

## O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre gerir e gestar

### Introdução

As discussões em torno do binômio ‘desenvolvimento sustentável’ já começam a definir os seguintes contornos: promover o desenvolvimento sustentável é gestar, socialmente, uma nova forma de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico e preservação do meio ambiente, ao mesmo tempo em que diminua as distâncias e desigualdades sociais, respeite a diversidade cultural e garanta condições e qualidade de vida para as futuras gerações. Mais ainda, a participação cidadã no processo de formulação, tomada de decisão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos que visem à sustentabilidade, à sua gestão coletiva, é posta como uma condição *sine qua non* para que esta seja efetiva e duradoura. Para James Wolfensohn, “a participação conta não só como um meio de melhorar a eficácia do desenvolvimento, como sabemos de estudos recentes, mas como chave para a sustentabilidade de longo prazo...” (*apud* Weiss, 2000: 12).

A implementação de políticas e projetos que postulam a sustentabilidade do desenvolvimento tem na garantia e na manutenção da participação das comunidades, em todas as fases de sua elaboração e de sua implementação, um de seus maiores desafios. Mesmo os projetos que se orientam fundamentalmente no sentido de incrementar o capital social dos grupos envolvidos, tais como, os fundos sociais e ambientais, têm apresentados resultados ainda incipientes. Segundo levantamento feito por Weiss (2000) das características de fundos sociais recém-criados pelo Banco Mundial, somente 27% dos projetos financiados ou administrados pelo Banco apresentou aumento da participação das comunidades envolvidas.

Por outro lado, quando se consegue um bom nível de adesão e comprometimento das populações, comunidades e ou grupos sociais aos projetos (seja na implementação de programas, projetos e atividades ou na avaliação dos possíveis impactos ambientais), o conflito entre esses grupos ou entre os grupos, as agências e ou os proponentes (públicos ou privados), aparece como um fator complicador do processo de gestão ambiental. Como bem anota Canter (1998:737-738),

*Los conflictos pueden aparecer por las estrategias de gestión de los recursos, por los impactos ambientales previstos de nuevos proyectos y/o planes de desarrollo económico, por el funcionamiento de proyectos existentes (como presas) y por la restauración ambiental asociada a la recuperación de recursos ambientales degradados. Los temas objeto de **conflictos son a menudo científicamente complejos, técnicamente complicados y altamente inciertos.** [grifos meus]*

É por meio de duas questões que este trabalho busca se aproximar criticamente do conceito de participação e de suas implicações nos processos de gestão ambiental: 1) quais são os entraves para uma gestão coletiva e participativa, ou seja,

qual é o custo da participação cidadã<sup>1</sup> nos projetos, programas e ações norteadas pelos princípios da sustentabilidade? 2) a presença insistente de conflitos em torno da participação pública sempre assume contornos de um fator social puramente negativo, isto é, um fator dificultador da gestão ambiental?

Para tanto, na sua primeira parte, procuro refazer essa linha que liga desenvolvimento e participação, remontando à relação da gestão e participação nos processos produtivos e na implementação de políticas públicas até chegarmos no atual conceito de gestão ambiental. Depois, se destaca a centralidade do conceito de participação, diante da meta sustentabilista de fundar e implementar novas práticas coletivas que reordenem as ações humanas em relação à natureza, em especial, analisando como os especialistas vêem a participação e conflitos entre grupos sociais no processo de tomada de decisão ambiental.

Feita essa contextualização conceitual, passo a problematizar as duas questões que recortam esse debate em torno da participação como princípio da gestão ambiental. Com Georg Simmel, procuro destacar a natureza sociológica do conflito, qual seja, pensá-lo como uma forma de sociação, de interação entre as pessoas, e não somente como dissociação. Já com Mancur Olson, busco entender a lógica da ação coletiva, ou melhor, como os grupos sociais calculam os custos da participação social.

Por fim, nas considerações finais, pretendo apontar como essas duas leituras possibilitam problematizar o princípio da participação como portador de uma potencialidade gestadora de novas formas de organização social que rompa com o atual modelo de desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> A qualificação *cidadã* se refere aqui a construção da participação coletiva dos indivíduos e ou grupos sociais. Não que se desconsidere a participação individual e desorganizada nesse processo, pelo contrário, este trabalho reconhece a multiplicidade das formas de participar. Aqui o esforço é indicar um primeiro esboço, inicial e incompleto, dessa diversidade.

## 1. Gestão e gestão ambiental: definições e conceitos

As últimas três décadas do século passado indicaram e demonstraram que a questão ambiental não poderia ser tratada distante de suas raízes, fincada no desenvolvimento tecnológico e econômico das sociedades contemporâneas. Essa configuração do problema, que colocava no mesmo barco conservação/preservação ambiental e promoção do desenvolvimento sócio-econômico, impôs que o tratamento das políticas do meio ambiente “não poderia ser mantido permanentemente à margem de processos de **ação coletiva** e de **organização econômica**.” (GODARD, 1997: 201) [grifos meus].

Nesse apartado do texto discorrerei, de maneira breve e sucinta, o caminho pelo qual me aproximei da noção de gestão, qual seja: como é definido semanticamente o termo gestão? Como este conceito cruza os portões das grandes organizações industriais e se estabelece como um conceito central na imbricação de políticas ambientais e políticas de desenvolvimento sócio-econômico-cultural?

### *Uma aproximação semântica*

Hoje o termo gestão aparece sem maiores dificuldades no campo das políticas públicas, mas historicamente o seu emprego origina-se no domínio do privado, especialmente como um conceito jurídico administrativo. Via de regra, ainda hoje, os dicionários da Língua Portuguesa, anunciam esse entendimento. Para Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, gestão provém do latim *gestione* e significa “1. Ato de gerir; gerência, administração. Gestão de negócios. Jur. 1. **Administração oficiosa de negócio alheio, sem mandato ou representação legal**” (1999:685).<sup>2</sup> [grifo meu]

Godard (1997) resgata precisamente esse sentido. Para esse autor francês, a formulação original de gestão – administrar “bens possuídos por um proprietário” – contém duas idéias importantes:

*(...) a. Esses bens são suscetíveis de serem apropriados por pessoas, mas eles podem ser separados dessas pessoas a ponto de sua administração poder ser confiada a um terceiro; b. repousando sobre uma relação entre um sujeito (o titular do direito de propriedade ou seu representante legal) e um objeto (o bem possuído), a relação de gestão pressupõe que o vir-a-ser do objeto, incluindo-se aqui sua destruição, submete-se aos projetos, usos e preferências do sujeito, o que manifesta a concepção plenamente desenvolvida do direito de propriedade que é, de forma última, um direito de destruir (Rémond-Gouilloud, 1989). (Godard, 1997:209)*

Hoje, quando se formula o conceito de gestão ambiental, anuncia-se muito mais do que a simples gerência de bens privados por um terceiro sem mandato, sem procuração ou representação legal. Primeiro, via de regra, diz de empreendimentos

<sup>2</sup> O Moderno Dicionário da Língua Portuguesa *Michaelis*, traz o mesmo sentido ao termo: “1. Ato de gerir. 2. Administração, direção. G. de negócio: administração oficiosa de negócio alheio, feito sem procuração.” (Michaelis, 1998:915)

que interessam à vida pública. Por outras tantas, mesmo quando se tratar de avaliação de projetos ‘privados’ ou de bens particulares, avalia-se seus impactos externalizados, seu interesse coletivo. Em projetos, planos e atividades pautadas pelas diretrizes do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>, o emprego do termo gestão deixa a raiz *gerir* e se acomoda no significado de *gestar*. Não se restringindo mais à *gerência* de bens particulares (ou públicos), mas também ao planejamento, à discussão pública, à implantação, ao monitoramento e à avaliação de planos, programas e atividades, isto é, de gestão – da gestão coletiva – de políticas públicas ambientais e de desenvolvimento.

