

## 2 Referencial Teórico

A etapa de revisão bibliográfica é essencial para o bom encaminhamento da tese, já que permite o aprofundamento dos conceitos pelo pesquisador, a melhor contextualização do problema, sua correta formulação e o desenvolvimento do modelo do problema. O conteúdo do referencial teórico deve procurar seguir uma lógica que leve o leitor de conceitos mais amplos relacionados ao tema até aspectos específicos necessários à plena compreensão das análises realizadas na tese. Ao mesmo tempo, deve ficar clara a interligação dos temas apresentados.

A figura 2 mostra os principais temas tratados neste capítulo e suas inter-relações. O conceito de desenvolvimento sustentável corre tradicionalmente em paralelo com o de gestão ambiental pública, cada um com seu enfoque para tratar a questão ambiental, porém mais recentemente sente-se a influência do conceito de desenvolvimento sustentável sobre a gestão ambiental pública, sobretudo na flexibilização de sua atuação e na legislação que cada vez mais incorpora este conceito. A legislação ambiental produzida dentro do escopo de atuação da gestão pública e a lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação são discutidas. Assim, inicia-se este capítulo revisando de forma crítica o conceito de desenvolvimento sustentável e apresentam-se alguns indicadores que permitam medi-lo. A seguir, são apresentados o conceito de gestão ambiental pública e sua evolução, que, pela ótica das unidades de conservação, desemboca na promulgação da lei 9985 que cria o SNUC. Esta lei é então apresentada e discutida, bem como algumas regulamentações que a complementam.

O conceito de conflito ambiental está presente na gênese da discussão ambiental. O desenvolvimento sustentável e a gestão ambiental pública tentam exatamente eliminar ou reduzir este conflito, seja pela adoção de estratégias colaborativas, que surgem a partir do conceito de desenvolvimento sustentável, seja pelos instrumentos de comando e controle, tão utilizados na gestão ambiental pública.

Assim, após se apresentar o conceito de conflito ambiental e discutir algumas de suas formas, são apresentados os conceitos relacionados a alianças estratégicas e redes no mundo dos negócios e como estes conceitos são adaptados e usados por aqueles que militam nas questões ambientais. São então apresentadas algumas experiências recentes de colaboração em meio ambiente, inventariando as estratégias identificadas durante a revisão bibliográfica. Discutem-se, então, as principais estratégias colaborativas vivenciadas por diferentes organizações e atores sociais. Obviamente que o conceito de colaboração não é uma unanimidade e, portanto, algumas críticas a sua adoção são apresentadas e discutidas para fechar este tópico.

Finalmente, como no centro de todas essas ações, sejam elas colaborativas, sejam conflituosas, encontram-se os diferentes atores sociais, faz-se necessário identificá-los e discutir um pouco as distintas lógicas presentes nesses grupos.

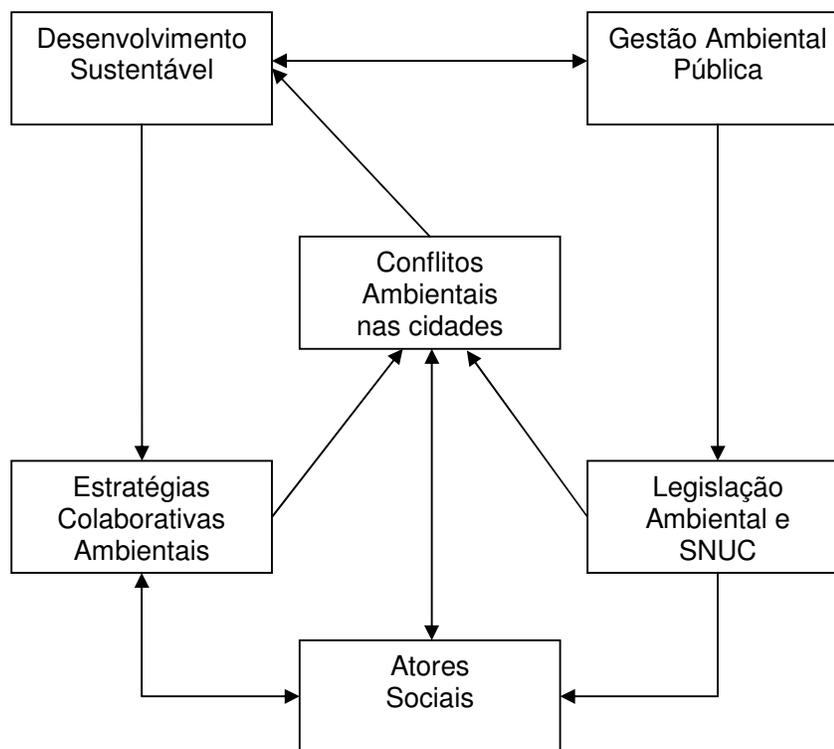


Figura 2 - Modelo lógico de inter-relação entre os conceitos estudados

A revisão bibliográfica foi realizada através de visitas, reais e virtuais, às bibliotecas das principais universidades do país e do exterior, devendo-se destacar aqui as da PUC-Rio, PUC-SP, UFRJ (PPE e COPPEAD), UERJ, USP, UFBA e FGV-RJ, no Brasil e Columbia University e Michigan University nos EUA. Foram consultadas também diversas bases de dados disponíveis de artigos e teses, buscando identificar: artigos relevantes publicados em revistas indexadas de estratégia, administração, marketing e meio ambiente, livros academicamente reconhecidos como importantes na área de pesquisa e teses de doutorado (e eventualmente de mestrado) na área. Revistas indexadas, como Strategic Management Journal, Journal of Marketing, Academy of Management Review, Journal of Environmental Management, Environmental Science & Policy, Journal of Environmental Planning and Management, entre outras, foram utilizadas como fontes de artigos sobre estratégias colaborativas e colaboração em questões ambientais. Foi dada preferência àqueles periódicos melhor classificados em rankings divulgados por instituições especializadas.

Foram consultados especialistas em questões ambientais para orientar melhor a pesquisa e também consultados órgãos e sites da internet relacionados a desenvolvimento sustentável e projetos ambientais, tais como:

- secretarias estaduais e municipais de meio ambiente de alguns estados (SP, PR, RJ e MG e BA);
- IBAMA;
- Banco Mundial;
- organizações não governamentais especializadas em meio ambiente (como WWF Brasil, SOS Mata Atlântica, Ecomarapendi, Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação, entre outras).

Foram também pesquisados os anais do II, III e IV Congressos Brasileiros de Unidades de Conservação (2000, 2002 e 2004), de onde foram extraídos diversos artigos sobre o SNUC, colaboração, conflito e Conselhos Consultivos.

O pesquisador participou também do VII e VIII Congressos em Defesa do Meio Ambiente, organizados pelo Clube de Engenharia, em 2003 e 2005. Nesse último, apresentou artigos sobre o tema e discutiu com especialistas no assunto.

## 2.1. Evolução do Pensamento e da Legislação Ambiental

Vários autores de teoria das organizações têm procurado explicar como as organizações produtivas se relacionam com a natureza. Carrieri (2000) procura mostrar que há uma evolução neste relacionamento a partir das análises de vários autores, que classificam as ações organizacionais de acordo com determinados paradigmas. Colby (1990), por exemplo, descreve o paradigma da economia de fronteiras como aquele no qual a natureza é vista como algo a ser dominado e onde as forças de mercado, em conjunto com o desenvolvimento tecnológico, definem a melhor maneira de explorar os recursos naturais. Este paradigma dominou as relações entre o homem e a natureza até os anos 60 nos países desenvolvidos. Egri e Pinfield (1999) denominam esta mesma atitude como o paradigma social dominante, isto é, a visão tradicional de mundo da sociedade industrial. Com base em valores antropocêntricos, tais como o materialismo mecanicista, a racionalidade e o reducionismo científico, esta perspectiva sempre enxergou o progresso da humanidade como ilimitado e baseado em recursos naturais infinitamente exploráveis, como definido pelas teorias econômicas neoclássica e marxista. Estas sempre trataram os recursos naturais como externalidades: por exemplo, a limpeza de desastres ecológicos é contabilizada no PIB como crescimento econômico (Egri e Pinfield, 1999). Assim, o impacto degradante da ação humana sobre o meio ambiente nunca foi levado em conta por esta perspectiva dominante, sendo, portanto a visão a ser combatida pelas demais perspectivas. Carrieri (2000 *apud* Cidade, 1995) lembra que este paradigma ainda predomina nos países periféricos, entre os quais o Brasil, tendo sido tolerado em conjunto com taxas elevadas de crescimento demográfico e urbanização, cujos eventuais malefícios seriam resolvidos posteriormente, por meio de soluções criadas pelo progresso científico e tecnológico.

Como reação às primeiras crises ambientais surgidas na década de 60 e à crise do desenvolvimento dos países industrializados que se instala a partir da década de 70, caracterizada pela persistência de desigualdades, e pela crise da educação e dos serviços sociais, surgiu o movimento da ecologia política, que buscava um novo paradigma de desenvolvimento, orientado para novos temas, quais sejam:

- o atendimento das necessidades de toda a população, não subordinadas à produção;

- desenvolvimento endógeno, pensado a partir do contexto político, social e cultural interno, não imitativo;
- desenvolvimento *self-reliant*, isto é, baseado na autonomia das decisões da população com o uso de modelos próprios; e
- consciência da dimensão ecológica, buscando a harmonia entre homem e natureza.

Esta nova forma de desenvolvimento recebeu o nome de ecodesenvolvimento, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972. Segundo Sachs (1993), o ecodesenvolvimento propõe um planejamento participativo, contratual e contextual, que visa a harmonizar objetivos econômicos, sociais e ecológicos, por meio da atuação em vários níveis, quais sejam:

- a modulação da demanda social ou estilos de vida; e
- a escolha da função de produção de bens e serviços (oferta social) subordinada a políticas tecnológicas e energéticas (baixo consumo com uso de energias renováveis e não-convencionais), ao uso eficiente de recursos (preservação daqueles raros, recuperação e reciclagem), à melhor organização do espaço (equilíbrio entre cidade e campo) e à gestão ambiental.

A partir da década de 80, passa a predominar esta visão, que Carrieri (2000) chama de paradigma da administração de recurso, e que, pela primeira vez, incorpora a noção de que as práticas econômicas diferem entre países. Egri e Pinfield (1999) referem-se a este paradigma como ambientalismo renovado. Nesta perspectiva, a visão antropocêntrica é alterada a fim de incluir valores biocêntricos, buscando uma reconciliação das duas, através do conceito de desenvolvimento sustentável, ou seja, a satisfação das necessidades das gerações atuais sem sacrificar a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas necessidades, como definida pelo Relatório Brundtland da ONU de 1987 (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, 1988), conceito este oficializado no Congresso da ONU sobre meio ambiente - Rio 92. Nesta perspectiva, a partir de um enfoque sistêmico e baseado em leis de conservação de energia, reconhecem-se os limites físicos da natureza e dos sistemas econômicos e busca-se desenvolver e conservar os recursos não-renováveis, além de desenvolver recursos energéticos renováveis e incorporar o meio ambiente ao processo de decisão organizacional. Assim, surgem a economia ecológica e a ecologia industrial. É este o paradigma predominante atualmente nos países centrais, surgindo daí a necessidade de se integrar o meio ambiente natural ao processo decisório por meio da abordagem das organizações, vistas

como interdependentes dos sistemas sociais, econômicos, culturais, políticos técnicos e naturais (Carrieri, 2000).

