

## A CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO E A CONDUÇÃO DE PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA. O CASO DO CONSELHO AMBIENTAL DA ILHA DOS MARINHEIROS (RIO GRANDE – RS)

LIMA, Luciana Sereneski de – [lucianaslima@gmail.com](mailto:lucianaslima@gmail.com).

MOLON, Susana Inês – [susanamolon@vetorial.net](mailto:susanamolon@vetorial.net)

ASMUS, Milton Lafourcade – [docasmus@furg.br](mailto:docasmus@furg.br)

LOUREIRO, – Carlos Frederico Bernardo - [floureiro@openlink.com.br](mailto:floureiro@openlink.com.br)

**Resumo:** O objetivo deste artigo é refletir criticamente sobre a vinculação entre as concepções de educação e a forma como são conduzidos processos participativos no contexto da gestão ambiental pública. A reflexão incidiu sobre o processo participativo no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros (Rio Grande-RS) e deu-se a partir da perspectiva sócio-histórica de pesquisa qualitativa. A análise crítica da experiência desvelou sentidos implícitos que apontam para caminhos que não condizem com aqueles que discursivamente se assumiu. A equipe que conduziu o processo tinha como objetivo de sua atuação o “empoderamento” do Conselho, ao mesmo tempo sua prática gerou uma relação de profunda dependência que impediu atingir plenamente esse objetivo. Revelou-se com a pesquisa que a equipe adotou ao mesmo tempo as concepções de educação tradicional e construtivista, sob o lema do “aprender fazendo”. Isto reforçou as relações de dependência e opressão que se buscava superar.

**Palavras-chave:** educação no processo de gestão ambiental; participação; conselho gestor.

**Abstract:** The aim of this paper is to reflect critically on the link between the conceptions of education and the way how participatory processes are conducted in the context of public environmental management. The discussion focused on the participatory process in the Council Environment of the Island of Sailors (Rio Grande-RS) and was accomplished from the socio-historical perspective of qualitative research. The critical analysis of the experience revealed senses implicit that do not correspond with those who discursively is assumed. The team that conducted the process it had as objective of his performance the empowerment of the Council. But its practice has generated a relationship of deep dependence that has prevented fully achieve this goal. The research shows that the team adopted at the same time the concepts of traditional and constructivist education, under the motto "learning by doing". This has reinforced the relations of dependence and oppression that sought overcome.

**Keywords:** education in the process of environmental management, participation, manager council.

## 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de refletir criticamente sobre a vinculação entre as concepções de educação e a forma como são conduzidos processos participativos no contexto da gestão ambiental pública. Tal reflexão deu-se a partir dos resultados da pesquisa de mestrado da primeira autora (realizada entre os anos de 2007 e 2009), que analisou o processo participativo no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros (Rio Grande/RS) sob a perspectiva da Educação Ambiental Transformadora.

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 (FREITAS, 2002). O movimento de análise e síntese buscou entender as múltiplas determinações (LOUREIRO, 2004) que definem e situam o processo participativo em um conselho de gestão ambiental.

A Educação Ambiental Transformadora “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 vão se engajando na luta por conhecer e transformar esta realidade, com a finalidade clara de superação das relações de exploração e opressão existentes (FREIRE, 1987; 2003).

A educação deve trabalhar, portanto, na perspectiva de realização da vocação histórica do homem para o *ser mais*, para a atividade livre e consciente (FREIRE, 2003). A realização desta possibilidade histórica passa pela superação da alienação à qual estamos submetidos, na qual a vida revela-se apenas como *meio de vida* (MARX, 2006). Superar “formas de alienação material e simbólica, coletiva e individual, existentes em cada fase historicamente definida” é emancipar-se (LOUREIRO, 2006b: 31-32).

O processo de emancipação não se esgota na dimensão individual, afinal, “ninguém educa ninguém, ninguém 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. Para Loureiro (2004: 17), educar é “exercer ativamente a cidadania, construir democraticamente as alternativas possíveis e desejadas”. Focaliza-se, deste modo, a participação como cerne da aprendizagem política, sendo por meio deste conceito que educação e democracia se articulam.

O Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros é uma instância de participação da sociedade nas decisões a respeito de seu ambiente de vida. Assim, a Educação Ambiental que aí se realiza deve dialogar com a gestão ambiental pública.

Quintas (2004) define a gestão ambiental pública como um processo de mediação de interesses e conflitos entre diferentes atores que agem sobre os meios físico-natural e construído. Tal mediação irá definir o modo como estes atores sociais alterarão a qualidade do meio ambiente e como irá se distribuir na sociedade os custos e benefícios decorrentes de suas ações. Neste contexto, a Educação Ambiental deve tomar 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 do Poder Público, principal mediador dos conflitos ambientais. Com isto, busca-se evitar que as decisões sejam construídas 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 (QUINTAS, 2004).

A educação ambiental que se realiza no processo de gestão do meio ambiente deve trabalhar a participação como conceito central. Nesse sentido, a atuação do educador visa à formação de cidadãos que ao se organizarem e intervirem neste processo decisório podem contribuir à garantia da justiça ambiental.

## 2. O CONTEXTO E A PESQUISA

A Ilha dos Marinheiros faz parte do município do Rio Grande e está situada no estuário da Lagoa dos Patos (RS) (Figura 1). Desde o início da ocupação portuguesa (ano de 1737) a ilha assumiu o papel de mantenedora da vida da população, provendo inicialmente madeira e água. No fim do século XIX teve início a atividade agrícola na ilha, que passou a abastecer Rio Grande e também a exportar para outras cidades e estados a sua produção de uva, vinho e hortifrutigranjeiros. Nas décadas de 30 e 40 do século XX se instaurou um processo de decadência econômica e êxodo da população. A concorrência com a produção vinícola da Serra Gaúcha, as pragas que devastaram os parreirais e pomares e duas grandes enchentes que destruíram praticamente todas as plantações foram as principais causas deste processo. Com isto, a população que era de 7.200 habitantes em 1940 foi decaindo ao longo do século XX, chegando em 2001 a 1.323 habitantes (QUEIROZ, 1987; RUIVO 1994; AZEVEDO, 2003).

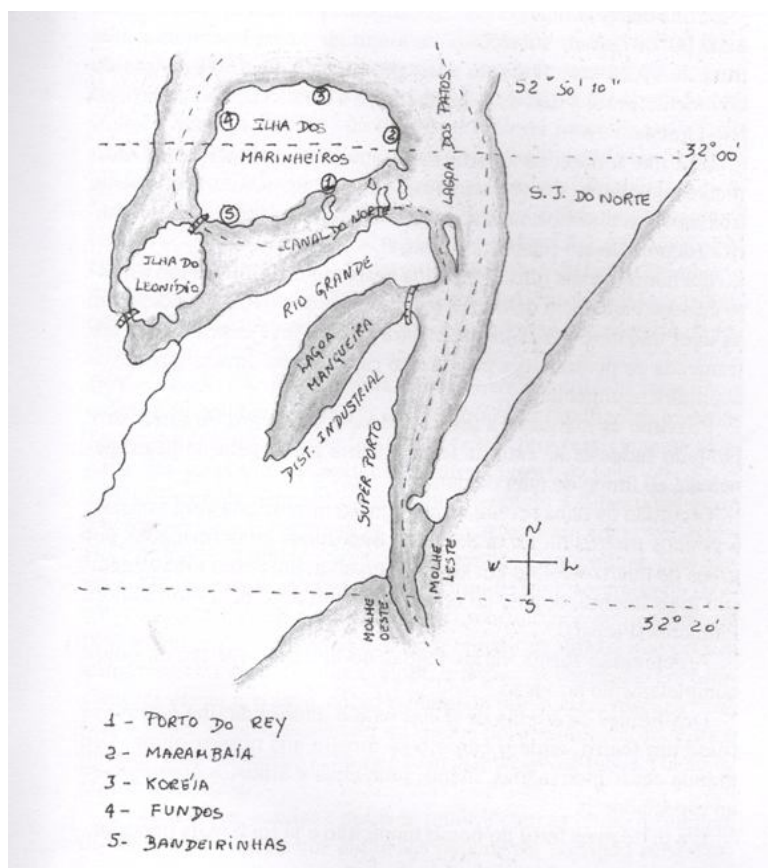


Figura 1: Mapa do estuário da Lagoa dos Patos, com indicação da Ilha dos Marinheiros e suas localidades. Reproduzido de Azevedo (2003).