Como se pôde notar, a migração do termo *gestão* do espaço da administração e direção de bens particulares ao espaço da administração e gerência de bens públicos, impõe não só a assunção de novos princípios, mas também uma ressignificação, uma composição ou uma oposição entre *gerir* e *gestar*<sup>4</sup>. A gerência dos interesses e dos bens particulares, apontada por Godard (1997) como a capacidade de submeter os projetos e usos à vontade do sujeito, implicando, inclusive, a possibilidade da própria destruição do objeto da gestão, passa a ser entendida como a gestão de políticas que buscam orientar opções de desenvolvimento, em resumo, planejando, implementando e avaliando programas e projetos locais e nacionais<sup>5</sup> que buscam integrar meio ambiente e desenvolvimento no processo decisório (Bursztyn e Bursztyn, 2000). Lá o gerenciamento de bens particulares, aqui a gestão (gerenciamento, monitoramento e avaliação) de interesses e bens públicos:

*A gestão constitui agora o cerne onde se confrontam e se reencontram os objetivos associados ao desenvolvimento e ao ordenamento e àqueles voltados para a conservação da natureza ou para a preservação da qualidade ambiental. Ela está sendo introduzida em todas as áreas: gestão dos equilíbrios naturais, gestão dos povoamentos, gestão dos recursos naturais, gestão do espaço, gestão dos recursos genéticos etc. (Godard, 1997:214)*

Mas, antes de chegar ao domínio das políticas ambientais, foi na atividade empresarial que o significado de gestão teve a sua primeira extensão.

*O domínio tradicional de aplicação desse conceito é aquele relativo aos bens materiais, móveis, ou imóveis, resultantes de uma atividade de produção ou necessitando um trabalho para serem mantidos em seu estado útil. É este sentido que vai ser sistematizado na análise de atividades empresariais, onde ocorre uma primeira extensão de seu significado: os objetos da gestão constituem o conjunto dos fatores*

<sup>3</sup> Neste trabalho, quando me refiro ao termo desenvolvimento sustentável, tenho em mente a matriz conceitual estabelecida por Sachs (1993:37), especialmente o que o autor aponta como sendo as cinco dimensões do ecodesenvolvimento: sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial, sustentabilidade cultural.

<sup>4</sup> Abre-se aqui uma perspectiva interessante de aprofundamento desse debate semântico: a discussão sobre signo e significado aproxima a discussão de gestão à lente analítica da semiótica (Ver Peirce, 1977). Mas esse já seria um outro trabalho.

<sup>5</sup> Sobre a relação entre projeto nacional e visão ecológica da economia, entre projeto nacional e natureza, ver o texto seminal de Pádua (1997).

*materiais e imateriais, (os ativos financeiros, uma imagem de marca...), humanos e não-humanos, que concorrem para a realização de uma certa performance econômica, expressa em termos de produtos vendidos no mercado ou de serviços prestados. (Godard, 1997:214)*

Será a apropriação e utilização desse primeiro alargamento do conceito de gestão, na gerência dos negócios das grandes corporações, que vai interessar. Particularmente, no que tange à formulação e incorporação aos modelos de gestão da atividade empresarial, de propostas de co-gestão empresarial e de técnicas de controle da participação. Antes de qualquer vinculação conceitual entre meio ambiente, economia e participação, o conceito de gestão, preenche dessas duas últimas, foi incorporado ao mundo da produção.

### *A gestão da produção e participação*

A gestão vista pela administração é tida como a própria gerência do bem econômico, envolvendo todo o processo administrativo na busca de atingir as metas e os objetivos traçados (de planejamento, de organização, de produção, de rentabilidade, de comercialização). A essa visão administrativa e produtivista do processo de gestão, opõe-se, segundo Garay (1997), uma visão crítica. Para esses críticos, “[...] sob a bandeira da racionalidade, objetivando o aumento da produtividade, justificar-se-ia a natureza da relação de subordinação entre capital e trabalho” (Garay, 1997:101). Assim, o controle do processo de gestão é que passa a ser o centro das disputas e preocupações no mundo do trabalho.

Paulatinamente esse embate entre as formas de organização e as formas de controle do processo produtivo ganhou corpo e novos contornos. A cada mudança ou incremento no sistema produtivo (crescimento, expansão, complexidade), a gestão incorporava mecanismos de administração que conduzissem a uma maior eficiência produtiva e um maior controle do processo de trabalho.

Vejamos alguns exemplos indicados por Garay (1997). A Escola das Relações Humanas, passou a conceber o trabalhador como um ser social. Assim, do pondo de vista da produção, passa-se dos incentivos econômicos aos psicossociais: “introduziram-se novas formas de dominação mais sutis, minimizando-se as coerções com base no entendimento das ‘motivações humanas’, sempre com a justificativa econômica do aumento de produtividade.” (Garay, 1997:103). A Abordagem Estruturalista da Administração, sustentada pela preponderância da máquina burocrática e nos princípios da dominação racional-legal, buscou garantir um maior controle sobre a disciplina do trabalhador. Já a Escola Comportamentalista da Administração, centrou suas preocupações no comportamento organizacional, “discutindo os conflitos existentes entre objetivos organizacionais e objetivos individuais.” (Garay, 1997:104), de forma que a gestão deveria definir papéis, deveres e tarefas com o intuito de diminuir os possíveis conflitos<sup>6</sup>. Por sua vez, a Abordagem dos Sistemas Abertos abriu a

<sup>6</sup> Mais à frente verifica-se que os projetos de gestão ambiental que se abrem à participação, especialmente aqueles que envolvem um processo de tomada de decisão, a limita e a controla a fim de diminuir os conflitos.

discussão sobre o modelo de gestão ao debate interdisciplinar. Aqui, o controle e organização da produção e do trabalho passam contar com a sofisticação de complexos sistemas de informação. Por fim, a Abordagem Contingencial da Administração passa a abordar a influência nas condições e no espaço de trabalho, da tecnologia e dos sistemas culturais, políticos, econômicos e sociais. Abre-se a gestão da produção às influências e condicionantes ambientais, internas e externas ao processo produtivo.

A partir do final dos anos 60 do século passado, com a crise advinda com o acirramento da concorrência internacional e seus desdobramentos no setor produtivo mundial (a saturação do mercado de bens duráveis, a perda do poder aquisitivo, a entrada de novos países produtores, a formação de blocos regionais etc.), a ‘organização científica do trabalho’, seus métodos e técnicas de Engenharia Industrial começam a dar lugar a novos modelos de gestão. Diante desse quadro de crise,

*As empresas começaram, então, a passar, ou sentirem a necessidade de passar, por um processo de reestruturação produtiva. Esse processo tende a dar origem a um novo padrão de acumulação de capital e de organização da produção, o qual vem sendo chamado, pelos estudiosos, de pós ou neofordismo, de acumulação flexível, especialização flexível, modelo japonês, entre outras nomenclaturas. (Garay, 1997:106)*

É nesse contexto de crise e de reestruturação produtiva que se delineia, na década de 80, os modelos de gestão participativa. A questão da participação, ou do controle do processo de gestão, passa a ser central, seja pelos dilemas e entraves do modelo científico-produtivista, seja pela necessidade de incorporar e gerar processos constantes de inovação, seja pela pressão das organizações de trabalhadores de co-gestionar a produção.