Neste contexto, Sachs (1993) define cinco dimensões do que seria o ecodesenvolvimento :

1ª - Sustentabilidade Social, que visaria a uma maior justiça na distribuição dos bens e da renda, tal que seja viável satisfazer as necessidades básicas materiais e não-materiais (espirituais, por exemplo).

2ª - Sustentabilidade Econômica, cuja premissa seria eliminar as diferenças entre países ricos e pobres ou em desenvolvimento. Esta seria viabilizada pela alocação e gestão mais eficientes dos recursos naturais e por fluxos de investimento público e privado para este segundo grupo de países. Uma das metas a ser alcançada seria a eliminação das causas desta diferenças, tais como: serviços da dívida elevados, fluxo líquido de recursos financeiros dos países pobres para os ricos, protecionismo comercial dos países ricos e limitações ao acesso dos países pobres às modernas tecnologias.

3ª - Sustentabilidade Ecológica, que poderia ser garantida por meio de uma série de ações: o uso mais criativo e racional dos recursos naturais; a limitação do consumo de combustíveis fósseis e outros recursos não-renováveis; ações de proteção e conservação dos diversos ecossistemas do planeta, seja por meios legais ou econômicos; a redução da poluição e dos resíduos, autolimitação do consumo material pelos países ricos; pesquisa de tecnologias mais limpas, etc.

4ª - Sustentabilidade Espacial, que requereria a concentração mais equilibrada entre a cidade e o campo e melhor distribuição territorial de assentamentos humanos (com menor concentração em áreas metropolitanas) e atividades econômicas (industrialização descentralizada, projetos de agricultura regenerativa, rede de reservas naturais e de biosfera).

5ª - Sustentabilidade Cultural, que seria alcançada por meio da busca de soluções de desenvolvimento que respeitassem as especificidades de cada ecossistema, de cada cultura e de cada local.

Por outro lado, Carrieri (2000) diferencia o significado de desenvolvimento sustentável em países desenvolvidos e periféricos. O impasse surge da confrontação dos interesses econômicos e das demandas ambientais. Assim, não se pode pensar apenas em pressão social local, mas global, caracterizada pela formação de uma rede de informação e pressão sobre a questão ambiental que incluiria as localidades e nações, indivíduos e populações.

Se, como mostram Sachs (1993) e Carrieri (2000), definir desenvolvimento sustentável é uma tarefa complexa, em função da necessidade de se levar em conta sua multidimensionalidade sistêmica e espacial, mais complexa ainda é a sua medição (Pace *et al.*, 2004). Diversos autores estrangeiros e nacionais têm se dedicado a identificar a melhor maneira de medir o grau de sustentabilidade de ações conservacionistas ou do desenvolvimento de determinada região, sem que, no entanto se tenha chegado a um consenso sobre o melhor método. Há, no entanto, concordância a respeito da necessidade de se considerar indicadores relacionados aos resultados econômicos, sociais e ambientais na avaliação (Egler, 1999). Segundo Bellen (2004), indicadores devem ser entendidos como sistemas de apoio à decisão, sendo fundamentais na avaliação do desenvolvimento sustentável. Como os métodos atualmente em uso são pouco conhecidos, o que dificulta sua correta aplicação, Bellen (2004) realizou estudo de três ferramentas de avaliação que procuram medir a sustentabilidade do desenvolvimento. São elas:

1 *Ecological Footprint Method* - ferramenta que transforma o consumo de matéria-prima e a assimilação dos dejetos de um sistema econômico ou população humana em área correspondente de terra ou água produtiva. Ele indica a área de ecossistema necessária para assegurar a sobrevivência de uma determinada população ou sistema. O método representa a apropriação de uma determinada população sobre a capacidade de carga do sistema total (Bellen, 2004).

2. *Dashboard of Sustainability* - índice agregado de vários indicadores. Cada um dos indicadores pode ser avaliado tanto em termos de sustentabilidade como em termos de sua importância e desempenho. A importância de um determinado indicador é relativa em relação aos demais indicadores na representação visual do sistema correspondente. Já o desempenho do indicador é mensurado através de uma escala de cores que varia do verde até o vermelho. (Bellen, 2004).

3. *Barometer of Sustainability* - ferramenta usada para mesclar indicadores e mostrar seus resultados por meio de índices. Os índices são apresentados através de uma representação gráfica, procurando facilitar a compreensão e dar um quadro geral do estado do meio ambiente e da sociedade. Esta representação pode apresentar a dimensão principal de cada índice para realçar aspectos de desempenho que mereçam mais atenção, sendo adequada também para comparações entre diferentes avaliações (Bellen, 2004).

Para Bellen (2004), as três ferramentas estudadas possuem campos de aplicação específicos e lidam com dimensões distintas do desenvolvimento, possuindo vantagens e desvantagens. Desse modo, é necessária a clara definição do escopo e do objetivo do projeto de desenvolvimento sustentável, bem como das atividades econômicas que aí se desenvolverão, de modo a permitir a implantação do sistema de indicadores mais apropriados.

Por exemplo, a gestão de uma unidade de conservação ambiental deve envolver a atividade do ecoturismo. Neste contexto, Ross e Wall (1999) defendem que as funções básicas do ecoturismo são, além da geração de uma experiência agradável na natureza, a proteção das áreas naturais, a geração de receita, a educação e a construção da capacidade e participação locais. Juntas, elas atingiriam alguns objetivos específicos, dentro de um conceito de desenvolvimento sustentável, na busca da resolução do conflito entre exploração e conservação do recurso natural. Assim sendo, um conjunto específico de indicadores deve ser desenvolvido, a fim de medir, de forma adequada, se tais objetivos estão sendo alcançados.

Todavia, o conceito de desenvolvimento sustentável não é uma unanimidade, como se possa pensar a princípio. Como contraponto aos dois paradigmas já citados (paradigmas social dominante e do ambientalismo renovado), surgiu o paradigma do ambientalismo radical (Egri e Pinfield, 1999), que possui uma visão biocêntrica que remonta às sociedades mais primitivas (indígenas, por exemplo) e passa por sociedades humanas mais adiantadas, como as orientais e as da antiga Grécia. O ponto central é a crença de que os limites e o frágil equilíbrio da natureza (biosfera) precisam ser conservados. Na atualidade, esta visão se opõe ao paradigma social dominante, preconizando a revisão total dos sistemas de produção agrícola e industrial e de transporte a fim de reduzir a interferência humana sobre o meio ambiente por meio de uma ética anticonsumista e antimaterialista. Segundo Egri e Pinfield (1999), esta perspectiva se divide em diversas correntes, destacando-se entre elas:

- ecologia profunda – uma perspectiva holística que integra as dimensões biológica, psicológica, espiritual e metafísica de ecossistemas interdependentes e interativos. Defende o “igualitarismo biosférico”, sendo a natureza vista como base das civilizações humanas e não extensão delas;

- ecologia social, também chamada de ecologismo (Lago e Pádua, 1985) - defende uma nova ordem social e política por meio do municipalismo libertário, baseado em planejamento e governo descentralizados, participativos e biorregionais. Segundo Lago e Pádua (1985), a idéia central do ecologismo é de

que uma mudança no impacto destrutivo da atual sociedade sobre o meio ambiente só será obtida de forma profunda e permanente se houver um amplo processo de descentralização da economia, do poder e do espaço social. A proposta do ecologismo supõe a existência de democracia direta, autonomia, controle social sobre a qualidade de vida e a integridade do ambiente;

- ecofeminismo - defende o fim da dominação da natureza e do homem pelo homem, por meio da justiça social com base na inclusão social, comunitarismo e tomada de decisão consensual.

Uma crítica que se faz ao paradigma do ambientalismo radical é de ele se considerar a única verdade, julgando incontestável um conjunto de premissas resultantes de interações políticas e sociais. Junte-se a isso, o fato de que a maioria de suas teses continua não testada (Egri e Pinfield, 1999).

Por outro lado, a principal crítica que se faz à perspectiva do ecodesenvolvimento é justamente sobre o conceito de desenvolvimento sustentável. De acordo com Egri e Pinfield (1999), trata-se, para muitos, de uma definição imprecisa, que permite diferentes interpretações e ações. Para os ambientalistas radicais, esta é uma visão de mudanças incrementais e, portanto, insuficientes. Existiria uma contradição fundamental entre os princípios e objetivos da sustentabilidade ambiental e os do desenvolvimento econômico. Além disso, os ambientalistas radicais criticam a defesa da energia nuclear e da biogenética no Relatório Brundtland (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988).

## **2.2.**

### **Gestão Ambiental Pública e Legislação Ambiental**

#### **2.2.1.**

##### **Gestão Ambiental Pública**

O conceito de gestão ambiental pública diz respeito à administração, pelo governo, do uso dos recursos ambientais, por meio de ações ou medidas econômicas, investimentos e ações institucionais e jurídicas, com a finalidade de manter ou recuperar a qualidade do meio ambiente, assegurar a produtividade dos recursos e o desenvolvimento social (Barbieri, 2004).

A gestão ambiental pública brasileira remonta aos anos 70, quando foram criadas a SEMA (Secretaria Federal do Meio Ambiente) e as diversas Secretarias Estaduais do Meio Ambiente. Nessa década, prevalecem as óticas

corretiva e preventiva. A gestão ambiental é praticada exclusivamente pelo Estado por meio principalmente dos instrumentos de comando e controle. Há uma predominância de conflitos entre público e privado, entre as próprias empresas entre o Estado e a sociedade, mas também dentro dos governos, chamados de conflitos de responsabilidades (Magrini, 2001; Barbieri, 2004).

A gestão ambiental pública só se torna efetiva com a lei nº 6.938, de 31/8/1981, que institui a Política e o Sistema Nacional do Meio Ambiente, e cria diversos órgãos de atuação ambiental. A gestão ambiental nos níveis nacional e local se efetiva por meio da implementação de diversos instrumentos de políticas ambientais públicas e privadas (Barbieri, 2004).

A lei nº 6.938 foi a primeira lei federal a abordar o meio ambiente como um todo, ampliando sensivelmente o conceito de poluição e definindo-a como a degradação da qualidade ambiental. Estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente fixando os princípios, objetivos e instrumentos. Estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), além de reconhecer a legitimidade do Ministério Público da União para propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Os instrumentos de política pública ambiental são aqueles que dizem respeito diretamente às questões ambientais podendo ser divididos em três grandes grupos (Magrini, 2001; Barbieri, 2004):

1. Questões de Comando e Controle

- padrões de emissão;
- padrões de qualidade;
- proibições e restrições sobre produção, comercialização e uso de produtos;
- licenciamento ambiental;
- zoneamento ambiental; e
- estudo de Impacto ambiental.

2. Questões Econômicas

- tributação sobre poluição;
- tributação sobre o uso de recursos naturais;
- incentivos fiscais para reduzir emissões e conservar recursos; e
- financiamentos especiais.

3. Outros

- apoio a desenvolvimento científico e tecnológico;
- educação ambiental;

- unidades de conservação; e
- informação ao público.

Aqui se destacam os instrumentos de comando e controle, ou de regulação direta, que buscam limitar e punir as ações que agridem o meio ambiente. Neles se enquadram as proibições, restrições e obrigações impostas às organizações e às pessoas em geral, por meio de normas legais (Barbieri, 2004).

Dentro dessa ótica, surge a lei dos crimes ambientais, nº 9.605/1988, que estabelece as sanções administrativas e penais derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente (Paz *et al.*, 2006). Esta lei amplia a tipificação dos crimes ambientais e consolida outros crimes que eram objeto de outras leis, tais como os códigos de caça e pesca e florestal. Uma de suas novidades é a responsabilidade penal das empresas. Já a Constituição de 1988 reforça autonomia dos municípios na questão ambiental, gerando, no entanto, o risco de conflitos de competência. Com a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em 1992, o IBAMA (criado em 1989) passou a integrar este ministério com atribuições mais operacionais, passando a ser responsável pela administração de diversas unidades de conservação ambiental.

