para melhor compreender o alcance de suas ações e potencializar sua capacidade político-pedagógica.

#### **b. ênfase no protagonismo dos movimentos sociais e representações de populações tradicionais**

Em reconhecendo que os conselhos estão sujeitos à influência direta das assimetrias classistas presentes na sociedade – fato que não é dirimido pela mera participação numericamente paritária de atores com diferentes posições e interesses de classe -, caso se pretenda que os conselhos atuem como instâncias de desenvolvimento da justiça social – em vez de simulacros de participação social, legitimadores de mais injustiça – deve-se, conscientemente, enfatizar a participação das entidades do conselho em condição de subalternidade.

Em primeiro lugar, é fundamental certa confiança na capacidade cognitiva dos conselheiros que representam associações, movimentos ou organizações mais desfavorecidos. Não só quanto à capacidade cognitiva destes conselheiros pessoalmente, mas também da base comunitária que os indica e reconhece. É necessário estar alerta a uma tendência de subdimensionar o potencial de aprendizagem destes grupos sociais que, frequentemente, são menos qualificados em termos de educação formal. No âmbito pedagógico não-formal dos conselhos gestores (GOHN, 2010), deficiências formais na educação de alguns de seus membros não vinculam-se direta e inequivocamente ao menor entendimento e/ou capacidade de ação dos mesmos. Nos conselhos de UCs, representantes de populações tradicionais frequentemente têm baixo grau de instrução formal, mas considerável experiência e conhecimento referente às suas próprias práticas tradicionais e ao funcionamento do ambiente que os circunda. Por outro lado, o grau de envolvimento direto das populações tradicionais com seus territórios resulta em grande interesse de melhor os compreender e, principalmente, proteger. No caso desta pesquisa, o entendimento dos pescadores da AHOMAR acerca de noções de poluição ambiental relativamente complexas (como os efeitos da



contaminação de metais pesados sobre peixes, crustáceos e humanos, discutidos no âmbito da hidrovía pretendida pela Petrobras para transporte de equipamentos para o Comperj) exemplifica a considerável capacidade cognitiva dos pescadores em apreenderem conceitos técnicos vinculados à proteção de seus territórios de subsistência e reprodução cultural. Não só em relação a informações das ciências naturais se desdobrou a capacidade cognitiva destes conselheiros; no caso citado, a compreensão da AHOMAR acerca dos fatores político-econômicos (i.e., objeto das ciências sociais) que determinaram o financiamento e o apoio político por trás do Comperj levou os pescadores a cobrarem do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES satisfações sobre as facilidades conferidas ao empreendimento, em clara demonstração de acurada perspectiva política crítica. Aqui se constata a estreita relação entre as dimensões pedagógica e política: a partir da apreensão de novos conhecimentos e perspectivas (pedagogia ou educação não-formal) desdobram-se mobilizações ou ações práticas (dimensão da política). Da mesma forma que deve-se atentar para a capacidade cognitiva das populações tradicionais nos conselhos, também não se deve apegar sua capacidade de auto-organização frente a ameaças sobre seus territórios.

De fato, as populações tradicionais são os principais interessados na proteção de suas áreas de vida e trabalho. Servidores públicos, pesquisadores, ativistas, políticos e empresários têm seus próprios interesses e vinculações quanto ao território das unidades de conservação, mas em raríssimos casos a sobrevivência econômica destes atores depende diretamente da preservação dos ambientes protegidos pelas unidades de conservação. Com as populações tradicionais, não, pois dependem diretamente dos recursos protegidos – e conseqüentemente de sua conservação – para sua própria subsistência. Daí a importância delas próprias *protagonizarem* as atividades voltadas à conservação destes espaços naturais. Não são apenas mais um dentre vários atores sociais em atividade nos territórios protegidos, são seus efetivos moradores, legítimos usuários e mais zelosos mantenedores.

Sob a perspectiva do protagonismo popular, deve ser também repensada a contribuição de pesquisadores e professores junto aos conselhos gestores de unidades de conservação. Frequentemente professores universitários procuram os conselhos gestores de UC e mosaicos e se oferecem como conselheiros. Lamentavelmente, em muitos casos tal aproximação se resume ao reconhecimento oficial como conselheiro pelo órgão ambiental, sem o pesquisador frequentar as reuniões ou se envolve realmente com as questões e dificuldades enfrentadas no conselho. Não é esse comportamento que esperam da academia as populações tradicionais e demais conselheiros. No caso do licenciamento do Comperj os conselheiros pesquisadores-professores atuaram de forma orgânica junto aos conselhos da APA Guapimirim e do Mosaico Central Fluminense, debruçando-se detidamente sobre o caso e oferecendo ao conselho sua contribuição técnica, o que foi fundamental para o esclarecimento do conjunto de impactos socioambientais que o empreendimento poderia vir a causar na região. Espera-se, portanto, que os pesquisadores evitem assumir uma postura distante dos demais conselheiros, em particular àqueles que tiveram menos oportunidades de instrução técnico-científica durante suas vidas. Os movimentos sociais necessitam de conteúdo para melhor qualificarem suas ações práticas; nas entrevistas colhidas nesta pesquisa tal necessidade fica evidente, bem como os efeitos positivos gerados na percepção dos conselheiros ao se sentirem melhor conhecedores dos conceitos e termos empregados pela academia e pelo poder público nas questões socioambientais. A sensibilidade e o engajamento de pesquisadores com esse perfil – de serviço às UCs e às populações