A gestão participativa rompe com o modelo taylorista e fordista, particularmente no que diz respeito aos postulados da separação entre as “tarefas de concepção e de execução, da fragmentação e da especialização das tarefas e da desresponsabilização do trabalhador com a produção e com a vida da empresa.” (Cattani, 1997:108). Para as empresas, a gestão participativa estabelece vantagens competitivas adicionais e uma flexibilização da produção, já para os trabalhadores, abre-se um espaço de realização do ideal da autonomia.

A despeito do avanço em relação ao sistema anterior, a gestão participativa pode assumir um caráter paradoxal: a participação no processo de produção diminui a participação social do trabalhador. Cattani (1997) levanta alguns fundamentos para uma postura crítica em relação à gestão participativa. Para os objetivos desse trabalho destaco quatro:

*a) a GP [Gestão Participativa] de iniciativa patronal é episódica e reversível, apresentando-se como estratégia para legitimar decisões tomadas pela administração superior sem verdadeira consulta ao conjunto dos trabalhadores. [...]; c) a GP permite às gerências apoderarem-se dos saberes clandestinos [...]; d) [...] no sistema participativo, os assalariados não reconhecem a gerência como fonte*

*da pressão [...], consideram-se responsáveis pela redução da produtividade e culpados pelos eventuais desacertos (Tixier, 1986); e) por fim, o impacto mais contundente da GT ocorre sobre a ação sindical, uma vez que, habitualmente, os sindicatos são aliçados do processo. Por definição a gestão participativa deveria ser um processo coletivo. Entretanto, por imposição patronal, ela tende a isolar o trabalhador das questões coletivas mais amplas. A participação promovida pelas gerências restringe-se aos problemas técnicos da produção (custos, produtividade, qualidade), impedindo a discussão e a contestação do sistema de poder e do sentido da produção. (Cattani, 1997:112-113) [nota minha]*

Por mais que essa aproximação ao mundo do trabalho (das limitações e das encruzilhadas do processo de gestão no interior das corporações), possa parecer, em um primeiro momento, distante do debate ambiental, acredito que seja possível traçar algumas heranças (ou dilemas) e paralelos entre o modelo de gestão ambiental e o modelo de gestão empresarial. Antes de caminhar para o tópico seguinte, faz-se importante registrar algumas dessas similitudes:

- 1) *A concepção de gestão como um processo global.* A gestão passa a ser entendida como um processo que interessa não só à administração do negócio em si (do bem ou da produção), mas que rege um contínuo que vai da concepção ao planejamento, da implantação ao gerenciamento e, por fim, chega ao monitoramento e à avaliação dos projetos, atividades e procedimentos adotados, bem como dos resultados alcançados;
- 2) *A denúncia da falta de racionalidade no processo produtivo.* O apelo a uma maior racionalidade, que nas empresas, via de regra, incrementa a produtividade, na gestão ambiental sustenta a sua compatibilidade com os imperativos econômicos (utilização mais racional dos recursos, prevenção e previsão de futuros danos ou acidentes, controle do desperdício, reaproveitamento de materiais, controle do tempo e dos custos);
- 3) *Planejamento e Internalização.* A capacidade de antever e se prevenir de possíveis percalços e acidentes, a planificação com vistas à realização ou não dos empreendimentos se sustenta, em ambos os casos, no planejamento. A integralização de todos os custos do processo produtivo nas planilhas, inclusive os danos causados pela externalização dos impactos ambientais (degradação, poluição, contaminação), são princípios cobrados pela gestão ambiental e pela gestão empresarial. Aqui é difícil definir suas fronteiras, mesmo porque as atividades e empreendimentos industriais, colocam-se como um dos principais objetos de gestão ambiental. Mas ainda, é na gestão dos processos industriais que a gestão ambiental destaca, por vezes, seus maiores êxitos;
- 4) *Apelo à participação.* Os mecanismos de participação coletiva na gestão da corporação e de envolvimento da sociedade nos projetos, nas avaliações e nos processos de tomada de decisão ambiental têm mecanismos e instrumentos de informação, de consulta e de

planejamento bastante similares<sup>7</sup>. Mais ainda, foi agravamento de uma situação de crise, a mesma crise econômica e ambiental, tanto lá quanto cá, que incorpora ao processo de gestão o princípio da participação;

- 5) *O controle da participação.* O controle da participação coletiva nas empresas e nas agências, via de regra, fica a cargo de suas respectivas gerências técnico-administrativas. Nesses casos a participação só é bem vinda sob rígido planejamento das técnicas, da objetivação do tempo e da delimitação do espaço;
- 6) *Os limites impostos à participação.* Tanto no interior das corporações quanto nos processos de decisão ambiental, a participação é limitada. Uma das formas é restringir os debates aos objetivos dos projetos e ou atividades, qualquer extrapolação é regulada e não permitida. A participação não deve evitar gerar conflitos.

Nesta parte do texto busquei descrever como o crescimento econômico e crise do modelo de desenvolvimento ligam e interligam gestão empresarial e gestão ambiental. Em suma, se preservação ambiental e crescimento econômico encontra-se imbricados em toda parte, gestão econômica e gestão ambiental não podem ser dissociadas quando se fala de desenvolvimento sustentável. Mais ainda, se um dos marcos da fronteira entre gerir e gestar repousa na noção de processo, a sua melhor demarcação é o grau de internalização e institucionalização do princípio da participação e do controle social das instâncias de planejamento, implantação, monitoramento e avaliação – de todo processo. Mesmo porque, nesses dois espaços de gestão, a introdução do princípio da participação não se fez sem custos ou conflitos. São esses os focos de análise do próximo tópico: o princípio da participação na gestão ambiental, seus custos e conflitos.

---

<sup>7</sup> Ver Figura 02 na página 21 deste trabalho. Segundo Canter (1998:716) os projetos industriais tem desenvolvido uma escala similar.



## 2. O princípio da participação em gestão ambiental

### *Políticas Públicas e participação*

Como se viu anteriormente, a discussão sobre participação não é tão nova e, muito menos, se restringe ao mundo do trabalho e das questões ambientais. O princípio da participação também permite traçar uma linha entre o debate em torno da gestão de políticas públicas e a questão ambiental, dos mecanismos de participação pública ao processo de tomada de decisão ambiental<sup>8</sup>.

Na década de oitenta, o modelo tecnocrático de planejamento governamental adotado pelo Estado brasileiro, no qual as ações eram “formuladas de cima para baixo”, começava a ser criticado e questionado. No ano de 1980 já era possível apontar a necessidade da

[...] participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de Governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados. (Haddad, 1980 *apud* Bandeira, 1999:9).

Atualmente, não só as agências governamentais assumem a importância da participação social no planejamento e implantação de políticas públicas. As agências multilaterais e os organismos financiadores internacionais (Banco Mundial, JICA, BID) apontam a participação não só como princípio, mas como um indicador de efetividade e sustentabilidade dos programas que financiam. Weiss (2000:18-19) sintetiza os impactos da participação em projetos financiados pelo Banco Mundial no seguinte quadro:

Quadro 01. Algumas das evidências reportadas sobre o impacto da participação nos resultados dos fundos sociais.

4 Em levantamento de 121 projetos comunitários de abastecimento de água financiados por várias agências, notou-se que foram altamente eficazes apenas 3% dos projetos com baixas taxas de participação, enquanto foram altamente eficazes 81% dos projetos com alta participação. Verificou-se que a participação (“empoderamento”) da comunidade foi a variável que mais explicou o êxito dos projetos. (Narayan, Deepa, *The Contribution of People's Participation – Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*, World Bank, 1995.)