O conceito de comando e controle tem evoluído para uma perspectiva de gestão compartilhada pelos diferentes agentes envolvidos e articulados em seus diferentes papéis, a partir da perspectiva de que a responsabilidade pela conservação ambiental é de toda a sociedade e não apenas do governo, e baseada na busca de uma postura pró-ativa de todos os atores envolvidos (Magrini, 2001).

Por exemplo, a Constituição Federal de 1988 incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável no Capítulo VI, dedicado ao Meio Ambiente, como pode ser observado na redação do art. 225 (Brasil, 1988):

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Esse artigo foi influenciado pelo relatório “Nosso Futuro Comum”, divulgado em 1987 (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988), período em que o Congresso elaborava a constituição. Além de um capítulo específico para o meio ambiente, a atual constituição ampliou os mecanismos para a defesa da natureza conferindo a qualquer cidadão o direito de propor ação popular para proteger o meio ambiente, o patrimônio histórico, etc.

O período que vai da década de 90 aos dias atuais caracteriza-se por uma maior aproximação do governo federal com as demais esferas de governo, seja através de financiamentos de projetos ambientais, seja através da cooperação em projetos específicos ou na preservação de unidades de conservação existentes (Ministério do Meio Ambiente, 2004; Paz *et al.*, 2006), criadas e administradas por órgãos governamentais nas diferentes esferas e definidas no Capítulo 1.

As unidades de conservação representam cerca de 8% do território nacional. Cerca de 200 dessas unidades estão sob administração do IBAMA e outras 460, sob administração de governos estaduais e municipais (IBAMA, 2004).

### **2.2.2.**

#### **Legislação Ambiental e Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**

A lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 (Brasil, 2000) criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), formado pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, e estabeleceu regras para sua gestão (Paz *et al.*, 2006). Saliente-se o fato de que antes dessa lei não havia uma regulamentação unificada acerca das unidades de conservação (Kelecom e Bernardo, 2004). Entende-se por unidade de conservação o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração”.(Brasil, 2000, Artigo 2º). Dentro desta nomenclatura enquadram-se dois tipos de unidades: as de proteção integral, que admitem apenas o uso indireto de seus recursos naturais, pois têm como objetivo principal preservar a natureza, e as de uso sustentável, que permitem a exploração direta dos seus recursos naturais, de forma socialmente justa e economicamente viável, desde que os mesmos sejam conservados, bem como os processos biológicos que lá ocorram, garantindo assim, a biodiversidade previamente existente.

O grupo das unidades de proteção integral contém as seguintes categorias de unidade de conservação: estação ecológica; reserva biológica; parque nacional; monumento natural; refúgio de vida silvestre. Já o grupo das unidades de uso sustentável contém as seguintes categorias de unidade de conservação: área de proteção ambiental; área de relevante interesse ecológico; floresta

nacional; reserva extrativista; reserva de fauna; reserva de desenvolvimento sustentável; reserva particular do patrimônio natural (Brasil, 2000).

Cabe ressaltar que o órgão central responsável pelo SNUC é o Ministério do Meio Ambiente, que utiliza o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) como seu órgão deliberativo e consultivo e delega a sua implantação ao IBAMA e aos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, sobretudo, no que diz respeito à administração das unidades de conservação.

O escopo desta pesquisa são os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, que constituem um tipo de unidade de conservação de uso integral que tem como objetivo primordial a preservação dos ecossistemas relevantes existentes dentro de sua área.

Especificamente em relação aos objetivos dessa tese, alguns artigos do SNUC devem ser analisados em mais detalhe. Optou-se por citar os trechos da lei no corpo da tese, seguidos por comentários de esclarecimento ou crítica. Inicia-se pelo Artigo 5º, que estabelece as diretrizes do SNUC, algumas delas, essenciais para a análise desta tese. Citam-se, a seguir, as mais relevantes para a tese.

“Art. 5o. O SNUC será regido por diretrizes que:

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

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

IV - busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI - assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;.....

XII - busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira; e

XIII - busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas. “(Brasil, 2000).

Como explicado no Capítulo I, os itens II a V das diretrizes do SNUC dão o caráter participativo a essa lei. Já os itens VI e XII, preocupam-se com os

recursos financeiros que garantam a sustentabilidade econômica das unidades. Foram criados Fundos Ambientais nos Estados e Municípios para ajudarem na gestão das unidades de conservação, mas, infelizmente, o que se tem percebido é que uma boa parte desses recursos acaba desviada para outras finalidades dos governos, gerando uma falta crônica de fundos para a finalidade original.

Finalmente, o item XIII fala da gestão integrada de conjuntos de unidades de conservação próximas entre si, e que, mais adiante, é definida como gestão em mosaico, um tipo de gestão compartilhada. No entanto, o SNUC não esclarece como isso seria realizado. Já no decreto 4340 de 22 de agosto de 2002, o Capítulo III estabelece a figura do Conselho de Mosaico, órgão consultivo, mas também não oferece pistas de como se daria na prática a gestão em mosaico (Brasil, 2002).

O artigo 11 do SNUC define o que é uma unidade de conservação integral do tipo Parque Nacional, enfatizando que este nome muda para Parque Estadual nos Estados e Parque Natural Municipal, nos municípios.

“Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1o O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2o A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3o A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

§ 4o As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.” (Brasil, 2000).

Logo no início, o artigo estabelece os cinco objetivos de um parque, já mencionados no Capítulo 1 e que estarão presentes ao longo da análise dos casos. No parágrafo segundo, é mencionada a necessidade de cada unidade ter seu plano de manejo. No parágrafo terceiro do Artigo 27, é estabelecido o prazo de cinco anos a partir da data de criação da unidade de conservação para que seu plano de manejo esteja elaborado.

Já no Artigo 29, o SNUC trata do Conselho Consultivo das unidades de conservação do grupo integral.

“Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.” (Brasil, 2000).

O capítulo V do decreto 4340 de 2002 regulamenta o Conselho Consultivo, podendo-se destacar os seguintes parágrafos (Brasil, 2002):

“§ 1º A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

§ 2º A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

§ 3º A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.”

Aqui é importante ressaltar a participação da sociedade civil no Conselho Consultivo com representação paritária, sempre que possível, com os representantes do poder público. Esta é uma inovação importante na legislação ambiental.

No decreto 4340 de 2002, são estabelecidas competências do Conselho:

“Art. 20 - Compete ao conselho de unidade de conservação:

I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

- VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e
- IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.”(Brasil, 2002).

Percebe-se uma ampla variedade de atribuições, o que indica a clara necessidade de capacitar tanto gestor quanto os membros do Conselho sobre suas responsabilidades, principalmente sobre instrumentos como plano de manejo, já que está prevista (ainda que não seja obrigatória para parques) a participação consultiva dos membros do conselho na elaboração deste plano.

Cabe ainda citar o artigo 30 que dispõe sobre a possibilidade das unidades de conservação virem a ser geridas de forma compartilhada por organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPIs), o que é regulamentado em 2002.

“Art. 30. As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.” (Brasil, 2000).

Alguns estudiosos das leis têm feito uma série de comentários a respeito do SNUC. Kelecom e Bernardo (2004), por exemplo, opinam sobre os aspectos positivos e negativos da lei do SNUC, devendo-se destacar algumas de suas críticas, quais sejam:

1- Aspectos positivos:

a) facilitação, ao menos teoricamente, da proteção ao meio ambiente, com a uniformização da regulamentação e administração das unidades de conservação;

b) obrigatoriedade da realização de Consultas Públicas, objetivando tornar acessível para a população (principalmente a que vivem em torno das unidades de conservação) as informações e objetivos das unidades de conservação;

c) ampliação dos recursos para fiscalização das unidades e manutenção dos equipamentos, através da possibilidade de cobrança de taxa de visitação.

2 - Aspectos negativos:

a) os treze objetivos apresentados na lei são conflitantes e por demais extensos. Por exemplo, os três primeiros objetivos apresentados poderiam ser condensados em um só, pois se referem à manutenção, proteção e restauração da diversidade biológica;

b) excesso de categorias de Unidades de Conservação, sendo que as distinções são tão sutis que podem dificultar o entendimento, principalmente da população leiga;

c) falta de autonomia administrativa das Unidades de Conservação, uma vez que a administração é centralizada junto ao IBAMA;

d) criação das reservas de biosfera, cuja administração é muito complicada, por se tratar de área extensa, muitas vezes abrangendo mais de um estado, por exemplo, a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.

Kolecom (2004) conclui que a edição da lei do SNUC foi um avanço, no sentido de ter uniformizado a questão, no entanto, para ele não basta mera existência da lei para que os problemas sejam resolvidos. Seria necessário também garantir a efetiva participação da sociedade, de modo a implementar e até melhorar a legislação.

Em entrevista realizada em 16 de maio de 2006, o Diretor do NIMA-Jur (setor de direito do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio), lembra que antes do SNUC, o Brasil não tinha uma legislação mais consistente, não só em matéria de gestão de unidade de conservação, mas até da sua natureza jurídica. O SNUC resolve uma controvérsia antiga dentro do movimento ambientalista ao criar dois tipos diferentes de unidades de conservação, um que admitiria a presença do homem e a propriedade privada e a outra mais restritiva, de propriedade de domínio público, sem presença do homem. Ele enxerga como duas idéias básicas da lei, a democratização da gestão, por meio do Conselho Consultivo e o planejamento da gestão, por meio do Plano de manejo que abrange, inclusive, sua zona de amortecimento. Ele conclui avaliando o SNUC como aquilo que há de mais moderno em matéria de gestão de unidade de conservação, inclusive quando comparado com outros países. O Diretor do NIMA-Jur faz apenas um reparo: a de que os bons propósitos da legislação esbarram no fato de que o Estado cria o espaço, mas não se preocupa com a sua gestão, o que, segundo ele, se reflete, por exemplo, na falta de pessoal para administrar os parques adequadamente. Ele conclui avaliando que, depois de quase seis anos de sua promulgação, a lei do SNUC ainda está longe de ser implementada.

### 2.3. Conflitos Ambientais Urbanos

Burton e Dukes (1990) definem os conflitos como enfrentamentos sociais causados por diferentes razões. Uma delas pode ser a disputa por questões ligadas ao meio ambiente. Neste caso, ela recebe o nome de conflito ambiental, sendo em geral resultante da ação de forças organizadas contra o Estado, o detentor dos direitos sobre o meio ambiente (Burguess, 1997). Para Acselrad (1995), o que existe é um conflito sócio-ambiental, definido como um tipo de conflito social, onde grupos de interesses opostos lutam pelo controle de recursos naturais e o uso do meio ambiente comum. Bredariol (1997) complementa este conceito com a noção de tensões ambientais entre interesses privados e públicos (ou sociais), que não chegam a caracterizar um conflito, mas podem levar a ele, já que envolvem a disputa pela apropriação do meio ambiente comum em uma cidade. Já segundo De Mio *et al.* (2004) os conflitos ambientais são causados pela degradação ambiental, pela opção de desenvolvimento adotada e pela marginalização de setores da sociedade. Para ela, dentro do novo modelo de desenvolvimento sustentável, os interesses que eram antagônicos, agora precisam ser integrados, a fim de se resolver o conflito.