tradicionais, e não de oportunista colhimento de méritos pela assunção de uma posição de extensão universitária junto a órgãos ambientais – são necessários para ampliar o diálogo entre a universidade, movimentos sociais e gestores públicos na gestão de unidades de conservação.

### **c. conselho entendido como trampolim político-pedagógico para ações desvinculadas das amarras institucionais**

O engajamento pessoal de conselheiros, sejam representantes da sociedade política ou da sociedade civil, nos conselhos de unidades de conservação é fator importante para o perfil do conselho: mais passivo frente às determinações burocráticas e interesses corporativos, ou mais ativo no enfrentamento a ameaças de degradação socioambiental vindas de instituições hegemônicas.

Quanto à importância do engajamento pessoal, concluíram Loureiro e colaboradores ao fim de um projeto de acompanhamento do funcionamento dos conselhos gestores dos Mosaicos de Unidades de Conservação Central Fluminense e Tijuca:

Parece algo estritamente subjetivo, mas, quando gestores dos órgãos públicos e representantes da sociedade civil estão motivados e mobilizados, torna-se viável dar vida a um mosaico. Isso é fato e foi amplamente observado pela equipe ao longo do projeto (LOUREIRO *et al*, 2014)

Como articular tal assertiva, que aponta para a importância do engajamento pessoal (subjetivo) dos conselheiros, com a observação desenvolvida no item “a” acima, qual seja, sobre a determinação objetiva da conjuntura externa socioeconômica no funcionamento dos conselhos gestores? Apenas uma leitura rasa da perspectiva materialista histórico-dialética resumiria o funcionamento dos conselhos à realidade socioeconômica circundante. É certo que segundo a abordagem materialista histórica os fatores estruturais (econômicos) são determinantes para a dinâmica de qualquer fenômeno social. Contudo, conforme já reagira Marx em relação a Feuerbach, denunciando a estreiteza de seu materialismo vulgar, não se pode esquecer a dimensão *dialética* do socialismo científico. Reconhecer que os fatores estruturais são determinantes não significa reconhecê-los como inescapáveis ou inexoráveis; mas apenas que são tomados como ponto de partida e fundamento ontológico da análise científica e da prática sócio-política. A dimensão dialética, esquecida no materialismo vulgar, indica que a infraestrutura econômica da sociedade determina sua superestrutura, mas, ao mesmo tempo, também fatores superestruturais podem influenciar condições infraestruturais. O papel conferido à *praxis*, no pensamento científico socialista e em suas aplicações práticas, elucidada essa questão. Segundo Semeraro (2005) “filosofia da práxis é a atividade teórico-política e histórico-social dos grupos subalternos que procuram desenvolver uma visão de mundo global e um programa preciso de ação dentro do contexto em que vivem, *com os meios que têm à disposição* (grifos meus)”.

Aos grupos subalternos, conforme esta perspectiva da *praxis*, caberia a realização de ações concretas, a partir de sua condição real, historicamente condicionada, com os meios que encontre à sua disposição. Há de se agir, ainda que o contexto externo seja permeado pela ideologia hegemônica; há se engajar, ainda que para isso os desafios da ação política não sejam triviais.



O engajamento e a consequente ação política inspirados pela *filosofia da práxis* – termo que em Gramsci é como um sinônimo para *materialismo histórico dialético* (cf. SEMERARO, 2005) – supõe clareza quanto às *limitações* da própria ação política, determinada pelas condições societárias infraestruturais, mas também quanto às *potencialidades* advindas da tomada de consciência de classe oriunda dos processos de organização popular e enfrentamento da hegemonia classista. É nessa relação dialética que se situa – ou deve se situar - a ação real inspirada pela perspectiva teórica do materialismo histórico-dialético.

