

Parte 3 - Políticas públicas e formação humana: realidades da sociedade contemporânea

Participação e políticas públicas: para a produção de territórios mais igualitários

Eda Terezinha de Oliveira Tassara
Omar Ardans
Vanessa Louise Batista

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PIMENTA, CAM., and ALVES, CP., orgs. *Políticas públicas & desenvolvimento regional* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2010. 211 p. ISBN 978-85-7879-016-5. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Participação e Políticas Públicas: Para a produção de territórios mais igualitários

Eda Terezinha de Oliveira Tassara¹

Omar Ardans²

Vanessa Louise Batista³

Este texto inspira-se, prevalentemente, nos resultados do projeto *“Avaliação de processos participativos em Programas de Educação Ambiental: subsídios para a formulação de políticas públicas”* (FAPESP, Programa Políticas Públicas, Processo 1998/15507-1), desenvolvido no transcorrer dos anos 1998-2003, sob coordenação, na sua primeira fase, de Marcos Sorrentino (ESALQ, USP) e, na sua segunda fase, de Eda Terezinha de Oliveira Tassara (IPUSP). Nesta pesquisa, foram avaliados dois grandes Programas de Educação Ambiental, implementados na cidade de São Paulo no transcorrer dos anos 90, quais sejam: *“Educação Ambiental no Programa de canalização*

1 Doutora e Mestre em Psicologia pela Universidade de São Paulo. Professora da Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

2 Doutor em Psicologia Social pela PUC-SP, coordenador adjunto do laboratório de Psicologia Sócioambiental e Intervenção da USP

3 Doutora em Psicologia Social pela Universidade de São Paulo, Brasil(2008), professora Titular da Universidade Paulista, Brasil

e implantação de vias, recuperação ambiental e social de fundos de vales - PROCAV II” e “Programa de Educação Ambiental e Cidadania no Distrito da Pedreira e Guaraú-Bororé”, ambos desenvolvidos em parcerias entre instituições da universidade, do Estado e da sociedade civil, engajadas na direção da concepção de seus propósitos como intervenção educativa no socioambiente, centrada no desenvolvimento de processos participativos.

A avaliação do desempenho dos dois referidos Programas de Educação Ambiental, fundamentou a conclusão de que haveria um aprimoramento na eficiência e eficácia de produção de mudanças ambientais comprometidas com a construção de sociedades sustentáveis, se fossem orquestradas ações e iniciativas conjugando a interação dinâmica das estruturas propostas para ambos os programas, articulando-as em um único delineamento projectual aplicado às regiões urbanas. Esta articulação, por sua vez, implicaria na expansão e na re-qualificação das relações Sociedade/Estado/Universidade, constituindo um novo e imbricado sistema de responsabilidades e funções, compondo uma totalidade.

Ao término da referida avaliação, formulou-se proposta de que se organizassem os espaços urbanos, constituindo-os em micro-territórios delimitados em torno de cada escola pública (estadual ou municipal), neles existentes. Propunha-se que as fronteiras destes territórios correspondessem à aproximadamente os limites do espaço urbano no interior do qual residissem alunos frequentadores de uma dada escola. Sediados na escola e a partir dela, seriam implementados programas, ações e iniciativas visando o aprofundamento das análises da questão socioambiental, mediadas pelo conhecimento do meio físico, biológico, técnico, econômico, social, político e geográfico da microrregião delimitada (“pedaço” – Magnani, 1984).

Tal aprofundamento estaria apoiado na assessoria da Universidade aos estudos diagnósticos e prognósticos do socioambiente, bem como ao planejamento das dimensões técnicas da educação e dos programas de trabalho estruturados para produzir uma

socialização adequada da criança e uma ressocialização dos adultos, quando e onde se fizesse necessária.

Caberia aos técnicos das Secretarias de Estado promover e prover as condições para a implementação destas ações, mediando a escola com os núcleos universitários correspondentes e pertinentes. Estas ações, sempre que possível, planejadas por meio de estratégias participativas, seriam acompanhadas por eles, aos quais também caberia integrar as instâncias de decisão hierarquizadas nas estruturas do Estado. A condução destes processos participativos caberia, dependendo do momento, a atores das Universidades e/ou técnicos das diferentes Secretarias.