Para Scandurra (1995), a cidade moderna tem um papel fundamental e insubstituível como o ambiente do Homem (*L'ambiente dell'uomo*), local de produção de riqueza, mas, ao mesmo tempo, um sistema dissipativo, que gera problemas ambientais e sociais. Para ele, as cidades industriais estão comprometendo de forma muito rápida as condições biofísicas que sustentam a vida no planeta. Scandurra enxerga a cidade moderna como predadora de recurso territorial, lugar de concentração de poluição e de crescente separação e intolerância social, que levam aos conflitos e tornam a vida cada vez mais insustentável nos grandes aglomerados urbanos. Uma das causas dessa situação seria a contradição estrutural do atual modelo econômico neoliberal, que, por um lado foca na redução de gastos públicos em saneamento, educação e saúde, mas, por outro lado, incentiva o consumo fútil que polui e desperdiça energia, aumentando a necessidade de recolhimento de lixo e gerando o aumento de tarifas de serviços públicos.

Na mesma linha de Scandurra, Costa e Braga (2004) afirmam que a prática ambiental urbana no Brasil tornou-se extremamente complexa devido à grande heterogeneidade de nossa sociedade. Isto é facilmente constatado nas grandes cidades onde os problemas oriundos da má distribuição de renda

convivem com problemas causados pelo excesso de consumo das classes mais abastadas. Assim, podem-se observar nos grandes centros urbanos ocupações irregulares de áreas ambientalmente protegidas (encostas de morros, beiras de rios, lagoas e mangues), problemas na coleta de lixo e no tratamento do esgoto convivendo com aumento do volume de lixo e da poluição causada por carros, devido a altos padrões de consumo das classes de maior renda. As políticas públicas concebidas para tentar tratar desses problemas acabam afetando os diferentes e complexos interesses dos vários grupos de atores sociais. Neste contexto, Costa e Braga (2004, p 199) definem o conflito ambiental urbano no Brasil:

“Identificamos como principal foco do conflito de interesses em torno das políticas ambientais urbanas a tensão entre o uso público e privado dos recursos econômicos, sociais, culturais, bióticos e abióticos da cidade e de seu entorno, que são por princípio, públicos”. ...A dimensão do urbano é antes um campo em construção e disputa que uma definição acabada. “

Costa e Braga denunciam a lógica da valorização do capital no espaço urbano, que acaba causando a exclusão de grande parte da população do acesso à moradia e que gera, conseqüentemente a ocupação ilegal das áreas ambientais protegidas, os espaços urbanos que acabaram sobrando para os pobres.

Acselrad (2004) traça um histórico dos conflitos ambientais no Brasil. Entre o final da II Guerra Mundial e os anos 80, o Estado implementou grandes projetos desenvolvimentistas autoritários que envolveram a apropriação de espaço, sobretudo rural, integrado a uma estrutura industrial espacialmente concentrada nas grandes cidades do sudeste, com forte concentração de renda, resultando em grandes efeitos negativos sobre os ecossistemas e deslocamentos de produtores rurais para áreas menos nobres ou expulsos para as cidades.

Nos anos 90 houve mudanças na maneira do Estado se apropriar da natureza, ainda que mantendo as desigualdades criadas. Porém, abriu-se espaço para atividades que explorassem de modo conservacionista as áreas ambientais (por exemplo, por meio do ecoturismo, ou da maior demarcação de áreas de preservação). Segundo Acselrad (2004) os conflitos ambientais surgem a partir da “flexibilização das normas ambientais ou da fragilização das agências públicas responsáveis por sua aplicação”, sempre procurando justificar a necessidade de desenvolvimento. Assim o Estado busca politizar a questão, opondo tecnólogos e economistas que defendem a desregulação aos grupos que barram o crescimento do país por meio do conflito político. Na verdade,

tradicionalmente, o Estado tem dificuldade em enxergar a oposição como expressão de diferenças reais entre atores sociais a serem enfrentados em arenas públicas democráticas.

Na cidade do Rio de Janeiro, as tensões e conflitos ambientais estão presentes em diversas regiões geográficas, entre esferas de governo, classes sociais e por atividades econômicas. Por exemplo, vários casos são relatados por pesquisadores (Abreu, 1987; Bredariol, 1997; Fuks, 1998) e órgãos públicos (TCM-RJ, 2005; SERLA, 2007) envolvendo ameaças ao meio ambiente como resultado de expansão imobiliária desordenada da cidade em direção as suas últimas áreas verdes, sobretudo na região da Barra da Tijuca, promovida pela iniciativa privada. Em paralelo, o crescimento desgovernado das favelas em direção ao alto dos morros ou ao longo de rios e canais, ameaça as unidades de conservação da cidade.

Mais recentemente no Brasil, vários estudos vêm sendo realizados no sentido de empregar metodologias de negociação na mediação de conflitos ambientais em meios urbanos, em um processo democrático (Bredariol, 2001; Bredariol e Magrini, 2003). Segundo Bredariol (2001), tem havido uma forte tendência em se adotar a gestão ambiental, as parcerias e a negociação como caminhos para resolução dos conflitos, tendo como base mecanismos tripartites, isto é, envolvendo o Estado, as empresas e a sociedade civil organizada.

Neste sentido, uma ferramenta bastante eficaz na resolução de conflitos vem sendo a educação ambiental. Loureiro *et al.* (2003) e Loureiro (2004) , por exemplo, têm estudado a prática educativa ambiental voltada para a gestão democrática de conflitos estabelecidos em torno do uso e apropriação dos recursos naturais, em unidades de conservação e em comunidades. As atividades foram realizadas em espaços públicos de discussão entre atores sociais, por meio de processos educativos participativos e informais. Para Loureiro *et al.* (2003), os espaços públicos que podem ser criados no contexto da política ambiental nacional são “excelentes oportunidades de articulação política e ação educativa, por meio dos quais se podem gerir conflitos, estabelecer negociações, questionar a realidade, e aprofundar nossa aprendizagem constante”.

## **2.4. Estratégias Colaborativas e sua Aplicação ao Caso de Unidades de Conservação Ambiental**

### **2.4.1. Alianças e Redes de Colaboração**

Segundo Gronroos (1995), a sociedade ocidental já vive dentro de uma economia de serviços, já que mais da metade do produto interno bruto dos países que a compõem deriva do setor de serviços. Esta economia de serviços é enxergada por Gerelli (1995) como sendo uma característica de um novo tipo de sociedade: a sociedade pós-industrial.

A partir da década de 80, o processo de globalização dos mercados e o acirramento da competição têm forçado as empresas, sobretudo os grandes conglomerados, a reverem suas estratégias competitivas e suas estruturas organizacionais. Há quase 20 anos atrás, Austin (1990) concluía que os fatores (forças) que afetavam as indústrias estavam num constante estado de fluxo, obrigando as empresas a constantemente monitorarem seu ambiente competitivo.

Este processo se tornou mais agudo nos últimos anos do século XX. Segundo Rosenkopf (2000), um novo ambiente competitivo está se formando. Neste novo ambiente a globalização e a mudança tecnológica estão criando novas formas de competição, que ela denomina de “um jogo diferente”. Ela também ressalta que as estratégias estão cada vez mais dinâmicas em função dos movimentos dos competidores. Neste contexto, o sucesso da estratégia residiria em como antecipar os movimentos dos concorrentes e necessidades dos clientes além das mudanças ambientais, tais como novas tecnologias e regras de mercado, que envolvem aspectos como governança corporativa e responsabilidade social e ambiental.

Esta tendência tem levado várias organizações, desde as empresas com fins lucrativos até organizações do 3º setor, a adotarem estratégias e estruturas mais flexíveis, utilizando-se para isso de mecanismos como alianças estratégicas (McKenna, 1992; Ring e Van de Ven, 1992; Barney, 2002) e estruturas de redes (Zeffane, 1995; Dyer e Nokeoka, 2000; Gulati *et al.*, 2000). Todas essas alternativas têm em comum o fato de basearem-se na cooperação entre entidades independentes com vistas a um relacionamento de médio e longo prazo. A prática do marketing estratégico decorrente dessa nova situação

introduziu o conceito de estratégia colaborativa ou cooperativa, campo de estudo relativamente recente. Este campo tem se mostrado promissor na gestão de projetos complexos, envolvendo uma grande quantidade de atores sociais e com níveis elevados de conflito entre os mesmos, tais como aqueles relacionados à gestão ambiental. O conceito de colaboração e de estratégias com base neste enfoque deve ser aprofundado, dada a sua clara aplicabilidade à questão do desenvolvimento sustentável.

Segundo Gulati *et al.* (1998), alianças estratégicas são “arranjos voluntários entre empresas envolvendo troca, compartilhamento, ou co-desenvolvimento de produtos, tecnologias ou serviços”. Elas podem ocorrer como resultado de uma ampla variedade de motivos e objetivos, podendo assumir várias formas, e cruzar as fronteiras vertical e horizontal da empresa.

Nesta mesma linha, Ireland *et al.* (2002) define alianças estratégicas como arranjos cooperativos entre duas ou mais empresas a fim de melhorar suas respectivas vantagens competitivas e desempenho, através do compartilhamento de recursos. Segundo pesquisa por eles realizada, a maior parte dos estudos sobre o tema se concentra nas razões e benefícios das alianças. Os principais benefícios citados das alianças estratégicas são em geral:

- criação de valor por meio de economias de escala, gerenciamento do risco, acessos menos custosos ao mercado e aprendizagem dos parceiros;
- minimização dos custos de transação;
- facilidade para lidar com ambientes imprevisíveis; e
- redução da dependência de recursos fora de seu controle.

O estudo dos modelos de redes internas (organizações em rede) e modelos de redes interorganizacionais vêm adquirindo maior importância tanto no meio acadêmico quanto empresarial (Rosenkopf, 2000). Segundo Gulati *et al.* (2000), as redes estratégicas “compreendem um conjunto de relacionamentos da empresa, tanto horizontais como verticais, com outras organizações - fornecedores, clientes, concorrentes e outras entidades - incluindo relações através das indústrias e países....”. Herber *et al.* (2000) definem a organização em rede como um conjunto organizado de relacionamentos entre unidades de trabalho autônomas ou semi-autônomas, encontrado dentro das empresas (interno) ou entre grupos de empresas (externo), e que se baseia na coordenação de esforços via comunicação lateral e relações de mercado. As redes externas entre empresas podem se apresentar como “federadas”, na qual um conjunto de empresas trabalha de forma relativamente autônoma, mas

mantêm monitoramento e controle umas das outras, ou como "teias organizacionais", formadas temporariamente em torno de uma oportunidade de negócio ou como alianças estratégicas, nas quais as empresas formam acordos cooperativos com fornecedores ou colaboram com empresas de pesquisa. Como se pode reparar por estas definições, as alianças e redes implicam em repensar as fronteiras das organizações nelas envolvidas, agora muito mais fluidas e dinâmicas, bem como em rever todos os processos e recursos internos e a maneira como o conhecimento é adquirido e transmitido.

Nessa visão integrativa, ganham importância as alianças e redes de aprendizagem inter e intra-organizacional. Destaca-se aqui a Teoria da Rede Social, que sugere que as estratégias das empresas são afetadas pelo contexto social, isto é, pelos laços diretos e indiretos com atores da rede e relacionamentos inter e intraorganizacionais dos recursos (Gulati *et al.*, 2000, Ahuja, 2000).

Segundo Barney (2002), as estratégias colaborativas são uma categoria de alianças estratégicas em que não há envolvimento de ativos entre os parceiros, isto é, as partes envolvidas mantêm sua autonomia, mas são bilateralmente dependentes, de tal forma que se uma das partes sair, a outra forçosamente incorrerá em custos (Costa, 2005).