Houve, portanto, após um momento de pujança e riqueza, um processo de empobrecimento da população, que acabou migrando para a cidade. Toda a esperança dos ilhéus de dias melhores estava depositada na construção de uma ponte de ligação

com o continente, que poderia reverter o processo de êxodo e trazer melhores condições de vida para a população na medida em que facilitaria o escoamento da produção além de ser um incentivo ao turismo (AZEVEDO, 2003).

Esta era uma reivindicação antiga dos moradores, a primeira iniciativa foi registrada pela Câmara de Vereadores em 1849. Apenas em 1999 o executivo municipal iniciou, efetivamente, o processo de construção da ponte. Todavia, a obra foi sendo executada sem atender às exigências do processo de licenciamento ambiental. A atuação do órgão licenciador, a FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler), previa riscos de expropriação das terras dos pequenos agricultores para turismo, que, se desordenado, poderia ainda ocasionar a poluição das lagoas internas e demais ecossistemas. Havia também a possibilidade de intensificação da silvicultura de pinus. Atuando de modo a prevenir tais impactos a FEPAM exigiu que a Prefeitura Municipal estabelecesse um instrumento de controle da expansão urbana sobre a Ilha. Como tal condicionamento não foi atendido, o órgão licenciador embargou a obra em 2000.

O Ministério Público Estadual mediou a negociação e administrou o conflito a partir da assinatura de um Termo de Compromisso de Ajustamento (TCA) em maio de 2000. Entre outros compromissos, este termo previa o estabelecimento pela prefeitura de um plano de manejo ambiental da Ilha dos Marinheiros, com o objetivo de controlar a ocupação no local e prevenir os possíveis impactos sociais e ambientais resultantes da ligação a seco com o continente. Com isto, a obra foi liberada, sendo finalizada apenas em 2004.

Neste processo a limitação imposta pelo órgão ambiental foi vista pelos ilhéus como uma barreira que devia ser transposta e vencida. O controle exercido pela FEPAM estaria atrasando ainda mais o progresso da Ilha dos Marinheiros. Mediante o conflito, os ilhéus colocaram-se ao lado do então prefeito, participando inclusive de uma passeata em seu apoio no dia da assinatura do TCA.

Em 2006, a partir de questionamentos do Ministério Público quanto ao cumprimento do TCA, a Prefeitura realizou uma parceria com a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) para elaboração do plano de manejo da Ilha dos Marinheiros.

Na mesma época estava sendo executado na FURG o Projeto de Manejo Integrado da Lagoa dos Patos – Programa Costa Sul (doravante denominado 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 (BIS/JEF). A Fundação de Apoio à Universidade de Rio Grande (FAURG) foi beneficiária, a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) por meio do Departamento de Oceanografia foi o executor e o Laboratório de Gerenciamento Costeiro (LabGerco) assumiu o papel de coordenador do projeto. 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.

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<sup>1</sup>, além de um projeto piloto de cultivo de camarão em cercados<sup>2</sup> e ações de promoção do cooperativismo

---

<sup>1</sup> Para execução destes projetos foi subcontratada a ONG Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental (NEMA).

<sup>2</sup> Executado pela Estação Marinha de Aquicultura (EMA) da FURG.

entre pescadores artesanais<sup>3</sup>. A obrigação legal da Prefeitura em estabelecer o plano de manejo da Ilha foi vista pela coordenação do Costa Sul como uma oportunidade para testar a metodologia de construção de planos ambientais, já que esta era uma ação prevista para ser realizada em âmbito municipal.