Paralelamente, após o mapeamento de todos os serviços públicos existentes nos micro-territórios, produzidos a partir das escolas, instalar-se-iam grupos de *pesquisa-ação-participativa* – grupos PAP, mediados por ações de grupos de técnicos constituídos com este objetivo. Estes grupos, quando necessário, poderiam formar-se a partir de serviços terceirizados, propostos, selecionados, acompanhados e avaliados por técnicos do Estado. Tais grupos se instalariam sob forma de laboratórios sociais - *action-research* de Kurt Lewin. (Lewin 1948; Tassara e Ardans, 2005, 2003). Tais laboratórios sociais estariam voltados para a construção de ações transformadoras nos micro-territórios – procedimentos de questionamento, problematização, proposição de ações, gerência de conflitos, acompanhamento avaliativo e outros procedimentos sustentadores de reflexividade e de crítica.

Entre as ações dos grupos PAP estariam, a partir das condições existentes, ações de proposição, avaliação, acompanhamento e aprimoramento dos serviços oferecidos à população nos micro-territórios, aos quais corresponderiam, gradativamente, à formulação propositiva de políticas públicas pertinentes, relativas às áreas de educação, saúde, transporte, saneamento básico, geração de renda, e outros.

Tais ações consistiriam em embriões de articulação de redes de comunicação nos micro-territórios, gerando a gradativa organização

de sua população. Estas ações, em um processo planejado para integrar as sediadas na escola com as sediadas no território, teriam, assim, garantida sua sustentabilidade em um processo incremental e articulado (Campelo de Melo, 1986; Tassara, 1986) de organização, em nível político, social, econômico e ambiental, expresso em projetos e programas de planejamento sócioambiental. A discussão da missão das escolas, no processo, deveria vir a ser objeto do próprio processo de articulação estratégica dos grupos PAP, da população, da comunidade escolar, dos técnicos e da Universidade, efetuada no próprio território.

Os diferentes territórios, por sua vez, poderiam interconectar-se, material e/ou virtualmente, em um processo de integração e transversalidade desejável, possibilitando a expansão econômica e o aprimoramento das políticas públicas em nível macrorregional.

Em decorrência do referido projeto, vários técnicos de Secretarias da Prefeitura se envolveram em outros trabalhos de pesquisa e ações relacionadas ao entendimento *da* e à intervenção *na* questão socioambiental. Como um desdobramento do mesmo, foi formulado, atendendo a edital da SVMA (Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente), plano de capacitação no planejamento urbano-ambiental, de autoria de vários membros da equipe de pesquisadores, e incorporando resultados advindos da implementação do mesmo.

A grande repercussão, no entanto, do projeto, deveu-se a assunção, por parte de seu primeiro coordenador, o Professor Sorrentino, do cargo de Diretor de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, que propôs a aplicação do modelo análogo por nós elaborado, referente às relações Sociedade-Estado-Universidade, na direção da valoração de uma pedagogia participativa e emancipatória - o Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA - MMA, 2005) e um de seus desdobramentos, o Edital 05/2005 do MMA para a constituição de Coletivos Educadores no Brasil, em fase de implementação.

A discussão sobre a Política Pública no socioambiente brasileiro exigiu um aprofundamento no entendimento das políticas

já existentes e os modos como os dirigentes das mesmas encararam e reconhecem a Educação Ambiental neste processo. Neste sentido, é que houve a demanda de implementação do projeto de pesquisa, realizado em 2005-2006, e intitulado *“Educação Ambiental: estudo a partir de depoimentos de dirigentes (DAS) do Ministério do Meio Ambiente”*⁴.

O objeto dessa investigação consistiu em estudo empírico de relações entre educação ambiental, sustentabilidade (equilíbrio ou harmonia socioambiental), território (geografias) e democracia (participação, coletivos educadores), ou seja, relações entre processos socializadores (educação ambiental) e processos coletivos de construção histórica do socioambiente (geografias). Estas relações foram abstraídas através da análise de conteúdo de testemunhos de um grupo de sujeitos do corpo de funcionários do Ministério do Meio Ambiente, em cargos de direção e chefia, objetivando se realizar o levantamento de suas opiniões e avaliações sobre as relações acima referidas.

A análise foi desenvolvida considerando-se que o ProNEA se constituiu estruturado sobre três dimensões, quais sejam: a democracia e coletivos educadores, a sustentabilidade e o território. *Democracia e coletivos educadores*: justificam-se pelo seu papel na intensificação do teor democrático da sociedade e, por tal razão, são considerados ética e politicamente desejáveis. *Sustentabilidade*: entendida como equilíbrio e/ou harmonia socioambiental (sócio-eco-energético), vistos como uma condição essencial para a sustentabilidade socioambiental; tal equilíbrio/harmonia, apresentando-se como imagens de formas de interação entre a vida social e o mundo, é assumida no ProNEA, como padrão para avaliação da qualidade do socioambiente, no quadro de análise do desenvolvimento geo-histórico. *Território*

4 Tal projeto foi desenvolvido sob coordenação de Eda Terezinha de Oliveira Tassara e Héctor Omar Ardans-Bonifacino, mediante promoção da UNESCO e do Ministério do Meio Ambiente, por solicitação, formulada ao LAPSI, da Diretoria de Educação Ambiental (DEA) do referido ministério, para subsidiar a ação da Comissão Intersectorial de Educação Ambiental (CISEA). A equipe de pesquisadores esteve composta por: Hélia S. B. Pereira, Tarcísio F. Alves, Kátia de Bonis, Vanessa L. Batista e Bruna Lima.