Nas alianças passa-se por uma seqüência repetitiva de estágios de negociação, compromisso e execução. Baseados em pesquisas, Douma *et al.* (2000) sugerem que o sucesso de uma aliança (quando cada parceiro atinge seus objetivos na aliança) depende do eficaz e eficiente alinhamento (*fit*) em cinco áreas entre os parceiros envolvidos: estratégico, organizacional, operacional, humano e cultural. Estes alinhamentos são dinâmicos e são permanentemente postos à prova em função das mudanças ambientais ou na organização dos parceiros e o sucesso em alcançá-los determina o potencial da aliança. Douma *et al.* (2000) sugerem que os potenciais parceiros procurem responder a seis questões críticas a fim de decidir se e em que condições a aliança é interessante e deve ser feita. São elas:

- Há compartilhamento de visão comum sobre desenvolvimento no ambiente de parceria?
- A aliança é compatível com cada estratégia corporativa?
- A aliança tem importância estratégica para ambos os parceiros?
- Os parceiros dependem um do outro para atingirem seus objetivos?
- As atividades conjuntas adicionam valor para os clientes e os parceiros?

- A aliança será aceita pelo mercado (compradores, competidores e governo)?

Com base nas respostas, os parceiros potenciais podem determinar o grau de alinhamento estratégico decidir se vão em frente ou se os conflitos de interesse são barreiras intransponíveis.

O grau de alinhamento estratégico (*strategic fit*) ajuda na decisão de ir em frente com a aliança. Já o alinhamento organizacional é crítico para exeqüibilidade da aliança, sendo direcionado, sobretudo pelas semelhanças e diferenças organizacionais, pela flexibilidade da aliança, pela redução da complexidade, pelo controle gerencial efetivo pelos parceiros e pela resolução adequada de conflitos (Douma *et al.*, 2000).

O modelo proposto por Douma *et al.* para avaliar e estruturar alianças competitivas vai ao encontro das preocupações de Austin (2000) em relação a como encontrar o melhor alinhamento entre os parceiros de alianças estratégicas. Austin (2000) foca na parceria entre organizações com e sem fins lucrativos e propõe uma série de questões que deveriam ser respondidas pelos candidatos a parcerias. Estas questões coincidem em grande parte com aquelas colocadas por Douma *et al.* como direcionadores do alinhamento estratégico. Austin também afirma que o alinhamento entre os parceiros é um processo longo e que demanda comprometimento entre as partes, passando pela sinergia das missões, combinação das necessidades e habilidades e compartilhamento de valores. Também aqui há coincidência dos pontos de vista entre os autores.

Por outro lado, Anand e Khanna (2000) contribuem para o tema das alianças ao questionarem se as empresas aprendem a gerenciar as alianças conforme a experiência se acumula, Douma *et al.* vão além e aprofundam a questão do aprendizado interativo entre os parceiros e na troca de know-how, no que convergem para o pensamento de Ahuja (2000), que vê as parcerias como formas de compartilhamento de recursos entre empresas. Neste sentido, eles se aproximam do conceito de aprendizagem organizacional e de redes de conhecimento. Nesta mesma linha, Sivadas e Dwyer (2000) definem o conceito de competência cooperativa, que se manifestaria pela efetiva troca de informações e pela negociação e projeto de atividades e papéis. Competência cooperativa é a habilidade de integrar unidades (dentro ou entre organizações) de forma a ajustá-las mutuamente por meio da confiança, comunicação e coordenação.

## 2.4.2. Colaboração nas Questões Ambientais

Levando-se em conta o que foi dito a respeito de conflitos ambientais urbanos e tendo como base as teorias de alianças estratégicas, estratégias colaborativas e de organizações em redes, que surgiram no mundo dos negócios, e que foram adaptadas às necessidades daqueles grupos que agiam de forma cooperativa na questão ambiental, faz-se necessário definir o que é colaboração nas questões sócio-ambientais. Além disso, é necessário também identificar os diferentes tipos de colaboração que estão sendo praticados nessa área, o que ajudará a identificá-las durante a pesquisa de campo envolvendo colaboração na gestão de unidades de conservação.

Gray (1985) define colaboração como “a reunião de recursos tangíveis e/ou intangíveis por dois ou mais *stakeholders* a fim de resolver um conjunto de problemas que nenhum deles pode resolver sozinho”.

Com base na constatação recente de que o campo de estudos *sobre* estratégias colaborativas é ainda desorganizado e desconectado teórica e conceitualmente (Costa, 2005) e, também, no fato de que a literatura sobre colaboração em meio ambiente tem sua própria linguagem conceitual, deve-se deixar claro que neste trabalho o termo “estratégia colaborativa” será empregado de maneira mais ampla do que aquela definida por Barney (2002) e já citada anteriormente.

Ele incorporará diversos tipos de arranjos colaborativos, temporários ou não, com muitos ou poucos participantes, oficiais ou informais, incluindo alguns tradicionais como alianças estratégicas ou redes. A seguir são dados exemplos de estratégias colaborativas em meio ambiente encontradas na literatura ou nas leis brasileiras. Esta lista com certeza não é exaustiva.

**Parcerias simples** - aquelas focadas em um ou dois temas, envolvendo um pequeno número de parceiros e possuindo uns poucos objetivos específicos. (Wondolleck e Yaffee, 2000).

**Parcerias Múltiplas ou Redes de Parceiros** - aquelas envolvendo um grande número de parceiros, em geral em torno de projetos ambientais mais complexos, formando uma complexa teia de relacionamentos formais ou informais. A rede tem como características de autoorganização não hierárquica (Castells, 2000; Wondolleck e Yaffee, 2000; WWF, 2004).

**Coordenação entre agências (órgãos de governo)** - são ações integradas entre órgãos do mesmo governo ou de governos diferentes para atingir objetivos comuns em questões ambientais. (Wondolleck e Yaffee, 2000).

**Cooperação financeira bilateral entre países** - em geral um país desenvolvido aporta recursos financeiros para conservação ambiental por meio de um acordo bilateral de cooperação com outro país. Ex: Programa de Proteção da Floresta Atlântica no Paraná, fruto de uma cooperação Brasil – Alemanha, por intermédio do banco alemão KfW (Detzel, *et al.* 2000).

**Comitês de Bacia Hidrográfica (*large watershed collaborative*)** – comitês focados numa grande quantidade de temas econômicos, ecológicos e sociais em bacias hidrográficas (Wondolleck e Yaffee, 2000). No Brasil, os Comitês de Bacias Hidrográficas são órgãos colegiados, que contando com a participação dos usuários, da sociedade civil organizada, de representantes de governos municipais, estaduais e federal, atuando como um fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica (Ministério do Meio Ambiente, 2007).

**Redes Ambientais Virtuais** - existem vários tipos de redes ambientais virtuais, isto é, funcionando na Internet. Algumas são redes de discussão ambiental (Jornal do Meio Ambiente, 2006; REBIA – Rede Brasileira de Informações Ambientais, 2007), organizadas por áreas geográficas ou por temas. Outras são redes de educação ambiental (REBEA, 2005) ou ainda, de comunicação entre ONGS ambientalistas e órgãos ambientais de governos (Rede Pro Unidades de Conservação, 2006; Rede Brasileira de Justiça Ambiental, 2007).

**Termo de Cooperação ou Programa de Adoção** - Baseia-se em modelo de gestão que busca aproximar a iniciativa privada e a sociedade civil do Poder Público. Empresas, associações de moradores ou entidades sociais “adotam” determinada área verde pública, de interesse ambiental ou não, encarregando-se de sua manutenção e conservação. Um bom exemplo é o Programa de Adoção de Áreas Verdes da Fundação Parque e Jardins do Rio de Janeiro (FPJ, 2007).

**Convênios** - Acordos firmados entre órgãos públicos ou entre órgãos públicos e privados para realização de atividades de interesse comum dos participantes. Convênio é acordo, mas não é contrato. No contrato, as partes têm interesses diversos e opostos; no convênio, os participantes têm interesses comuns e coincidentes. É quase sempre celebrado entre entidades públicas, para realizar atividades de interesses comuns, no campo social, educacional, de pesquisa, etc. O órgão repassador do numerário, pelas dificuldades de realizar

determinadas tarefas, delega a outras entidades localizadas onde os fatos acontecem, a incumbência de realizar tais tarefas, repassando o numerário para aquela atividade (SMAC, 2006; UEL, 2007).

**Gestão em Mosaico de unidades de conservação** – consiste no gerenciamento conjunto e participativo de unidades de conservação ou quaisquer áreas protegidas, públicas ou privadas, próximas, justapostas ou sobrepostas, formando um “mosaico de unidades de conservação” (Brasil, 2000).

**Gestão Compartilhada ou Co-Gestão de unidades de conservação com OSCIPs** – quando uma unidade de conservação é gerida por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão (Brasil, 2000; Brasil, 2002; Wiedmann, 2002).

**Gestão Participativa de unidades de conservação** – inclui a participação da comunidade do entorno de uma unidade de conservação por meio de um Conselho Consultivo, conforme definida na seção sobre o SNUC (Brasil, 2000; Oliva e Costa Neto, 2000; Brasil, 2002; Loureiro *et al.*, 2003).

**Educação Ambiental** – Sua abordagem deve ser realizada de forma interdisciplinar e participativa, voltada para possibilitar a compreensão e o desenvolvimento de atitudes e habilidades, por parte dos indivíduos, apontando ao sentido da construção de um meio ambiente socialmente justo e ecologicamente equilibrado (Quintas, 2000; Oliveira, 2003; Loureiro *et al.*, 2003; Loureiro, 2004).

Com base em Healey (1997) pode-se afirmar que cada vez mais, as estratégias tradicionais de planejamento e desenvolvimento das sociedades, baseadas em critérios puramente econômicos e sem a consulta e participação no processo de planejamento e na tomada de decisão, deixam de ser plausíveis. Há necessidade da adoção de um enfoque sócio-ambiental, considerando os interesses das redes de atores sociais envolvidos. Destacam-se aqui os trabalhos de Wondolleck (1994) Yaffee e Wondolleck (1996) e Wondolleck e Yaffee (1997, 2000) a respeito da dimensão colaborativa da gestão de ecossistemas e sobre o processo decisório na questão ambiental. Eles focam seus trabalhos na solução não conflituosa de disputas envolvendo áreas ameaçadas pela atuação das empresas, buscando identificar os fatores que facilitam e os que impedem a colaboração e coordenação entre as fronteiras geopolíticas que dividem ecossistemas. Wondolleck enfatiza que a gestão eficaz

de ecossistemas requer comunicação e colaboração ao longo de vários anos e através de várias administrações locais, trocas de posse de terras e de interesses.

Especificamente em relação aos questionamentos sobre colaboração em questões ambientais, Wondolleck e Yaffee (2000) explicam que a colaboração pode levar a decisões mais eficientes e fáceis de serem implantadas. Ao mesmo tempo, as comunidades e órgãos de governos que colaboram entre si adquirem habilidades que poderão servir em futuras situações, em um processo de aprendizado coletivo. Para ela, construir pontes entre governos, organizações privadas e os indivíduos promove o entendimento mútuo, o apoio e a capacitação de todos os envolvidos. Scandurra (1995) defende essa mesma linha de solução de problemas e contradições do meio urbano por meio de uma nova política urbana, com base na solidariedade e colaboração entre os diversos grupos sociais.

Wondolleck e Yaffee (2000) alertam, porém, para barreiras institucionais e estruturais presentes nas complexas situações projetos ou conflitos ambientais, fato já relatado anteriormente por Selin e Chevez (1995), que identificaram a cultura organizacional e as assimetrias de poder como fatores limitadores à colaboração nas questões ambientais.