Após a etapa do planejamento, conduzido por uma equipe contratada pelo Costa Sul, como forma de iniciar as atividades do Plano de Manejo foi criado o Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros com a seguinte composição:

- 10 representantes da Ilha (sendo dois de cada uma de suas cinco localidades)
- 1 representante da Associação dos Produtores da Agricultura e Pesca da Ilha dos Marinheiros
- 1 da OSCIP Sociedade Marinhense para o Desenvolvimento Sustentável
- 1 do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (órgão superior do Sistema Municipal do Meio Ambiente)
- 1 da ONG NEMA (Núcleo de Educação e Monitoramento Ambiental)
- 1 da FURG (deverá ser indicado pela LabGerco)
- 3 representantes da prefeitura (sendo um da Secretaria Municipal da Pesca, um da Secretaria Municipal de Agricultura e um da Secretaria Municipal do Meio Ambiente).

Até o momento final desta pesquisa (maio de 2009) o Conselho não havia sido formalizado dentro do Sistema Municipal do Meio Ambiente nem contava com qualquer documento que o dotasse de institucionalidade e amparasse sua atuação.

Finalizado o planejamento, parte da equipe manteve atividades de apoio ao Conselho. Após o fim do Costa Sul, em março de 2008, as atividades se mantiveram e foram realizadas pela primeira autora deste trabalho, com apoio de bolsa de estudos da CAPES<sup>4</sup>, e de modo voluntário pelo consultor anteriormente contratado pelo Costa Sul, ambos membros do LabGerco. Assim, a equipe que propôs e conduziu o processo sempre esteve ligada ao Laboratório de Gerenciamento Costeiro. Ao mesmo tempo, a FURG assumiu uma cadeira no Conselho, cujo representante era o coordenador do Programa Costa Sul<sup>5</sup>.

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. Ao longo de todo o processo de análise, muitas questões e dúvidas foram sendo levantadas. No momento da síntese, a busca foi por responder tais questões realizando a investigação em outros materiais. Lançou-se mão do registro fonográfico e fotográfico das reuniões do Conselho, de documentos do Conselho (ofícios e memórias), de relatórios do Costa Sul e referências bibliográficas. Este movimento foi baseado nas ideias 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” (FREIRE, 2006:

---

<sup>3</sup> Executado por um consultor ligado ao LabGerco.

<sup>4</sup> Bolsa vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental da FURG.

<sup>5</sup> No contexto deste artigo, ao mencionar a atuação da equipe que propôs e conduziu o processo participativo utilizaremos a denominação “equipe do Costa Sul/LabGerco”, ainda que os demais conselheiros, em especial os ilhéus, não façam esta diferenciação e classifiquem a equipe apenas enquanto “FURG”.

31). Buscou-se com isso tecer “uma rede de relações relevantes” sobre o objeto de investigação, enriquecendo-o (FREITAS, 2002: 28).

### 3. A CONSTRUÇÃO DO PLANO DA ILHA

O processo de planejamento que culminou no Plano de Manejo da Ilha dos Marinheiros foi conduzido por uma equipe do LabGerco formada especialmente para este fim, que contou também com a participação de um consultor internacional em ordenamento territorial. 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”. A principal diferença com relação a este modelo é que as decisões não seriam tomadas e aprovadas em gabinete, para então serem defendidas perante a população. A proposta era que se realizasse a construção das decisões em conjunto com a população, de maneira colaborativa. 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.

Não foram encontrados documentos que relatassem detalhadamente a metodologia utilizada neste processo, nem atas das reuniões de planejamento. Também não foram expostas as premissas teóricas ou indicados autores no quais ela estaria embasada. 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 Costa Sul e de um esquema da lógica do processo elaborado por P. R. A. Tagliani<sup>6</sup> (*com. pess.*<sup>7</sup>).

O planejamento 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 do Costa Sul/LabGerco 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 Costa Sul/LabGerco (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

---

<sup>6</sup> Coordenador do Programa Costa Sul e Chefe do Laboratório de Gerenciamento Costeiro.

<sup>7</sup> Comunicação pessoal realizada por meio do envio do citado documento por correio eletrônico em 26 jan. 09.

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 de 2006, 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). Os presentes receberam 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, as linhas de ação do plano, os problemas identificados e propostas encaminhadas no questionário e oficina, o zoneamento ambiental da ilha e as ações para o primeiro ano de execução do plano. Por fim, este documento também apresentou 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 propôs que o Conselho fosse coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA) com apoio do Programa Costa Sul da FURG. Que as reuniões fossem 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 fosse feita por consenso.