(local): a linguagem, a ação e a intervenção dos coletivos educadores na direção da sustentabilidade socioambiental, são emanadas de mapeamentos e diagnósticos dos territórios, e neles aplicadas.

Uma análise dos componentes do referido tripé sustentou a conclusão de que estas dimensões constituíam um sistema cujos componentes inter-relacionavam-se de forma indissociável. Assim, não haveria participação como meio que não se integre na busca de intensificação do teor democrático da sociedade, constitutivo de um fim em si da participação. Isto, portanto, implica, nos territórios (local), a instalação de capacidades reflexivas, geradoras de consciência ambiental e de intervenções voltadas para o aprimoramento, transformação e/ou implementação de ações, individuais, grupais e/ou institucionais, programas e/ou políticas sócioambientais, direta ou indiretamente com ela comprometidos. Para tal, os indivíduos têm que compreender o significado deste equilíbrio socioambiental, lendo-o através de panoramas sócioambientais (mapeamentos) e inscrevendo-os em um quadro de análise (diagnósticos) definido pelas suas próprias vivências sociais, culturais e territoriais.

O ProNEA e o Programa Coletivos Educadores, portanto, têm, como fundamento pedagógico-educativo, que a promoção da participação sustentará e mobilizará reflexões, por hipótese, geradoras ou ampliadoras de consciência ambiental. Tal consciência ambiental, por sua vez, aplicada à leitura do socioambiente, propiciaria ações destinadas à manutenção do equilíbrio socioambiental, conforme acima conceituado.

Assim, a análise dos processos participativos através de procedimentos implementados no socioambiente, deverá ser desenvolvida tendo como categorias semânticas os termos *território*, *democracia* e *coletivos educadores*, e, *sustentabilidade* e suas inter-relações.

Por outro lado, ficou evidenciada, através da análise dos dados produzidos na referida pesquisa, a *inexistência de fronteiras semânticas claras entre os significados das categorias* referentes ao tripé caracterizador do ProNEA o que nos leva, em função disso, à necessidade de identificar, quando possível, a natureza desta indistinção

para, subseqüentemente, vir a explicá-la, interpretá-la ou intervir sobre a mesma.

A hipótese que fundamentou este procedimento foi a de que uma hermenêutica do coletivo dos discursos dos sujeitos entrevistados, ofereceria elementos para a compreensão das dificuldades de comunicação relacionadas à questão da educação ambiental, para, subseqüentemente, enfrentá-la, através de intervenções voltadas para o aprimoramento da ação comunicativa. Os resultados que advieram da aplicação deste procedimento, serão descritos a seguir.

A análise dos quadros-síntese dos resultados obtidos através da aplicação do sistema de categorias supra-referido, apontou para *cinco regiões de confusão conceitual*, advindas de inconsistências lógico-semânticas, derivadas da aplicação de termos distintos de forma indistinta, ou seja, termos que são utilizados como sinônimos sem o serem, e as consequências desta forma de utilização dos termos sobre avaliações ou argumentos a elas referidos.

São elas as que se referem a:

1. a separação entre os alimentos ideológicos das aspirações políticas e as possibilidades de ação na gestão política – o desejado *versus* o possível;
2. as diferenças de significado entre o termo “sustentável”, aplicado como adjetivo ao substantivo “desenvolvimento”, e o substantivo “sustentabilidade”;
3. a participação vista como um instrumento de coesão social e, portanto, associada a interpretações de teorias sociológicas do consenso social, em contraposição à participação pensada como um meio para a expansão e o aprimoramento do Estado democrático, portanto, como meio de ampliação do acolhimento da diversidade, no quadro institucional do Estado;
4. a questão da democracia representativa, vista de forma não específica em relação à democracia direta ou popular, e

suas implicações em relação às ações políticas envolvendo participação, quer no planejamento como na gestão; e

5. a questão do emprego do termo “transversalidade” no desenvolvimento de avaliações de ações de políticas públicas, particularmente sociais.