Se não forem corretamente identificadas, estas barreiras podem minar a capacidade e disposição das pessoas em colaborar. As principais barreiras por eles identificadas são:

- falta de oportunidades e incentivos;
- objetivos antagônicos das partes;
- inflexibilidade de Políticas e procedimentos das partes envolvidas; e
- recursos limitados.

Eles também identificam barreiras de percepção e atitudes dos envolvidos:

- falta de confiança mútua;
- atitudes intergrupais hostis;
- normas e cultura organizacionais; e
- falta de apoio para colaborar.

Wondolleck e Yaffee (2000) propõem algumas ações para superar essas barreiras:

- eliminar as percepções erradas entre parceiros e incentivar o entendimento mútuo por meio de contatos freqüentes, inclusive informais;
- focar nos indivíduos e não as organizações, pois as parcerias são essencialmente feitas de pessoas;

- estabelecer relacionamentos duradouros; e
- incentivar a confiança e o respeito mútuos.

Estas propostas vão ao encontro da percepção de Selin e Chevez (1995) de que os gerentes envolvidos com questões ambientais necessitam de novas habilidades para poderem gerenciar o processo colaborativo em um ambiente sócio-político cada vez mais dinâmico.

### **2.4.3. Enfoque Institucionalista**

Segundo Healey (1997), na Grã-Bretanha os conflitos ambientais locais ganharam complexidade com o passar dos anos, deixando de ser atribuíveis apenas aos industriais locais e passando a ser associados à ameaça de fluxos de capitais externos com interesses globais. Além disso, as próprias comunidades que antes eram mais homogêneas, fazendo sentido falar-se em “interesse público”, transformaram-se em sociedades pluralistas, com valores e modos de viver diversos, caracterizando a ordem social fragmentada pós-modernista, onde surgem conflitos entre diferentes grupos de interesses.

Assim, Healey aponta o surgimento de dilemas sobre a coexistência em ambientes locais nos tempos atuais, por exemplo:

- Como realizar o planejamento tradicional das cidades?
- Como superar diversidades e atingir acordos?
- Como confrontar forças poderosas que exploram e oprimem?

Healey cita que experiências de enfoques colaborativos locais com ampla base têm surgido, sobretudo na Escandinávia. No entanto, na Grã-Bretanha o poder público hipercentralizador dificulta a colaboração local e a coordenação espacial. Isto gera sérios problemas nos conflitos locais devido à existência de atores sociais de vários setores e níveis dentro do próprio governo e de vários setores: público, privado e terceiro setor (ONGs).

Neste complexo contexto, enfrentar o desafio de como abordar a preocupação coletiva com qualidade ambiental das regiões urbanas requer novo enfoque, que passa pelas seguintes ações:

1. descrever forças que podem gerar as mudanças locais;
2. oferecer idéias sobre formas e processos de governança unindo atores sociais e comunidades locais.

Assim, o trabalho de Healey (1997) é construído no sentido desenvolver esse novo enfoque, que ela entende como sendo a agregação do novo institucionalismo das ciências sociais com o enfoque comunicativo na teoria de planejamento (com base em Giddens e Habermas). O enfoque proposto por Healey rejeita a noção de que o mundo é constituído de indivíduos autônomos com preferências próprias e buscando sua satisfação. Sua base é a noção de identidades individuais socialmente construídas, como fruto das relações entre os indivíduos, em acordo com as teorias de Giddens e Habermas. Para Healey, as atitudes e valores se encaixam em contextos históricos e geográficos, fazendo com que as referências e sistemas de significado evoluam. Os indivíduos são assim moldados por sua situação social, mas também a moldam. Sua abordagem reconhece que o trabalho ativo de construção social não ocorre em território neutro, pois relações de poder estão envolvidas nesse processo.

O enfoque institucionalista serviria então de base para o planejamento colaborativo, com foco nas teias e redes relacionais comunitárias, formando vínculos, que geram o capital intelectual e social. A metáfora representativa desta dinâmica social relacional seriam as redes sociais. Os pontos de interseção na teia são chamados de nós e podem ser constituídas pelas casas, empresas, organizações formais e informais, associações, etc. Nestas redes, as alianças informais são a base dos “movimentos sociais urbanos” e a mobilização conecta as pessoas e muda as percepções e o entendimento das questões. Neste contexto, para que a gestão de assuntos comuns de comunidades políticas seja viável Healey entende como necessário que se formem arenas formais, completadas pelas informais. Assim, os processos de governança geram teias relacionais que perpassam ou conectam teias de vida de domicílios e empresas. Healey lembra contundo, que as teias relacionais e redes sociais não são homogêneas e variam muito em termos de alcance espacial e relacional sendo, muitas vezes, a origem de conflitos locais. Por exemplo, numa mesma comunidade estes conflitos podem ser gerados por diferentes posições relacionais ou pela falta de contatos anteriores (mesmo se os indivíduos são vizinhos e tenham posições parecidas). Além disso, as comunidades culturais, com distintos sistemas de significado e modos de valorar, criam concepções diferentes sobre o problema e como se organizar. Pode-se citar como exemplo para ilustrar o conceito de Healey, o caso de favelados e moradores de classe média de um mesmo bairro frente a uma mesma questão ambiental que podem ter visões completamente antagônicas.

Na prática, isto significa que os processos de planejamento colaborativos são multiculturais e devem contemplar conflitos, objetivando a construção de elos entre redes afastadas, para forjar nova capacidade relacional dentro da diversidade de relações.

#### **2.4.4. Críticas à Colaboração**

A colaboração não é um consenso entre os estudiosos do tema. Brittel (1997), por exemplo, é um dos críticos desse enfoque. Ele procura mostrar que em situações de conflito, nem sempre a negociação e o consenso, dentro da ótica do “ganha-ganha”, é o enfoque mais apropriado. Segundo Brittel, no campo dos conflitos ambientais criou-se um mito de que as pessoas bem intencionadas sempre podem alcançar acordos por meio de consenso. Com base nisso, acordos do tipo “ganha-ganha”, onde, a princípio, todas as partes saem ganhando e satisfeitas, estão se proliferando, mas nem sempre com resultados satisfatórios, segundo os ambientalistas. Britell segue a opinião do ativista ambiental Saul Alinsky de que grupos de consenso, parcerias e mesas-redondas acabam por fazer pressão sobre os ambientalistas mais atuantes para unirem-se a eles, criando fraturas na união desses grupos devido a um processo de cooptação dos ambientalistas mais fracos. Essa visão é compartilhada por Modavi (1996), Coggins (1998) e Poncelet (2001).

Segundo Brittel (1997), a abordagem para tomada de decisão baseada na idéia do “ganha-ganha” e grupos de consensos faz parte do que ele chama do “movimento de liderança” financiado pelas classes mais abastadas e por empresários nos Estados Unidos. A origem desse enfoque se deu nas escolas de administração empresarial, sendo adotado no setor público, sobretudo depois do predomínio do neoliberalismo (nos EUA, era Clinton). Britell lembra que as bases teóricas do neoliberalismo e dos ambientalistas são tão incompatíveis que estes dois grupos não podem coexistir simultaneamente na mesma organização

Na visão do neoliberalismo, que defende a abordagem “ganha-ganha”, poder-se-ia resolver tudo por meio da negociação. As premissas básicas por trás dessa crença são que, pessoas sensatas trabalhando juntas podem resolver todos os problemas e descobrir soluções “ganha-ganha” e que parcerias e grupos de trabalho podem mudar a atitude das pessoas, desde que elas estejam imbuídas de boas intenções e abertas a novas idéias. Segundo Brittel, essa é

uma visão que visaria apenas a acalmar os grupos mais atuantes e que buscam o conflito, principalmente na justiça, como a solução de questões ambientais.

Outra crítica feita à colaboração é que os grupos de colaboração não conseguem obter as melhores soluções para as crises ambientais, porque somente as soluções que fossem o mínimo denominador comum entre os participantes seriam aprovadas, (Mc Closkey, 1996).

Enfim, como se pode notar, não há consenso sobre ser a colaboração a melhor estratégia. Ainda assim, ela tem crescido como opção, sobretudo na gestão ambiental pública.

#### **2.4.5.**

#### **Experiências com Gestão Participativa em Unidades de Conservação**

Na tentativa de entender como vem ocorrendo a colaboração em meio ambiente no Brasil, pesquisaram-se diversos casos recentes, inclusive em unidades de conservação, que são brevemente relatados aqui, dando-se ênfase aos casos em que foram utilizados instrumentos de gestão do tipo Conselho Gestor ou Consultivo.

A importância desse tipo de ferramenta é enfatizada por Gohn (2001), que, com base em experiências de Conselhos Gestores em diversas áreas da gestão municipal, Gohn afirma que a experiência participativa pode resultar em cidadãos ativos e politizados, com visão crítica da realidade e com compreensão sobre as causas e as origens dos problemas que os envolvem, ainda que haja sempre o risco de de esses cidadãos ativos acabarem tendo atuações individualizadas e personalistas, muito distantes de qualquer sentido público.

Um caso documentado que mostra a tendência cada vez maior do uso da colaboração e da governança dos atores sociais em posições conflituosas é aquele relatado por Valladares-Padua *et al.* (2002) e que envolve a conservação do parque estadual do Morro do Diabo, localizado numa das áreas mais explosivas do país em termos de conflito pela posse da terra: o Pontal do Paranapanema, em São Paulo, uma das últimas regiões de mata atlântica restantes neste estado. A ONG Instituto para Proteção Ecológica (IPÊ), que há mais de quinze anos atua na região protegendo os ecossistemas naturais e as espécies ameaçadas de extinção por meio de projetos multidisciplinares e programas em pesquisa educação ambiental e recuperação de *habitats*, viu-se, a partir de 1995, diante do desafio de políticas públicas de assentamento de trabalhadores sem-terra, sob pressão constante do Movimento dos

Trabalhadores Sem-Terra (MST) de um lado, e latifundiários contrários aos assentamentos, de outro.

Com o objetivo de conservar as áreas da reserva e de fragmentos remanescentes de florestas isoladas na região, o IPE conseguiu, em 1998, negociar com o governo estadual um acordo preservando um cinturão de 50 metros livre de assentamentos em torno dos fragmentos de florestas remanescentes. Mas era necessário garantir o respeito por parte dos assentados ligados ao MST. Isto só foi possível por meio de enfoque participativo no qual a ONG compartilhava com a cooperativa dos assentados locais o resultados de suas pesquisas sobre a melhor forma de explorar de forma economicamente viável e sustentável os recursos naturais da região, compatibilizando dois objetivos historicamente antagônicos: conservação ambiental e reforma agrária. Em agosto de 1996, foi assinado um acordo de parceria entre o IPÊ e a cooperativa que viabilizou projetos agro-ecológicos na região, explicitando a necessidade de buscar a compatibilização do desenvolvimento sócio-econômico sustentável com a conservação do ecossistema. Uma das ferramentas mais utilizadas nesse processo foi a educação ambiental, por meio de cursos e workshops oferecidos pelo IPÊ e parceiros locais. Os membros da comunidade treinada agiram como multiplicadores do conhecimento adquirido, gerando uma rede de aprendizagem em toda a região do Pontal (Valladares-Padua *et al.*, 2002).

Valladares-Padua *et al.* (2002) concluem que a experiência no Pontal do Paranapanema mostra que, só por meio de esforços contínuos e sistemáticos baseados na educação e participação da comunidade e demais atores sociais, na confiança (gerada pelo respeito aos interesses da comunidade e sua cultura), na transparência e na flexibilidade das ações, é possível compatibilizar pesquisa ambiental, conservação dos ecossistemas e desenvolvimento sócio-econômico.