Aplicando esse entendimento ao caso estudado, à guisa de conclusão, chegamos ao último apontamento acerca da questão central da tese. Ainda que os conselhos gestores de unidades de conservação sejam estruturas associadas ao Estado classista e hegemônico – o que gera inexoráveis limitações em sua condução de ações essencialmente contra-hegemônicas -, no processo de amadurecimento político-pedagógico dos conselheiros – notadamente daqueles advindos de populações em situação de subalternidade – podem surgir ações externas aos conselhos, mas neles nascidas ou por eles inspiradas, com desdobramentos desvencilhados da tutela direta do Estado. Na pesquisa se identificou de forma clara esse comportamento em relação às ações de mobilização social conduzidas pela AHOMAR. Os pescadores artesanais trocaram informações e debateram nos conselhos questões afetas aos impactos socioambientais dos empreendimentos em licenciamento, mas não limitaram suas ações ao funcionamento burocrático dos conselhos (participação nos debates formais ou aprovações de moções). Ao contrário, a partir do aprendido e apreendido nos conselhos, impulsionaram-se em ações externas (barqueatas, passeatas, pressões junto à opinião pública) que foram decisivas para o desfecho favorável a seus interesses, por exemplo, no caso do cancelamento da hidrovía nos rios da APA. O conselho lhes serviu como uma espécie de trampolim, projetando-os para a atuação fora dos conselhos.

Se dentro do ambiente do conselho da unidade de conservação haverá, dada a natureza de seu vínculo com o poder estatal, a tendência de engessamento ou desmobilização de condutas que venham a contrariar interesses hegemônicos, por outro lado, fora do conselho as amarras institucionais são muito menos significativas – o que confere maior liberdade de ação aos movimentos sociais.

Articulando os três apontamentos sugeridos acima, concluímos que terá mais condições de desenvolver seu potencial político-pedagógico o conselho gestor que, reconhecendo as limitações inerentes à sua vinculação estatal - e a partir desse reconhecimento - enfatize o envolvimento e a participação dos conselheiros representantes de populações em condição de subalternidade. Outrossim, o potencial será mais desenvolvido à medida que as discussões havidas no conselho e as conclusões delas obtidas permitam e inspirem ações externas ao ambiente institucional.

## Referências

- BRASIL. 2000. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. Lei 9985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)> Acesso em 04/04/2017
- BUCCI-GLUCKSMANN, C. *Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.



- CHAVES, C. *Mapeamento participativo da pesca artesanal na baía de Guanabara*. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia), CCMN/UFRJ, Rio de Janeiro, 185 p.
- COELHO, B. H. *Potencialidades e limites de conselhos de unidades de conservação: considerações sobre a implantação do Comperj na região do Mosaico Central Fluminense*. 2017. Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social), EICOS-UFRJ, Rio de Janeiro, 292 p.
- COELHO, B. H.; LOUREIRO, C. F.; IRVING, M.; SOARES, D. Conflitos entre o Comperj e a gestão de áreas protegidas: o Mosaico Central Fluminense como possibilidade de enfrentamento a impactos socioambientais de grandes empreendimentos industriais. In. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Vol. 35, p. 260-273, 2015
- DIAS, A., SOUZA, A., MAIA, A., BERZINS, A. Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): Impactos socioambientais, violação de direitos e conflitos na baía de Guanabara. In *Revista Ética e Filosofia Política*, 16, vol 1, 2013
- ENGELS, F; KAUTSKY, K. *O socialismo jurídico*. São Paulo: Ensaio, 1991
- FAUSTINO, C., FURTADO, F. *Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía de Guanabara* Relatório da Missão de Investigação e Incidência Plataforma DHESCA, Rio de Janeiro, 2013
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.
- GIL, A. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1990.
- GOHN, M. *Educação não-formal e o educador social*. São Paulo: Cortez, 2010.
- LOUREIRO, C. F.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N.; BRASILEIRO, R.; MUSSI, S.; LAFAILLE, T.; LEAL, W. *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. Rio de Janeiro: IBAMA/NEA, 2008
- LOUREIRO, C.; REZENDE, D.; CORRÊA, F.; PRAÇA, M.; VARGENS, M.; FRANCA, N. In: LOUREIRO, C.; FRANCA, N. (Orgs.) *Mosaicos da Mata Atlântica: caminhos e desafios a partir da experiência de um projeto*. Rio de Janeiro: Ibase, 2014. p. 54-60.
- MINAYO, M. C. S. (org) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 25a ed. Petrópolis: Vozes, 2007
- SANTOS, B. S. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006
- SEMERARO, G. Filosofia da praxis e (neo)pragmatism. *Revista Brasileira Educação*, 29, mai-ago, 2005.
- SOARES, D. G. *Conflito, ação coletiva e luta por direitos na baía de Guanabara*. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia), IFCS-UFRJ, Rio de Janeiro, 168 p.
- TRIVIÑOS, A. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 2008.
- YIN, R. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001