<sup>8</sup> A participação da sociedade civil, em especial de seus setores organizados, nas instâncias de decisão públicas, configura um campo de estudo bastante amplo que assume uma dimensão que vai das organizações clássicas do movimento social (sindicatos, associações profissionais, ligas camponesas, grupos sociais e religiosos), dos novos movimentos sociais (de negros, pacifistas, homossexuais, mulheres, ambientalistas) e das organizações civis do chamado terceiro setor, aos grupos de interesses. Neste trabalho optamos em destacar, rápida e resumidamente, os impasses da participação no processo produtivo e nas políticas públicas, por entender que esse recorte analítico permite focar o núcleo de interesse deste texto: participação e gestão ambiental.

- 4 Em levantamento de 28 avaliações ambientais na Região Latino-América e o Caribe (LAC) entre os anos fiscais 1989 e 1994, verificou-se que os desenhos dos projetos foram melhorados com a participação popular e consultas às comunidades, aos governos e ONGs locais. (Partridge, W., *People's Participation in Environmental Assessments in Latin America*, World Bank, 1994)
- 4 Verificou-se que a participação pública tem sido a variável mais importante no êxito inicial de projetos da Facilidade Ambiental Global (GEF). (*Public Involvement in GEF-Financed Projects*, GEF Secretariat, Washington, D.C., 1996.)
- 4 O capital social, medido pela participação em grupos e redes, é fator importante ao desenvolvimento, segundo estudo na Tanzânia com 750 domicílios localizados em 45 aldeias. Da análise de regressão múltipla, verificou-se que o capital social contribuiu mais ao bem-estar do domicílio que o nível educacional, os bens amealhados, o acesso ao mercado, o capital humano, físico e natural. (Narayan, Deepa, *Voices of the Poor: Social Capital and Poverty*, 1996)

Fonte: Retirado de Weiss, Joseph. *Relatório Geral I. Lições aprendidas da experiência comparada entre fundos no Brasil e no Exterior. In: Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil. Brasília, 2000.*

James D. Wolfensonh, presidente do Banco Mundial, e a Japanese International Cooperation Agency-JICA, citados por Bandeira (1999:12-15), confirmam o quadro descrito acima. Wolfensonh diz claramente que: “I personally believe in the relevance of participatory approaches and partnerships in development and am committed to making them a way of doing business in the Bank”. A JICA também deixa claro a importância atribuída à implantação de mecanismo de participação (individual e comunitária) em seus projetos de cooperação e na política de desenvolvimento dos países cooperantes: “There is an increasing recognition of the necessity not only community participation in individual projects but also widespread citizen participation in national development activities in recipient countries.”

Entre o discurso e a prática efetiva desses organismos, há uma distância que deve ser anotada. Analisando os fundos sociais recém criados pelo Banco Mundial, Weiss (2000:5) aponta as seguintes características:

**Orientação.** 1) à participação comunitária (27% dos fundos), 2) às necessidades expressas da comunidade (“demand-driven”) (8% dos fundos) e 3) ao fortalecimento da capacidade comunitária (desenvolvimento institucional, apenas 16% dos fundos). **Áreas financiadas em % dos projetos.** Infra-estrutura econômica (45%) , Infra-estrutura social (30%), programas de serviço social (33%), crédito para empreendimentos (12%), desenvolvimento comunitário (14%), etc.; **Forma de subsídio.** Todos tinham doações para infra-estrutura, enquanto 20% ofereciam microcrédito para geração de renda. De 8-10% dos recursos doados são para geração de renda apenas nos fundos em Guatemala e no Peru..

Essa pequena síntese da análise feita por Weiss (2000) revela um insistente descompasso entre o reconhecimento da importância e a internalização dos custos da participação (atendimento às necessidades expressas, desenvolvimento

comunitário, geração de renda). A importância dada ao princípio da participação destoa de sua implementação prática<sup>9</sup>. Digo insistente porque essa distância vai aparecer, com diferentes contornos, também no discurso e na prática da gestão ambiental.

### *Gestão ambiental e participação*

O discurso dos técnicos ambientais, tal como na gestão de produção, foi incorporando paulatinamente o princípio da participação. Primeiramente, a definição de gestão assumiu a noção de processo, extrapolando o significado restrito de gerência e estabelecendo um contínuo entre planejamento-implementação-monitoramento-avaliação na gestão dos recursos naturais. Nesse momento, são os princípios da internalização e da precaução que sustentam tanto o discurso da interdependência entre as atividades econômicas e a qualidade ambiental (entre a degradação ambiental e seus efeitos negativos sobre a economia), como o apelo a uma maior racionalidade na gestão integrada da produção e do ambiente (Bursztyn, Benakouche e Bursztyn, 1994).

A análise de três textos sobre instrumentos e gestão ambiental de uma das referências da área, a professora Maria Augusta Almeida Bursztyn, podem exemplificar muito bem a gradativa importância que o princípio da participação assumiu, nesses últimos anos, na gestão ambiental.

Os dois primeiros, ambos de 1994, estabelecem e confirmam os princípios da precaução e da internalização. O primeiro, “Os instrumentos econômicos e a política ambiental”, escrito em conjunto com mais outros dois especialistas (o professor de Engenharia de Avaliação/UFSC, Rabah Benakouche e o professor de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente/UnB, Marcel Bursztyn), estrutura-se em torno do princípio da internalização das externalidades:

*Do ponto de vista econômico, o PPP [Princípio do Poluidor-Pagador] significa ‘internalização’ das externalidades. Foi Pigou [...] quem formulou esse conceito. Partindo-se do fato de que a ‘gratuidade’ do MA [Meio Ambiente] é um fator, em grande medida, responsável pela degradação ambiental, pode-se promover a internalização das externalidades, através da incorporação do MA na esfera do mercado. Equivale a dizer que há o restabelecimento da ‘verdade dos preços’, ou seja, o dano ambiental tem um custo e deve ser arcado pelo poluidor. Do ponto de vista da justiça, seria natural que o poluidor arcasse, pelo menos, com o custo da despoluição.* (Bursztyn, Benakouche e Bursztyn, 1994:5) [grifo meu]

Somente ao final do texto, quando os autores se referem às “Condições de Aplicabilidade”, compondo um leque de oito fatores que implicariam em uma maior ou menor efetividade da gestão ambiental, um deles diz dos interesses sociais: “- **a expectativa social**, que conduz à legitimidade das políticas, sem a qual o poder tem sua autoridade limitada” (Bursztyn, Benakouche e Bursztyn, 1984:22) [grifo meu]. Mesmo

<sup>9</sup> Não custa lembrar aqui do duro questionamento feito pelos especialistas, bem como pelos sindicalistas, do paradoxo da gestão participativa do processo produtivo: um discurso mobilizador e uma prática desmobilizadora.

limitada à ‘expectativa social’, a idéia da participação pode ser vislumbrada na busca das políticas públicas de sua legitimidade e de uma autoridade real ou, anteriormente, no reconhecimento de uma ‘responsabilidade social’ do poluidor. Nesse caso, não é quem, mas o quê garante os interesses da coletividade, lembrando: são os instrumentos de comando e controle integrados aos instrumentos econômicos.