Ainda nesta reunião, foi assinado pelos presentes o documento de constituição do Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros e foi formada sua primeira composição. 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 de outras quatro secretarias municipais; 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.

Ao final da reunião, houve o acordo de que a proposta de plano, resumida no documento entregue, deveria ser discutida na Ilha para que na próxima reunião fosse possível consolidar a sua versão definitiva. Esta reunião foi realizada em 04 de agosto por iniciativa dos conselheiros ilhéus, mesmo com a ausência dos representantes da Prefeitura, NEMA e FURG. A ata da reunião esclarece que os ilhéus estavam preocupados em definir o que precisariam para melhorar suas condições, e que isto deveria estar acima das necessidades dos agentes externos sobre a Ilha. Na proposta do Plano de Manejo apresentada pela equipe do Costa Sul/LabGerco, uma das prioridades foi incentivar o ecoturismo, que inclusive foi objeto de algumas ações precedentes deste mesmo programa. No entanto, os ilhéus colocaram sua posição de que a prioridade deveria atender às necessidades dos moradores, e por isso o turismo deveria estar em segundo plano. Nesta reunião eles redefiniram as prioridades do plano, excluindo a linha estratégica de incorporação do turismo na matriz produtiva e incluindo a linha produtividade da Ilha (capacitação e mercado).

Esta reunião não foi considerada pela equipe do Costa Sul como uma reunião válida do Conselho, já que não consta na lista de reuniões apresentada ao BID no relatório de Progresso n. 5 do Programa Costa Sul (PROGRAMA COSTA SUL, s/d-b). 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 começaram a ser elaboradas pelo consultor do Costa Sul 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 que mantinha a atividade de florestamento de pinus (FLOPAL) na ilha. Segundo a visão dos ilhéus, as plantações de pinus têm contribuído para a escassez e piora na qualidade da água subterrânea da ilha. Por este motivo, eles decidiram que o plano deveria prever ações que visassem à eliminação do cultivo de pinos na Ilha, finalizando deste modo as atividades da empresa no local.

Após esta memória, não há mais menção às 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 desconsiderada pela atuação dos agentes condutores do processo.

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 Plano de Manejo da Ilha 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.

Ainda que os princípios do processo de planejamento que a equipe do Costa Sul propôs não tenham sido bem definidos e expostos, podemos apontar uma inadequação entre a intenção e a ação. A intenção era construir de modo participativo o plano, superando o modelo intitulado Decide-Aprova-Defende, visando instaurar um processo de “empoderamento”<sup>8</sup> da comunidade local. No entanto, esses objetivos dificilmente seriam atingidos 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 assumindo que a participação que se desejava implicava em independência dos agentes internos, de modo que no prazo determinado o Costa Sul iria acabar e sua equipe se afastar do Conselho, o grau de controle externo do processo deveria ser drasticamente menor. Esta dependência que se criou na fase de planejamento continuou ao longo das atividades do Conselho.

#### **4. PAPEL DA FURG E CONCEITOS DE EDUCAÇÃO**

Após o planejamento, a intenção expressa da equipe do Costa Sul/LabGerco 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 relacionadas ao plano de manejo da Ilha iniciaram em maio de 2006 com final previsto para o início de 2008, quando a equipe se afastaria do Conselho como articuladora do processo.

A metodologia para consolidação do Conselho não foi estabelecida pela equipe do Costa Sul. 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 explicitada 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 da equipe do Costa Sul/LabGerco). Ao mesmo tempo, a

---

<sup>8</sup> O conceito de empoderamento também não foi definido pelo Costa Sul. Apesar disso, pelo contexto em que foi empregado e pelas intenções expressas em algumas apresentações orais sobre o plano, podemos inferir que seu significado está ligado à ideia de independência e capacidade da comunidade conduzir por si só o processo após o afastamento da equipe do Costa Sul/LabGerco.

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 equipe do Costa Sul/LabGerco, que assume a importância da figura do mediador do processo, que garantiria a simetria no processo de negociação. Demonstrase 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 assume este como um papel seu. 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.