Já Roper (2000) informa que a gestão participativa em unidades de conservação ainda é problemática na prática, sobretudo em Áreas de Proteção Ambiental, que contemplam o conceito de desenvolvimento sustentável. Nestas áreas os interesses são mais conflitantes, dado que é permitida a atividade econômica em certas zonas da unidade.

Neste contexto a institucionalização da APA Estadual de Chapada dos Guimarães no Estado do Mato Grosso, caso por ele relatado, só pôde ser entendida como um difícil processo de negociação sócio-política, onde a ocorrência de conflitos entre atores sociais da região fez parte das regras do jogo. Ele afirma que o processo de institucionalização foi influenciado por

processos regionais e redes institucionais paralelas e cita como exemplo a fracassada tentativa do órgão gestor de afastar uma ONG do processo, o que acabou por isolar o próprio órgão.

A situação de conflito também é relatada por Ferreira *et al.* (2001) estudaram os conflitos provocados pela institucionalização de áreas protegidas no Brasil, especificamente no entorno de três unidades e conservação: Área de Proteção Ambiental de Ilha Comprida, Estação Ecológica de Juréia-Itatins e Parque Estadual do Alto Ribeira. Eles concluem que os grupos de atores sociais analisados (ONGs, agentes institucionais e grupos sociais do Vale do Ribeira) respondem de diferentes maneiras aos problemas causados pela mudança social oriunda da institucionalização da conservação do ecossistema em que vivem e trabalham. Para eles o processo de institucionalização foi responsável por criar as condições ideais para o conflito entre atores sociais heterogêneos.

Horowitz e Bursztyn (2004), por sua vez, descrevem as ações de planejamento e manejo das unidades de conservação Federais do grupo de Proteção Integral e analisa sua implantação no Parque Nacional de Brasília. Em função das dificuldades encontradas durante esse processo, elas identificaram diversos fatores, que, quando combinados, contribuem decisivamente para o fracasso da iniciativa. São eles:

- “- processo político institucional, sócio-econômico e cultural no qual evolui o conceito das unidades;
- organização e estrutura debilitada das instituições que administram o Parque;
- compartimentação intra e inter institucional;
- descontinuidade administrativa;
- pessoal insuficiente e formação inadequada;
- não alocação de verbas e falta de incentivo aos programas de proteção, pesquisa e outros;
- desconhecimento de alguns dirigentes dos objetivos e importância do parque.”

Nota-se que a maioria dos fatores têm a ver com problemas estruturais e de financiamento, mas também o isolamento do órgão é citado. Entre as diversas propostas, Horowitz e Bursztyn (2004) incluem a capacitação dos recursos humanos do órgão responsável no sentido de se integrar às necessidades da sociedade.

Por outro lado, Oliva e Costa Neto (2000) compartilha uma experiência interessante de planejamento e gestão participativa em dez unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo, iniciadas em 1997 e que desembocou na criação de comitês de apoio à gestão. Segundo ele, o processo foi fruto de um esforço institucional das equipes envolvidas no sentido

de criar canais de comunicação com as diversas comunidades. No entanto, por volta de 2000, em função da existência de uma série de conflitos envolvendo a ocupação humana do entorno e seu reflexo no manejo das unidades e considerando a inexistência de uma política pública do poder executivo do Estado para resolver os impasses surgidos, os conflitos se agravaram e causaram a paralisação dos comitês. Ainda assim, os coordenadores continuaram atuando no sentido de mediar os conflitos. A lição que fica é que as ações participativas descentralizadas nas unidades de conservação devem ser acompanhadas de políticas e respostas rápidas e concretas por parte do governo, a fim de manter a credibilidade do processo junto aos atores sociais envolvidos.

Mais recentemente, Teixeira *et al.* (2004) relatam o processo de criação do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental - APA em João Leite, Goiás descrevendo a metodologia abordada e as etapas. Para eles, a grande importância do Conselho foi permitir que a comunidade participasse no processo de gestão da APA, o que acabou por criar em seus membros o senso de coresponsabilidade pela área. Segundo Teixeira *et al.* (2004), as ações procuraram envolver a comunidade permanentemente e o Conselho criado caminhou em direção a uma gestão participativa. A quantidade de participantes no Conselho impressiona: trinta e sete entidades, sendo dez órgãos públicos estaduais, sete entidades de classe, seis ONGs, um comitê de bacia hidrográfica, cinco entidades de ensino e oito órgãos públicos municipais, de forma praticamente paritária. Eles concluem aprovando a experiência e indicando ser este o caminho a ser seguido para as demais unidades de conservação de Goiás, principalmente por meio da inclusão das organizações mais relevantes da região no Conselho.

No Parque Nacional da Tijuca, Figueira *et al.* (2004) relatam interessante experiência realizada durante dez meses com dez jovens de comunidades de baixa renda do entorno do parque. Eles foram treinados e contratados para efetuar o monitoramento do parque, com o objetivo de identificar irregularidades em seu interior. A experiência mostrou que, com esta parceria informal ganharam tanto o parque, que sofre de carência crônica de recursos, quanto a comunidade carente, cujos jovens moradores ganharam educação ambiental, remuneração e experiência de trabalho, que os ajudará no futuro.

## 2.5.

### **Identificação dos Principais Atores Sociais Envolvidos com a Gestão de Unidades de Conservação Ambiental**

A partir de trabalhos realizados na Stanford University na década de 60, Freeman (1984, p. 46) retoma e consolida o conceito de stakeholders como “qualquer grupo ou indivíduo que é afetado ou que afeta o alcance dos objetivos das organizações”.

Diversos trabalhos recentes no campo da gestão e responsabilidade sócio-ambiental (Meppem, 2000; Presas, 2001; Assad, 2004; Bellen, 2004, Cunha, 2004) têm demonstrado que a teoria dos stakeholders pode ser estendida ao campo de projetos de desenvolvimento sustentável de unidades de conservação ambiental.

Por outro lado, diversos trabalhos sobre meio ambiente adotam o termo “atores sociais” (Healey, 1997, Jacobi, 1997, Fuks, 1998)

Nesta tese, optou-se pelo termo “atores sociais” em detrimento a “stakeholders”, não por entender que este último não seja correto, mas tão somente, porque o termo atores sociais reflete melhor, na opinião do pesquisador, uma postura proativa dos diversos grupos sociais que atuam em torno das questões ambientais. O termo “ator” induz a pensarmos nestes grupos como agentes de mudança, positiva ou não, sobre o meio ambiente urbano, seja como moradores que poluem, mas também fazem campanhas para proteger o meio ambiente, seja como empresários, que descaracterizam a cidade de um lado e investem em inovações para proteger o meio ambiente de outro.

Mas, quem são em geral os participantes da rede de discussões e interações que se formam em torno das questões ambientais, quais as suas motivações e que estratégias utilizam no processo? Viola (1996, p.27) lista sete grandes setores: ONGs e grupos comunitários envolvidos na luta pelo meio ambiente; agências estatais; grupos e instituições científicas de pesquisa; um grupo de administradores e gerentes envolvidos com a gestão ambiental dos processos produtivos; um mercado consumidor que exige produtos ecologicamente corretos; redes multisetoriais que estabelecem e certificam processos e produtos pela ótica da sustentabilidade e agências e tratados internacionais. Os diversos casos reais permitiriam identificar outros atores sociais.

Sachs (1993) identifica três grupos de atores sociais responsáveis pelo desenvolvimento sustentável: o Estado, as empresas e o chamado terceiro setor,

formado pelas ONG's e movimentos comunitários. Pare ele as formas de parceria e a distribuição de poder entre estes atores ainda estão sendo definidas, mas com certeza, nenhum deles poderia dar conta de tal tarefa isoladamente, quer pela complexidade, quer pela longa maturação de ações desta natureza. Falta ao Estado (aqui entendido como governo central dos países e governos estaduais / regionais) a capacidade de entender a complexidades e necessidades locais assim como falta às empresas o foco social e de longo prazo. Assim, Sachs propõe a criação de políticas públicas que estimulem as iniciativas de âmbito local, alertando, porém para o risco de ignorar o processo de globalização, que obriga o local a pensar também de forma global, para evitar um isolamento, que possa mais tarde comprometer os objetivos estratégicos do desenvolvimento.

### **2.5.1. O Estado**

Tradicionalmente, a responsabilidade pela conservação ambiental no Brasil esteve sempre dentro da esfera estatal - federal, estadual ou municipal. As ações de conservação por parte de outros atores sociais que não os governos somente começa a se estruturar na década de 80, através de ações de organizações não governamentais (ONGs) estrangeiras, que atuam ou incentivam a criação de ONGs nacionais (Barbieri, 2004). A democratização do país também abre espaço para a mobilização das comunidades para reclamarem sobre questões sanitárias e ambientais em geral. No entanto, mesmo com novos atores sociais atuando, o papel dos governos ainda é fundamental, considerando-se a grande extensão do país, a quantidade de áreas a conservar e as restrições financeiras da iniciativa privada. Assim, é importante entender como atuam as várias esferas do poder público.

As diversas esferas de governo, pressionadas pela crescente conscientização da sociedade sobre diversas questões ambientais, têm elaborado uma série de instrumentos legais e normativos que visam disciplinar as ações de organizações e pessoas que afetem o meio ambiente. Vários órgãos governamentais, em várias esferas de poder têm atuado, muitas vezes em paralelo e sem sincronia, no sentido de implementar estas leis e normas (Gomes, 2000).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão federal responsável pelo planejamento e implementação das políticas públicas de meio ambiente,

inclusive relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Para realizar suas tarefas, o MMA é composto de uma série de secretarias, e órgãos colegiados e entidades vinculadas. (Ministério do Meio Ambiente, 2004). Dentro do MMA, cabe destacar a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, à qual compete “propor políticas, normas e estratégias e implementar estudos, visando a melhoria da relação entre o setor produtivo e o meio ambiente”. Alguns dos temas abordados por este órgão são:

- formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável;
- desenvolvimento de instrumentos econômicos para a proteção ambiental;
- incentivos econômicos fiscais e creditícios;
- fomento ao desenvolvimento de tecnologias de proteção e de recuperação do meio ambiente e de redução dos impactos ambientais;
- promoção do ecoturismo, entre outros (Ministério do Meio Ambiente, 2004).

A fim de criar uma rede de troca de informações e discussão sobre o tema, esta secretaria mantém o Fórum Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil, para o qual convida instituições e entidades civis interessadas.

Já o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), é um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente- SISNAMA, que tem como principais atribuições “estabelecer diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais e baixar normas necessárias à execução e implementação da Política Nacional do Meio Ambiente” , sendo composto de representantes de órgão e entidades dos governos federal, estadual e municipal além de 21 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil e mais representantes do empresariado e outras instituições.(Ministério do Meio Ambiente, 2004). Cabe também citar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, criado em 1989 com a função de ser o órgão gerenciador da questão ambiental, responsável por formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis. Com a criação do MMA, em 1992, passou a integrar este ministério com atribuições mais operacionais. O IBAMA é responsável pela administração de diversas unidades de conservação ambiental.

Um exemplo da atuação do governo federal em projetos de desenvolvimento sustentável por meio de parcerias com diversos atores sociais

é o do Programa Turismo Verde na região amazônica. Seu objetivo é disseminar e apoiar o ecoturismo nesta região, na tentativa de garantir desenvolvimento econômico integrada à conservação do meio ambiente. O programa baseia-se na parceria com a iniciativa privada e teve como principais ações até o momento:

- financiamento de projetos de ecoturismo na Amazônia e formação de pessoal qualificado;

- implantação de infra-estrutura nos pólos de ecoturismo na região, realização de estudos de oportunidades de investimento nesta área e criação de roteiros ecoturísticos;

- estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental do ecoturismo na Amazônia (Ministério do Meio Ambiente, 2004).