No segundo texto intitulado “Gestão Ambiental: instrumentos e práticas”, escrito para o IBAMA, também em 1994, Maria Augusta Almeida Bursztyn, refere-se às “diretrizes” para a gestão do meio ambiente. Reforçando as idéias contidas no texto anterior, a autora incorpora ao princípio da internalização o princípio da prevenção:

*Um outro elemento importante a ser considerado, no sentido de melhorar a eficiência de políticas ambientalistas, diz respeito às **estratégias preventivas**, que são fundamentadas na idéia de que é muito mais interessante, tanto do ponto de vista ambiental como do ponto de vista econômico, prevenir os danos ambientais do que procurar remediá-los posteriormente. Para tanto, a variável ambiental deve ser incorporada desde as primeiras fases de elaboração das políticas públicas setoriais, bem como nos empreendimentos do setor privado. Há que se acrescentar que as estratégias preventivas consideram todo o ciclo dos produtos (agrícolas, indústrias, etc.), desde a concepção até a eliminação, passando pela comercialização e pelo consumo, e que geralmente as ações tendem a ser centralizadas nas primeiras fases. (Bursztyn, 1994:21-22) [grifo meu]*

É nesse trabalho que o princípio da participação passa a ser incorporado. Agora não mais subentendido em um fator de efetividade, mas como uma diretriz da gestão “racional” do meio ambiente. Bursztyn (1994:22), nos dois parágrafos do tópico: “Valorizar a participação da população”, estabelece o seguinte:

*O posicionamento da sociedade diante das diferentes variáveis (benefícios, danos, custos, riscos etc) relativas à implementação dos empreendimentos potencialmente poluidores – pelo governo ou pelo setor privado – é fundamental para uma efetiva aplicação das diretrizes das políticas ambientais.*

*Dessa forma, a participação da população atingida tanto no processo de avaliação dos impactos ambientais, como também na definição da qualidade ambiental e na determinação dos mecanismos de compensação dos danos sofridos é uma prática cada vez mais reconhecida. Em última instância, é a sociedade quem paga direta ou indiretamente (através dos aumentos dos impostos, dos aumentos dos preços ou da diminuição do crescimento) os custos associados à degradação da qualidade ambiental, bem como, aqueles associados à recuperação ou atenuação dos danos ambientais. Há que se acrescentar que o apoio da sociedade à questão da preservação do meio ambiente sensibiliza e estimula os governos a implementar programas de despoluição e de proteção. (Bursztyn, 1994:22)*

Mais adiante, no capítulo sobre instrumentos de ajuda ao processo decisório, o princípio da participação aparece incorporado em todas as etapas do processo de gestão ambiental. E é na avaliação de impacto ambiental que se encontra a porta de entrada dos valores da população como um elemento importante nesse cenário dominado pela autoridade do discurso técnico dos especialistas e pelos interesses político-econômicos dos empreendedores privados e dos burocratas estatais. Otimização, valoração, mudanças de comportamento e legitimidade: será o grau de participação que responderá pelo grau de efetividade do que foi decidido coletivamente no processo de gestão ambiental.

O terceiro texto aqui destacado, “Integração do Meio Ambiente e Desenvolvimento no Processo Decisório”, escrito em conjunto com o professor Marcel Bursztyn, em 2000, tem como centro do debate a configuração do aparato jurídico e burocrático-institucional brasileiro que se impõe à gestão ambiental. Aqui o desafio é a internalização da questão ambiental em programas, projetos e planos de ação governamental e a ambientalização das decisões empresarias. Com um maior foco na estrutura estatal, o argumento da racionalidade ganha os contornos do discurso de otimização da máquina governamental e da importância de seus instrumentos macros de controle e promoção do desenvolvimento (desconcentração e descentralização das estruturas e decisões, os principais instrumentos e políticas ambientais). Veja com que centralidade e importância o princípio da participação é apresentado pelos autores:

*Na área de meio ambiente, analogicamente à de ciência e tecnologia, o processo decisório está fortemente baseado na participação social, que se dá em diferentes níveis, variando desde a escala das regulamentações gerais até a execução e gestão de projetos locais. Merecem referência algumas instâncias participativas, como o CONAMA [Conselho Nacional do Meio Ambiente], o FNMA (Fundo Nacional do Meio Ambiente), o PPG-7 (Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil); as audiências públicas de apresentação de estudos de impacto ambiental (que podem se dar nos diferentes níveis de governo) e os projetos descentralizados (que são implementados em nível local). (Bursztyn e Bursztyn, 2000:48) [nota minha]*

O texto termina chamando a atenção para as condições necessárias para compatibilizar (e disciplinar) toda a gama de interesses difusos gerados nesse complexo sistema de tomada de decisões. Essas condições podem ser organizadas em duas direções: 1) a máquina de Estado (fortalecimento e sustentabilidade institucional, transparência, continuidade, concertação, responsabilização, economicidade, flexibilidade e recursos humanos) e 2) o envolvimento da sociedade civil (Participação, Gestão Partilhada, Co-responsabilidade). De forma que, participação social, gestão de políticas públicas e gestão ambiental fundem-se no processo de tomada de decisão ambiental.

Para Creighton, Charlmers e Branch (1981), citados por Canter (1998:713), a participação pública no processo de tomada de decisão tem as seguintes funções vitais: 1) Criar mecanismos de intercâmbio de informação (*feedback*); 2) Produzir informações sobre valores locais e incorporá-los na planificação e avaliação;

3) Estabelecer a credibilidade ao processo de planificação e avaliação. Essa grade de definições permite vislumbrar boa parte do entendimento do papel e limites da participação. Via de regra, a gestão ambiental vê e concebe a participação dentro dos limites da consulta pública e produção de informações (veja as duas primeiras funções vitais reproduzidas anteriormente). Informações que darão credibilidade e legitimidade ao processo de planeamento e avaliação (terceira função vital).

É claro que, diante do vazio de participação num modelo tecnocrático de gestão, totalmente *top-down*, um processo amplo e planificado de consulta, no qual as informações coletadas são levadas em conta nas deliberações e nos desenhos de programas e empreendimentos, não pode deixar ser visto como positivo. Esse espaço, aberto pela coletividade, no processo de tomada de decisão, não deixa de significar, entre outras coisas, uma conquista da *polis* sobre a arrogância do discurso técnico-científico, e sobre a parcialidade dos interesses políticos e a ganância dos empreendedores.

O que se indica aqui é que, se existe uma sensível nuance entre o gerir e gestar, entre administração de bens privados e gestão do patrimônio coletivo, essa última não existe sem participação efetiva da comunidade. Se na gestão participativa do mundo da produção (de empreendimentos, bens e produtos privados), como se viu anteriormente, pode ser pertinente o questionamento da gestão participativa “como estratégia para legitimar decisões tomadas pela administração superior”, na gestão de políticas públicas, entre elas as políticas ambientais e de desenvolvimento, a participação no processo de tomada de decisão não pode se limitar ao consultivo, ao informativo e ao legitimador de uma decisão “construída de fora” da coletividade.

Identificar essas possibilidades e limites da participação pública (até onde ela é incorporada no processo) é uma tarefa importante. Pois

*Los niveles de participación pública pueden variar entre situaciones en la que el público no participa en absoluto, pasando por situaciones con una participación simbólica, por situaciones en las que los ciudadanos influyen por igual en la planificación a situaciones en las que los ciudadanos realmente controlan el proceso de planificación.*  
(Canter, 1998:715)

A tabela e a figura apresentadas a seguir, retirada de Canter (1998), ilustram muito bem esse ponto. Quanto mais se sobe em graus, maior a participação e o controle cidadão.