Sob tal perspectiva, as regiões identificadas de confusão lógico-semântica, indicando uma ausência de racionalidade, geram uma “cultura de frustração”, transformando divergências em supostos conflitos e propiciando avaliações negativas. Dessa forma, criando a ilusão de impedimento, transformam-se em obstáculo para o trabalho dos Coletivos Educadores, para a criação e/ou consolidação de redes sociais e, portanto, em obstáculo para alcançar uma consciência ambiental aprofundada e coletiva.

Assim, considera-se que seria um avanço para o enraizamento socioambiental das ações de intervenção a serem produzidas pelo Coletivo Educador, laboratórios sociais sejam implementados para propiciar esclarecimento das referidas e identificadas regiões de indistinção semântico-conceitual no que se refere à educação ambiental crítica (Ferraro Jr., 2005), permitindo reflexões sobre seus sentidos e interpretações e suscitando propostas de modelos de ação, intervenção e avaliação de situações socioambientais consideradas problemáticas, gerando conhecimento sobre processos participativos, intervenções psicossociais e laboratórios sociais (Tassara e Ardans, 2005, 2003). Ou seja, os Coletivos Educadores constituir-se-iam em espelho da dimensão socioambiental brasileira, através das imagens trazidas por seus atores, imagens estas que contêm seus particulares vieses ideológicos.

Por outro lado, na esteira do que até aqui foi exposto, se a educação ambiental é o objetivo ao qual serve, como método, a pesquisa-ação, através de Coletivos Educadores, é mister não se iludir a respeito do verdadeiro papel democrático transformador dos participantes, na medida em que, dependendo da instância envolvida (PAP 1, 2, 3 ou 4), do coletivo educador, os critérios lewinianos não estarão operando da mesma forma, pelo simples fato de que algumas

dessas instâncias estão integradas por “representantes” de instituições dos mais diversos tipos e presença na sociedade, expressando seus respectivos interesses.

Isso implica que, quem representa, no coletivo, uma instituição, não poderá ter, porque submetido aos imperativos da instituição que representa, o grau de autonomia e reflexividade que a pesquisa-ação, por definição, exige. Construir coletivos educadores nos quais se pretende trabalhar com o método da pesquisa-ação, então, supõe enfrentar a contradição fundamental de coletivos “representativos”, aos quais acabamos de nos referir, e coletivos “populares”, ou seja, coletivos integrados por cidadãos, cuja consciência ambiental não pode ser impingida “de fora” e “de cima” de seu contexto vital, pois se isso acontecer, correm-se os riscos de a consciência ambiental não aparecer nos sujeitos ou, se já existir, de que ela não se desenvolva simultaneamente à consciência política, histórica e social.

A participação popular, na construção da Política Pública Nacional Coletivos Educadores, por hipótese, é uma dimensão essencial que visa a instauração do diálogo entre as diversas instâncias da estrutura social, levando a uma tomada de decisões democrática sustentando o empreendimento coletivo das deliberações sobre o socioambiente. A questão fundamental que se coloca para as instâncias promotoras é a de como produzir e identificar a presença de um diálogo legítimo entre os participantes dos grupos e coletivos, aquilo que no dizer de HABERMAS (1981) se chama intersubjetividade ílesa, qualificando as deliberações e debates que se efetivam nas interações sociais neles processadas. Tal formulação se apóia na suposição de que o diálogo seria a condição necessária e suficiente para se garantir ações políticas democráticas, portanto, ações eficazes para a produção de territórios mais igualitários.

A meta de uma intervenção promotora do diálogo é a construção de arenas públicas nas quais os diversos grupos exponham as suas diferentes maneiras de ler o território, tanto no que se refere à sua geo-história, como aos problemas por eles identificados situados nas diferentes dimensões políticas, éticas, culturais e estéticas;

assim como possam os mesmos delimitar em fóruns participativos as potencialidades que os territórios ofereçam para o encontro de soluções compartilháveis e/ou respeitadoras das diferenças, em escalas individuais, comunitárias e institucionais.

Tal configuração criaria as condições para a tematização pública de interesses setoriais e particulares, dando-os ao conhecimento do coletivo a fim de que o mesmo possa resolver, de forma democrática, conflitos emergentes do debate, situados nas esferas políticas, lógicas ou psicológicas. Isto é, significaria a criação necessária de espaços de locução conforme os caracteriza HABERMAS (1981), nos quais se produziria intencionalmente a desinstrumentalização de preconceitos e vieses autoritários presentes nas interações processadas nos grupos e coletivos.