Apesar de haver a intenção inicial da equipe do Costa Sul 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 esperavam que a FURG assumisse este papel de trazer soluções aos problemas enfrentados pelo Conselho. Isto aprofundou a relação de dependência e gerou 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 equipe do Costa Sul/LabGerco para funcionar, sendo que a raiz do problema está exatamente na atuação desta instituição.

Para os conselheiros o papel da FURG, personificado na equipe do Costa Sul/LabGerco, estava marcado pelo conhecimento que esta instituição detém. Nas entrevistas se explicitou que os ilhéus se posicionam frente aos agentes externos como menos preparados e dependentes de sua palavra para que as decisões sejam tomadas. Há, portanto, 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. Isto se aplica de modo mais marcante à FURG e ao NEMA, que teriam o papel de guiar o Conselho, aportando neste o conhecimento do qual carece.

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 reconheceram e interpretaram como tal. Nas entrevistas, ficou evidente que a expressão da relação de poder, na qual apenas um conhecimento é válido e a palavra daquele que o detém é a verdade, foi 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 equipe do Costa Sul/LabGerco interpreta seu papel como fundamental, pois sem sua decisão de executar aquele projeto naquele local, nem Plano nem Conselho existiriam. 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 (trecho da entrevista com um dos técnicos do Costa Sul). Outros trechos das entrevistas com os conselheiros representantes da FURG 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. Portanto, a contradição nos papéis também se apresenta entre o papel autoatribuído 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.

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

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 detêm, também se mostra nas cobranças dos ilhéus quanto a atuação da equipe do Costa Sul/LabGerco: “Vocês são técnicos da FURG, vocês ganham para aquilo” (entrevistado que representa a localidade de Porto Rey). Estas falas revelam que a atuação dos técnicos é interpretada como parte de seu trabalho, e uma prestação de serviço, afinal “vocês ganham para aquilo”. 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 universidade. No entanto, as consequências destas decisões devem ser explicadas e assumidas perante a comunidade pelos conselheiros ilhéus, afinal, os agentes externos vão embora e eles ficam.

As duas posições contraditórias assumidas pela equipe do Costa Sul/LabGerco já estão indicadas no documento que trouxe uma proposta de processo para o Conselho (apresentado na reunião de julho de 2006). 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 ser tomadas por consenso sem interferência destes agentes externos.

A posição da equipe do Costa Sul/LabGerco 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 enfrentasse e assumisse sua posição paradoxal, o que reforçou a dependência de sua atuação impedindo o objetivo último 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 (2006) 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 do Costa Sul/LabGerco a detentora do conhecimento, da iniciativa, da proposta, dos recursos financeiros e dos 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 do Costa Sul/LabGerco, 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”.

Em outro relato, o entrevistado da equipe da FURG 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”.

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 ideia 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”.

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 do Costa Sul/LabGerco 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.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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. Muitos dos conflitos aqui explicitados podem ser explicados pela adoção dos sentidos hegemônicos para os conceitos de participação (DAGNINO, 2008), desenvolvimento sustentável e educação implícitos ao Gerenciamento Costeiro Integrado conforme definição de Cicin-Sain, Knecht e Olsen (LIMA, 2009). 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 a continuidade do processo.

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, reconhecemos a necessidade da atuação de educadores nos processos participativos ligados à gestão ambiental, porém com a convicção de que aqueles que ajudam devem fazê-lo de tal forma que os ajudados possam se livrar da

ajuda. O processo de emancipação requer uma concepção de educação e uma postura do educador que não crie ou reforce a relação de dependência com os educandos.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In. MATO, Daniel (coord.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil em 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.

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.

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

LIMA, Luciana S. de. *A participação no Conselho Ambiental da Ilha dos Marinheiros (Rio Grande – RS)*: diálogos entre a Educação Ambiental Transformadora e o Gerenciamento Costeiro Integrado. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Educação Ambiental, Universidade Federal do Rio Grande - FURG, Rio Grande, 2009.

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

\_\_\_\_\_. *Trajatória e fundamentos da educação ambiental*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006b. 150 p.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Ed. Martin Claret, 2006. 193 p.

MIZUKAMI, Maria da G. N. **Ensino: as abordagens do processo**. São Paulo: EPU, 1986. 119 p.

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.

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.

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.