Tabela 1. Níveis de participação pública (graus de consciência, compromisso e participação)

Consciência	Compromisso	Participação
Monólogo	Diálogo	Autorização
Modificação	Interação	Planificação
Direção única	Bidirecional	Associação
Participação simbólica	Compromisso	Controle Cidadão
Manipulação	Consulta	
Terapia		

Fonte: Retirado de Canter(1998)

Figura 01. Níveis de participação pública

8	Controle cidadão		
7	Poder delegado	?	Poder cidadão
6	Associação		
5	Apaziguamento		
4	Consulta	?	Participação Simbólica
3	Informação		
2	Terapia	?	Não Participação
1	Manipulação		

Fonte: Retirado de Canter(1998)

Vencer a resistência tecnocrática, a hierarquização dos discursos competentes e os interesses dos grupos políticos e econômicos parece não bastar. É preciso assegurar condições que materializem o discurso da importância do envolvimento da sociedade em uma prática consistente.

No próximo tópico, discutirei mais amiúde os impasses e os conflitos, bem como, sobre os custos participação e da não-participação.

### 3. Problematicando a discussão sobre participação

#### *Custos e conflitos da participação*

Note que até agora só se falou da trajetória de incorporação da participação como princípio da gestão ambiental e de suas potencialidades. Ocorre que o envolvimento da sociedade, não obstante a sua importância, não se dá de maneira espontânea. Participar tem um custo e envolve um delicado e imbricado jogo de interesses, via de regra, conflitantes<sup>10</sup>.

Canter (1998) aponta, de maneira minuciosa e pormenorizada, alguns entraves que se dão com a inserção da participação pública no processo de tomada de decisão ambiental. Pode-se resumi-los em dois pontos: 1) o aumento dos conflitos em torno das questões ambientais e 2) a dificuldade da população em ocupar e manter os espaços de participação nos fóruns e instâncias já instituídas. Ou seja, participação não só pode potencializar os conflitos entre os cidadãos e entre os diferentes grupos e segmentos sociais e as agências governamentais, como também, pode ser desarticulada, descomprometida e esparsa.

A experiência dos conselhos de meio ambiente (municipais, estaduais e federal) e as audiências públicas dos estudos de impacto ambiental, somente para citar dois exemplos de instâncias participativas longamente reivindicados pela sociedade, colocam o princípio da participação diante das dificuldades de sua implementação prática.

As discussões intermináveis, a falta de quorum das plenárias, as pautas extensas, as atas que não são lavradas, a paridade ou a falta dela na composição dos conselhos, a fragilidade da representação institucional, a descontinuidade e descompromissos dos representantes, a falta de apoio ou condições de participação para pessoas ou organizações realmente interessadas, os diferentes níveis de informação e qualificação, o gigantismo da estrutura de uns em contraste com a fragilidade e desorganização de outros, a manipulação da participação e a cooptação dos representantes são apenas algumas das dificuldades, que neste trabalho venho nomeando como os “custos da participação” ou, de outra forma, da não-participação.

Vencida toda essa série de entraves e dificuldades, imaginando uma participação efetiva dos vários atores envolvidos, entramos na esfera dos conflitos: de valores, de pontos de vista sobre os fatos, de interesses, de relações interpessoais e ou

---

<sup>10</sup> Avaliando os fundos sociais e ambientais, Weiss (2000:15), propõe os seguintes questionamentos quanto aos objetivos da participação nos projetos do Banco Mundial: “Participação, organização e capacitação da comunidade são objetivos em si dos fundos, um meio para alcançar objetivos relativos a impactos socioeconômicos ou apenas uma forma de aumentar a eficácia de projetos? Quais os procedimentos necessários para que os subprojetos sejam considerados expressão das necessidades expressas da comunidade (demand-driven)? Como deve ser a formulação do menu dos tipos de atividades para que os interessados tenham uma verdadeira opção? Qual a amplitude de alternativas que as comunidades dispõem? Como deve ser a forma de participação de mediadores, formalizados ou não (políticos, empresários, ONGs, equipes dos fundos? Seria interessante dispor de diagnóstico amplo das potencialidades e limitações e de uma estratégia com prioridades, para comparar com as alternativas oferecidas.



interinstitucionais, de estruturas e competências organizacionais, de sobreposição de legislações e instâncias competentes (Canter, 1998).

Há ainda a possibilidade de combinar os conflitos e custos da participação: conflitos em torno da distribuição dos custos institucionais ou pessoais da participação, conflitos em torno da distribuição dos benefícios da participação.

Na literatura sobre gestão ambiental são constantes os alertas sobre o perigo da participação social gerar novos conflitos ou potencializar os já existentes. E em geral, a indicação prescrita para esse mal é a planificação dos mecanismos de participação, sempre no sentido de se estabelecer ou de se mediar o consenso (Canter, 1998). Diante da possibilidade de sua presença no processo de avaliação ou tomada de decisão ambientais procura-se restringir a participação, ou melhor, limitar os objetivos das discussões e disputas.

Talvez, aqui, já se pode antever uma primeira explicação para a preponderância dos processos e técnicas de consulta como mecanismos de participação. Na consulta, o conflito pode ser mais facilmente planejado e controlado. Ao meu ver, o que acontece amiúde, é que, em nome da gestão de conflitos, da busca de consensos, acaba-se por controlar e limitar a participação.

Nos subtópicos seguintes, me afasto um pouco da literatura sobre gestão ambiental, para possibilitar um debate interdisciplinar em torno do problema da participação. Num primeiro momento, sustentado pela sociologia alemã de G. Simmel (1983), busco desconstruir essa imagem puramente negativa dos conflitos, como uma forma destrutiva e espúria, mas tratando-os como uma forma de interação indissociável da vida social. Em seguida, apoiado na teoria política do economista americano M. Olson (1999), passo a problematizar um pouco a lógica da participação coletiva, buscando entender como as pessoas ou os grupos sociais estabelecem ou calculam os custos e distribuem os benefícios da participação no espaço público.

#### *A natureza sociológica do conflito em Georg Simmel*

Antes de debater a questão do conflito, cabe introduzir a diferença entre sociação e socialização na obra desse pensador. Quando se fala de sociedade e dos processos sociais, normalmente eles são entendidos como os mecanismos de integração ou ruptura com a sociedade. Mas para Simmel (1983), nesses processos de integração social, há um espaço de interação, um espaço de sociabilidade entre os indivíduos e os grupos sociais. Falar do primeiro processo, o da integração, é falar de socialização. O segundo, o da interação, é nomeado pelo autor por sociação, ou melhor, compõe-se das formas sociação: competição, cooperação, antagonismo, convergência, subordinação, dominação, atração, repulsão, indiferença. Para Simmel (1983) são as formas de sociação, de interação entre os indivíduos que explica a força integradora do grupo social, as socializações.

Ao discutir a natureza sociológica do conflito, Simmel (1983) solicita que o leitor olhe diretamente para as interações cotidianas que estruturam a vida social, identificando suas formas reais de sociação, deixando um pouco de lado as decomposições analíticas do mundo social. Pois, no mundo real, as coisas, os indivíduos

e os fatos estão verdadeiramente mais imbricados e unos, do que nas didáticas tentativas de explicá-lo.

A parcial compreensão que se tem do conflito encontra-se precisamente em uma dessas separações analíticas e artificiais que fazemos das interações entre as pessoas. Compreende-se que as formas positivas de sociação excluem por definição lógica o conflito. Onde impera o conflito e não a sociação, não há interação e, por conseguinte, não há unidade ou integração no grupo social.

Se, de fato, os fatores de dissociação (o ódio, a necessidade e a inveja) estão na base da explicação causal dos conflitos é provável que nessas interações só seja possível algum tipo de unidade com o aniquilamento de uma das partes conflitantes. Esse exemplo também permite vislumbrar o potencial positivo – interativo, sociativo – do conflito. O aniquilamento (simbólico, psicológico ou mesmo físico) de um dos contendores, irreparável do ponto de vista dos particulares, pode garantir a unidade do corpo social. Assim sendo, nessa interação conflituosa, não houve a negação absoluta da sociação, o seu fim. Pelo contrário, foi o conflito que estabeleceu a interação, o contato, a disputa, o debate.