Sob tal perspectiva, os nexos, entre o que é discutido no transcorrer do processo participativo e o que é empreendido sob a forma de intervenções socioambientais subsequentes, vão se constituindo concomitantemente com as ações, e os conflitos e contradições emergentes vão se explicitando pouco a pouco sobre os mesmos, deliberando-se democraticamente.

Para que a supra-referida produção se dê, há que se atentar para o fato que a convivência, no coletivo, pode vir a se tornar viciada e viciosa, se houver uma tendência à reprodução rígida de uma hierarquia caracterizando as instâncias de poder em que se inserem inicialmente as pessoas envolvidas; desta forma, em alguns casos, poderia ocorrer uma participação pouco genuína no enfrentamento dos conflitos, refletindo-se a mesma em uma redução do teor crítico e propositivo para a superação dos conflitos e contradições emergentes, já que tal superação implica, muitas vezes, a necessária confrontação com características tradicionais da vida comunitária, algumas arraigadas há décadas ou mesmo séculos.

Concluindo, pode-se dizer que uma compreensão coletiva da problemática sociambiental explicitada em um dado território geográfico compartilhado por um grupo social, está condicionada a um maior teor democrático se tiver como substrato um entendimento

complexo das indagações que se formulam, se analisam e se sintetizam em propostas de ação, pautando os momentos de debates coletivos e reverberando em uma potência de atuação permanente dos sujeitos em seu cotidiano, de modo a se questionar o instituído e se criticar o naturalizado, enraizando-se tal compreensão profundamente no território e extrapolando-a para outros entendimentos sistêmicos em uma escala planetária.

Referências

CAMPELO DE MELO, Maria A. “Uma estratégia de planejamento adaptativo não-sinóptico” in: **Ciência e Cultura**, São Paulo (1986) v. 38 n° (8), p. 1386-1391.

FERRARA, L. D. “As cidades ilegíveis. Percepção ambiental e cidadania”. in: DEL RIO, Vicente e OIVEIRA, Livia (org.) **Percepção ambiental. A experiência Brasileira**. São Carlos: Ed. UFSCar/Nobel (1999), pp. 127-142.

FERRARO JR., Luiz Antonio (Org.) (2005) **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - Diretoria de Educação Ambiental. Versão eletrônica disponível in: <http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/og/pog/arqs/encontros.pdf>

Folha de S. Paulo. Caderno Especial SP 450. P. 2 e 3. 09/02/2004.

HABERMAS, Jürgen (1981) **Teoría de la acción comunicativa**. Trad. Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Taurus, 1987. 2 vol.

IBGE – Censo 2000

LEWIN, Kurt. **Problemas de dinâmica de grupo**. Trad. Miriam Moreira Leite. São Paulo : Cultrix, 2a. ed. 1973. (1948)

MAGNANI, J. Guilherme. **Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1ª ed. (1984)

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE e MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO
Programa Nacional de Educação Ambiental (ProNEA). Brasília,
3ª ed. (2005)

O Estado de São Paulo. “São Paulo 450” 25/01/2004, p. H46 a H47.

PMSP/SVMA. Atlas ambiental do município de São Paulo. São Paulo:
SVMA. (2004)

PMSP/SVMA/IPT. GEO cidade de São Paulo: panorama do meio
ambiente urbano. Brasília: Pnuma. (2004)

ROSA, Edinete M. **Radiografia de um processo social: um estudo
sobre o discurso jurídico a respeito da violência contra crianças**.
São Paulo: Casa do Psicólogo. (2004)

TASSARA, Eda T. de O. e ARDANS, Omar **Educação Ambiental:
um estudo a partir dos depoimentos de dirigentes (DAS) do
Ministério do Meio Ambiente** Relatório final da pesquisa. Brasília:
MMA-DEA. Relatório de circulação restrita. (2006)

TASSARA, Eda T. de O. e ARDANS, Omar Intervenção psicossocial:
desvendando o sujeito histórico e desvelando os fundamentos da
educação ambiental crítica. in: FERRARO JR., Luiz Antonio (Org.).
**Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais
e Coletivos Educadores**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente
- Diretoria de Educação Ambiental, p. 204-217. Versão eletrônica
disponível in: [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/og/pog/arqs/
encontros.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/og/pog/arqs/encontros.pdf)(2005)

TASSARA, Eda T. de O. e ARDANS, Omar Participação emancipatória:
reflexões sobre a mudança social na complexidade contemporânea
in: **Imaginário-USP**, No. 9, p. 15-31. (2003)

TASSARA, Eda T. de O. Uma estratégia participativa no planejamento
educacional in: **Ciência e Cultura**, São Paulo, v.38 n° (8), p. 1373-
1380. (1986)