A negação de tudo isso não é o conflito, mas sim a indiferença. Nela definitivamente não há a conjugação de elementos positivos e negativos, tal como nas interações conflituosas, a indiferença só é potencialmente destruidora. Conforme o próprio Simmel (1983: 125):

*Há um mal-entendido, segundo o qual um desses dois tipos de interação [unidade e discordância] desfaz o que o outro constrói, e aquilo que eventualmente fica é o resultado da subtração dos dois (enquanto na realidade deve ser mais propriamente designado como o resultado de sua soma). É provável que esse mal-entendido derive do duplo sentido do conceito de unidade. Designamos por ‘unidade’ o consenso e a concordância dos indivíduos que interagem, em contraposição a suas discordâncias, separações e desarmonias. Mas também chamamos de ‘unidade’ a síntese total do grupo de pessoas, de energias e de formas, isto é, a totalidade suprema daquele grupo, uma totalidade que abrange tanto as relações estritamente unitárias quanto às relações duais.*

A positividade do conflito pode estar na altitude de onde os fenômenos estão sendo observados. Para Simmel (1983:126), em um quadro mais abrangente, os elementos duais e negativos podem jogar um papel inteiramente positivo, apesar da destruição que podem causar em relações particulares: “Tudo isso é muito óbvio na competição de indivíduos no interior de uma unidade econômica”.

Acredito que essa perspectiva de se tratar o conflito pode fertilizar as preocupações que os especialistas em gestão ambiental têm em relação aos conflitos no interior dos processos de tomada de decisão, por exemplo, nos Conselhos de Meio Ambiente: “uma certa quantidade de discordância interna e controvérsia externa estão organicamente vinculados aos próprios elementos que, em última instância, mantêm o

grupo ligado; isso não pode ser separado da unidade da estrutura sociológica” (Simmel, 1983:126).

Não há aqui uma defesa dos debates intermináveis, das protelações de prazos ou da busca do aniquilamento ou exclusão de uma das partes da disputa, pelo contrário. Apenas aponto que o processo de construção de consensos não passa somente pela eliminação dos conflitos (de homogeneização de valores, de reprodução de conhecimentos, do nível de informação e de formação, dos interesses imediatos, das diferenças étnicas e culturais, da orientação ideológica), mas pela pertinência e densidades dos conflitos, dos debates e dos embates, isto é, passa pela revelação de questões não-consensuais.

Ainda mais quando pensamos em casos de institucionalização recente e incipiente, descrições apressadas desses processos podem levar a avaliações equivocadas das relações sociais, por exemplo, de sua homogeneidade ou heterogeneidade:

*Geralmente, na medida em que o problema é a cristalização de instituições, cuja tarefa é resolver o problema crescentemente complexo e intrincado do equilíbrio no interior de um grupo, muitas vezes não é claro se a cooperação de forças em benefício do todo toma a forma de oposição, competição ou crítica, ou de explícita união e harmonia. Existe uma fase de indiferenciação inicial que, vista de uma fase diferenciada posterior, parece logicamente contraditória, mas que está totalmente de acordo com o estágio não-desenvolvido da organização. (Simmel, 1983:131)*

#### *A lógica ação da coletiva em Mancur Olson*

Entender os gargalos do processo de participação impõe ao pesquisador e ao gestor de políticas públicas, especialmente de temas áreas e imbricadas tais como meio ambiente e desenvolvimento, uma certa capacidade de entendimento da lógica da ação coletiva.

Os indivíduos não se comportam da mesma maneira, com a mesma lógica, em grandes e em pequenos grupos. Nem muito menos os interesses que movem suas ações individuais, movem suas ações coletivas. Principalmente quando está em jogo o interesse da coletividade em instâncias e fóruns do espaço público, diante do bem público (Olson, 1999). Para Olson (1999:20):

*Assim como se pode supor que os indivíduos que pertencem a uma organização ou grupo têm um interesse comum, eles também têm interesses puramente individuais, diferentes dos interesses dos outros membros do mesmo grupo ou organização. Todos os membros de um sindicato, por exemplo, têm um interesse comum em salários mais altos, mas, ao mesmo tempo, cada trabalhador tem um interesse único em seus ganhos pessoais, que dependem não somente dos índices salariais como também da quantidade de tempo que ele trabalha. [...]*

---

*Embora todos os membros do grupo tenham conseqüentemente um interesse comum em alcançar esse benefício coletivo, eles não têm interesse comum no que toca a pagar o custo do provimento desse benefício coletivo. (Olson, 1999:20)*

Nos grandes grupos, o indivíduo é submetido a mecanismos mais frouxos de controle da sua participação, diferentemente da vigilância no pequeno grupo: “seus esforços individuais não terão um efeito sensível sobre a situação de sua organização [nos grandes grupos], e ele poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros quer tenha ou não colaborado com o grupo” (Olson, 1999:28). Se os serviços vão estar disponíveis para todos, não é possível pensar em uma adesão puramente voluntária sem coação a algum tipo de participação coletiva compulsória.

Os instrumentos de comando e controle associados aos instrumentos econômicos e ou de persuasão, mostram aqui todo o seu potencial, não só de internalizar as externalidades e impor o princípio da precaução, mas, também, de poder ser fundamental na construção de uma participação consciente e coativa diante dos problemas ambientais.

É claro que as pessoas, grupos e organizações não se movem apenas por seus interesses, por uma escolha racional baseada no cálculo das vantagens comparativas e do custo da participação. É possível que se crie áreas de solidariedade.

Para a implementação do conceito de participação, é fundamental compreender os diferentes momentos onde estão em jogo relações sustentadas por “sistemas de solidariedade” ou por “sistemas de interesses”, ou mesmo de sua complementaridade, consciente ou omitida pelo sujeito da ação (indivíduos ou grupos), entre os seus interesses e valores manifestos e ou latentes. Para Reis (1984:125):

*Como sugere Pizzorno, o interesse de um ator significa ‘a ação pela qual ele se distingue de outros atores, visando a melhorar sua posição relativa no confronto com estes (...) Para que tal ação seja possível é necessário que seus resultados sejam mensuráveis – isto é, passíveis de serem avaliados em termos de melhor ou pior, de mais ou menos – e que o critério de mensuração seja comum ao ator e àqueles com respeito aos quais o ator pretende melhorar sua posição. (...) Um sistema de interesses comporta, portanto, um sistema de avaliações comuns que servem a um conjunto de atores ...’ – ou seja, ele requer um sistema de solidariedade subjacente, ainda que os objetivos que em tal sistema se compartilham correspondam apenas às condições que permitem aos atores empenhar-se no jogo de vantagens comparativas. (Reis, 1984:130)*

Reconhecer, como faz Reis (1984), tomando emprestado as idéias do pensador italiano Alessandro Pizzorno, o papel da *solidariedade* na lógica da ação coletiva, não invalida as ponderações de Olson (1999), mas restabelece uma maior complexidade de sua análise, principalmente em relação às possíveis inferências causais dos eventos observados.

No caso da participação social em torno das questões ambientais, essa densidade analítica é muito bem-vinda. Principalmente diante de sua situação por vezes paradoxal, qual seja, do seu declarado charme e capacidade de adesão global (multifacetada e multissetorial), mas, contraditoriamente, em muitas ocasiões, da pouca efetividade na participação desses atores sociais, como por exemplo, nas audiências públicas das avaliações de estudos de impactos ambientais.

Se, no esquema de Olson (1999) é possível entender que, caso os benefícios públicos fossem alcançados (a melhoria qualidade do ar, uma cidade totalmente saneada, o seqüestro de carbono da atmosfera), estes seriam distribuídos igualmente, independente do investimento feito no custoso empreendimento da participação de cada ator ou grupo. Vários desses personagens simplesmente deixam de participar, ou no jargão ambientalista, não se esforçam significativamente e pegam uma ‘carona’ na participação alheia. Agora, diante do mal público, isto é, de um malefício social, diferentemente do bem público que contempla igualmente investimentos desiguais na participação (e permite o cálculo das vantagens comparativas do quanto e de como participar), os indivíduos podem ser movidos por sistemas de solidariedade. A certeza do dano, da catástrofe, da contaminação, da irreversibilidade de um mal público pode orientar a lógica da ação coletiva, invocando e criando valores e identidades sociais.

Para fechar esse raciocínio da lógica da ação coletiva, ficamos com dois exemplos de diferentes graus de adesão social a questões ambientais: 1) Agenda 21 brasileira e 2) o recente Programa de Racionamento de Energia do Governo Federal. A dificuldade de mobilizar e integrar ações dos diferentes segmentos e grupos em torno da implementação Agenda 21 fica, via de regra, bastante distante da capacidade de consenso que hoje gera suas diretrizes. Já, o impopular Plano de Emergência do governo brasileiro alcançou índices expressivos de participação logo no seu primeiro mês de vigência. Se aceitarmos os parâmetros de Olson (1999) e de Reis (1984), pode-se dizer que esta diferenciação na participação é devida à distribuição equânime de bem e mal público. Ou melhor, do cálculo dos custos da participação (ou da não participação) e da distribuição do bem e do mal público.

#### 4. Considerações finais: a fronteira entre gerir e gestar

Neste pequeno trabalho, procurei construir um rápido histórico da incorporação do princípio da participação na gestão ambiental, no qual os modelos de gestão da produção e de políticas públicas fertilizam a gestão ambiental. Primeiramente com a defesa da gestão como um processo contínuo e, seguida, com a defesa da necessidade de inserir quem efetivamente produz e quem efetivamente fica com os benefícios e malefícios das políticas públicas.

O projeto de mapear cuidadosamente a lógica da participação coletiva, bem como insistir na relevância e na positividade dos conflitos inerentes ao processo de participação, neste trabalho, foi somente esboçado nos limites de uma provocação “boa para pensar” a gestão ambiental.

Particularmente pretendi questionar uma certa discrepância entre a vistosa presença da participação como princípio norteador da gestão ambiental e a sua pouca eficácia prática na gestão e gerência desses mesmos projetos. Mais ainda, aponte que, em boa parte desses projetos, a participação é entendida e medida como adesão aos projetos e/ou às atividades propostas “de fora” da coletividade que tem como “público alvo”. Comunidade esta que “tem” que aderir, sob pena de sua (des)qualificação como desmotivada, despreparada ou mesmo incapaz para “participar”.

Por fim, volto a insistir na potencialidade que o princípio da participação coloca à gestão ambiental. Indissociado e interdependente dos princípios da internalização e da precaução, o envolvimento das comunidades no processo de planejamento, implantação, monitoramento e avaliação das políticas, projetos e empreendimentos ambientais, pode ajudar romper a fronteira do *gerir* o atual modelo de desenvolvimento sócio-econômico – artificializando sua sustentabilidade – e passar a *gestar* um novo modelo de desenvolvimento realmente sustentável.

#### Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: IBAMA, 1994. 110p.
- BANDEIRA, Pedro. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão nº 630. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 75p.
- BURSZTYN, Maria Augusta Almeida, BENAKOUCHE, Rabah e BURSZTYN, Marcel. *Os instrumentos econômicos e a política ambiental*. Brasília, 1994. 25p. Mimeogr.
- BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Instrumentos de Ajuda ao processo decisório. In : *Gestão ambiental: instrumentos e práticas*. Brasília: IBAMA, 1994. pp. 37-60.
- \_\_\_\_\_, Abordagem econômica da questão ambiental. In : *Gestão ambiental: instrumentos e práticas*. Brasília: IBAMA, 1994. pp. 13-33.
- BURSZTYN, Maria Augusta Almeida e BURSZTYN, Marcel. *Integração do meio ambiente e desenvolvimento no processo decisório (versão preliminar)*. Brasília, 29/03/2000. 51p. Mimeogr.

- CANTER, Larry W. Participación pública en la toma de decisiones ambiental. In: **Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de estudios de impacto**. Madrid: McGrawhill, 1998. pp. 711-754.
- CATTANI, Antonio David, Gestão participativa. In : CATTANI, Antonio David (org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed, Universitária. 1997. pp. 107-114.
- FAUCHEUX, Sylvie e NOËL, Jean-François. **Economia dos recursos naturais e do meio ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. 445p.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990. 1499p.
- FURRIELA, Rachel Bidermam. A participação da sociedade na criação, implementação e gestão de unidades de conservação. In : **Revista de Direitos Difusos**. Volume 5. Florestas e Unidades de Conservação. São Paulo: Editora Esplanada-ADCOAS/Instituto Brasileiro de Advocacia Pública-IBAP, 2001. pp. 617-622.
- GARAY, Ângela. Gestão. In : CATTANI, Antonio David (org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed, Universitária. 1997. pp. 107-114.
- GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In : VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques (orgs). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997. pp. 201-265.
- HALL, Anthony. O papel das ONGs na resolução de conflitos para o desenvolvimento sustentável. In: BECKER, Bertha K. e MIRANDA, Mariana (orgs). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. 273-295.
- JANNUZZI, Paulo de Marino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas: Alínea, 2001. 141p.
- MARQUES-SOTOMENHO, Viriato. Cidadania, democracia e crise ambiental. In : **Regressa à Terra: consciência ecológica e política de ambiente**. Lisboa: fim de Século, 1994. pp. 69-80.
- MICHAELIS, **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998. 2267p.
- MINC, Carlos. Ecologia e cidadania. São Paulo: 1997. 128p.
- NOVAES, Pedro da Costa. **Epistemologia, democracia e desenvolvimento sustentável**. Trabalho apresentado à disciplina: Sociedade, Educação e Meio Ambiente, do Programa de pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo. 2000, 20p. Mimeogr.
- OLSON, Mancur. **A lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 1999. 208p.
- PÁDUA, José Augusto. Natureza e Projeto Nacional: nascimento do ambientalismo brasileiro. In : SVISKY, Enrique, CAPOBIANCO, João Paulo (orgs.). **Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro**. São Paulo: Instituto Socioambiental: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1997. pp. 13-19.
- PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. São Paulo: Perspectiva, 1977.
- REIS, Fábio W. **Política e Racionalidade: problemas de Teoria e Método de uma sociologia 'crítica' da Política**. Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP, 1984. 192p.

- SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In : BURSZTYN, Marcel (org.) ***Para pensar o desenvolvimento sustentável***. São Paulo: Brasiliense, 1993. pp. 29-55.
- SIMMEL, Georg. In : FILHO, Evaristo de Moraes (org.). ***Georg Simmel: sociologia***. São Paulo: Ática, 1983. 192p.
- WEISS, Joseph. Relatório Geral I. Lições aprendidas da experiência comparada entre fundos no Brasil e no Exterior. In : ***Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil***. Brasília, 2000. mimeogr. 36p.
- VIEIRA, Liszt e BREDARIOL, Celso. ***Cidadania e política ambiental***. Rio de Janeiro: Record, 1998. 171p.