Já os governos estaduais possuem suas Secretarias Estaduais do Meio Ambiente. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, apesar de haver uma secretaria específica para a questão do meio ambiente, a Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) até pouco tempo atrás, denominada Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS, há outras secretarias que tratam de assuntos que possuem forte interface com a questão do desenvolvimento sustentável, quais sejam:

- Secretaria de Estado de Saneamento e Recursos Hídricos – SESRH;

- Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania – SASC;

- Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Comunitário – SEDECOM;

- Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEPDET;

- Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Comunitário – SEDECOM. (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2002)

Os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (CONEMAs) são órgãos deliberativos e normativos, com representação de membros do poder público e da sociedade civil, encarregados de estabelecer as diretrizes da Política Estadual de Controle Ambiental e assessorar os respectivos governos estaduais no assunto. Os CONEMAs podem criar grupos de trabalho temporários. No Rio de Janeiro, um dos grupos mais importantes atualmente em funcionamento é o que estuda o impacto ambiental da atividade industrial e portuária em Sepetiba e também alternativas sustentáveis para o turismo na Ilha Grande. Há inclusive um pré-projeto de desenvolvimento sustentável para o turismo dessa reserva natural que transformaria toda Ilha Grande num grande parque nacional, com controle do turismo semelhante ao de Fernando de Noronha. (SEMADS, 2004).

No estado do Rio de Janeiro, existe ainda a FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente que atua como órgão técnico da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, sendo responsável pelo monitoramento da qualidade ambiental, pelo licenciamento de atividades e pela fiscalização ambiental no estado (SEMADS, 2004).

No caso dos governos municipais, existem as secretarias municipais divididas por áreas de atuação. Assim, os municípios de maior porte, como o Rio de Janeiro, possuem uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC no Rio). Dentro da SMAC, existe, desde 1995, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com atribuições semelhantes ao conselho estadual, além de dois órgãos responsáveis, que durante muito tempo, foram responsáveis pelas unidades de conservação ambiental do município: Fundação Parques e Jardins e Fundação Rio-Zoo. Atualmente, esta atribuição está sob responsabilidade da Coordenadoria de Conservação e Recuperação Ambiental (SMAC, 2005).

Carvalho e Castro (2000) destacam que os conselhos municipais, surgem no final da década de 80, como mecanismo de gestão dos governos municipais que buscava criar novas formas de melhor gerenciar as políticas sociais por meio da participação da sociedade civil, o que inclui sua mobilização e articulação. Carvalho e Castro (2000, *apud* Bonduki, 1997) citam como fundamentos destes conselhos a descentralização das decisões, a participação popular, as parcerias com organizações não governamentais, o respeito ao meio ambiente e o acesso à cidadania a fim de garantir cidades menos desiguais e mais humanas. As decisões unilaterais do governo municipal dão lugar à negociação e o consenso entre estado e representantes comunitários, tendo tais conselhos como foro. No entanto, há dificuldades no funcionamento destes conselhos, pois questiona-se sua autonomia, já que estão inseridos dentro da estrutura das secretarias de meio ambiente dos municípios (Carvalho e Castro, 2000).

### **2.5.2. Comunidades Urbanas**

As comunidades urbanas que se desenvolvem em torno ou dentro de unidades de conservação representam uma parte da sociedade e causam impactos sobre estas unidades, ao mesmo tempo, que sofrem sua influência, beneficiando-se ou sendo prejudicadas. A correta identificação dos

relacionamentos existentes é fundamental para mapear a complexa rede de atores sociais dentro da própria comunidade.

Tomando como exemplo a Área de Proteção Ambiental (APA) da Lagoa de Marapendi, que se estende da Barra da Tijuca ao Recreio dos Bandeirantes, no Rio de Janeiro (SMAC, 2005), verifica-se que, após anos de abandono, durante os quais foi objeto de caça e pesca ilegais, incêndios criminosos, além da descarga de esgoto residencial dos diversos condomínios (ainda presente), esta área retornou à lista de preocupações do governo municipal. As diversas comunidades em torno do Parque Natural Municipal de Marapendi, localizado nesta APA, não estão totalmente comprometidas com sua preservação e, em grande parte, desconhecem seu potencial de lazer. Um enorme desperdício de dinheiro público e de potencial econômico-social. Ressalte-se ainda que o caso do APA da Marapendi é uma parte de um problema maior que deve ser tratado pelo conceito de bacia hidrográfica e sub-bacias e da gestão ambiental das mesmas, no caso a de Jacarepaguá, incluindo aí o Parque Chico Mendes e sua lagoa, o canal de ligação entre este último e a reserva da lagoa de Marapendi (cerca de 3 km de distância) e os rios e canais que desembocam nestas lagoas.

No exemplo acima, podem-se identificar vários grupos de atores sociais dentro da comunidade em torno do parque e formada pelos habitantes e trabalhadores da Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes. Este primeiro grupo impacta atualmente a APA e o parque de maneira negativa por meio da poluição causada pelo esgoto sanitário proveniente das residências e não tratado, ou tratado de forma precária. O lixo jogado nos rios da região e na própria lagoa também contribui para o agravamento da situação. Estas duas ações poluidoras são originadas tanto das camadas mais pobres (favelas locais próximas à lagoa) quanto das mais ricas, já que os dois bairros não são servidos por rede de esgotamento sanitário.

O rápido crescimento urbano dos dois bairros nos últimos anos acelerou a degradação ambiental da região. Outro tipo de intervenção negativa é a ação predatória de membros da comunidade ao pescarem e caçarem dentro da área da APA e do parque. Como resultado dessa ação da comunidade sobre o meio ambiente, as consequências retornam sobre a própria comunidade sob a forma de poluição das águas, que impede o banho na lagoa de Marapendi, de mau cheiro proveniente de gases acumulados no fundo, e de proliferação de mosquitos, elevando o risco de doenças endêmicas, como a dengue. Por outro lado ações voluntárias dos próprios moradores em conjunto com ONGs,

empresários locais, escolas, instituições religiosas (outros grupos de atores sociais dentro da comunidade) procuram por um lado, minimizar o problema, através de coleta de lixo, educação ambiental e plantio de mudas de plantas, e por outro, pressionando as autoridades municipais no sentido de se implantar a rede de esgotamento sanitário destes bairros (Ecomarapendi, 2002). Um dos objetivos principais é que ao despoluir a lagoa, esta possa voltar a ser fonte de lazer e de saúde para a comunidade. Cabe lembrar que em projetos de desenvolvimento sustentável em unidades de conservação ambiental, a possibilidade da exploração do ecoturismo surge como uma forte fonte de geração de renda para as comunidades locais, sobretudo as mais pobres. Assim, turistas locais, regionais e estrangeiros passam a ser considerados com partes interessadas na unidade de conservação enquanto fonte de lazer e esta passa a ser vista pela comunidade como meio de geração de emprego e renda.

É importante frisar que o comportamento da comunidade não se dá em geral de forma coesa nem uniforme, já que cidadãos da mesma comunidade podem ter visões diferentes da mesma situação. Presas (2001) alerta que consumidores e cidadãos em geral têm a capacidade de alavancar a melhoria ambiental, mas também podem atuar com barreiras. Uma mesma pessoa que clama por leis ambientais, enquanto cidadão, pode não estar disposta a segui-las quando se comporta como um consumidor. Esta dicotomia deve ser levada em consideração no momento de planejar ações ambientais devido à existência de necessidades e ideais distintos e, muitas vezes, antagônicos.

Por outro lado, ao discutir a questão das relações estado-sociedade e da conversão de serviços estatais em públicos, Cunill Grau (1998) defende uma estratégia de ampliação da participação dos cidadãos através de mecanismos que gerem novos espaços de interlocução e negociação em torno das decisões públicas para o que ele chama de "um grande número de atores sociais, inclusive os aliados da sociedade mercantil". Na mesma linha de Cunill Grau, Amorim (2000) conclui que a democratização do estado brasileiro só será possível a partir do fortalecimento da cidadania e da capacidade de organização da população, através da criação de amplos canais de participação. Só assim, afirma ela, o estado estará defendendo os interesses da sociedade.

### **2.5.3. Organizações Não Governamentais (ONGs)**

Para fins dessa tese, são consideradas ONGs quaisquer organizações que não façam parte da estrutura estatal e que não tenham surgido em decorrência de acordos entre governos (Padron,1987). O termo também se refere às organizações sem fins lucrativos envolvidas em assuntos de interesse público com foco na ajuda a terceiros. Uma característica típica das ONGs é a sua autonomia, com capacidade decisória independente (Maia, 2000). Na prática, o termo engloba uma variedade muito grande de organizações, desde sindicatos a agências assistenciais e organizações de base, a maioria ligada ao tema da cidadania. O relatório “Nosso Futuro Comum” elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento da ONU convoca os governos dos países a reconhecerem e darem às ONGs acesso às informações sobre meio ambiente e recursos naturais (Jasanoff, 1997). Após o congresso do Rio em 1992, surgiram ou se expandiram no Brasil muitas ONGs ligadas ao movimento ambientalista, algumas das quais parceiras de agências internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial (Maia, 2000).

Maia (2000) também cita levantamento feito por Fowler e Heap (1998) apontando algumas características positivas associadas às ONGs na literatura, quais sejam: alcance de comunidades distantes e pobres, operação com baixos custos, fortalecimento das instituições locais, flexibilidade e promoção do desenvolvimento sustentado, e que as colocariam em vantagem em relação a agências governamentais no que tange a programas voltados para a participação e fortalecimento da sociedade civil. No entanto, as ONGs também apresentam limitações, tais como sua capacidade limitada de autosustentação, reprodução e expansão de suas experiências e restrita capacidade administrativa, o que as impede de serem alternativas exclusivas à ação do Estado.

No Brasil, as ONGs captam a maior parte de seus recursos de agências não-governamentais de cooperação internacional. Maia (2000) relata que nos últimos anos tais recursos vêm escasseando gerando uma crise entre as ONGs brasileiras e forçando-as a buscarem parcerias com instituições privadas e agências governamentais, além da prestação de serviços de consultoria e busca de doações voluntárias. Este problema também é relatado por Korten (1990) em relação às ONGs asiáticas no início dos anos 90. Durão (1995) alerta para o fato das ONGs viverem uma profunda contradição causada pelo aumento de suas

responsabilidades sociais e a redução dos meios disponíveis para cumpri-las, devido ao crescente nível de exigência dos órgãos financiadores, sobretudo em relação à medição dos resultados e impactos dos projetos. Como resultado, as ONGs vêm buscando alcançar maior profissionalização e capacitação técnica e política.

Apesar de suas limitações financeiras, as ONGs têm tido sucesso em suas ações graças ao trabalho voluntário, cuja força emerge da capacidade do terceiro setor em mobilizar milhares ou até milhões de pessoas. Este processo de mobilização é alavancado por meio de amplas redes, que são, ao mesmo tempo desestruturadas e de tendências muitas vezes conflitantes, porém eficazes em criar novas realidades e se aproveitar dos mais diferentes setores da sociedade e meios de comunicação (por exemplo, a internet) para atingir seus objetivos (Korten, 1990). Estas redes estratégicas de indivíduos e organizações acabam extrapolando o setor formal do voluntariado e agregam estudantes, universidades, pesquisadores (Rudel, 2002), agências do governo, organizações socialmente responsáveis e a mídia, no nível local, nacional e até internacional (casos do WWF e do Greenpeace). Korten (1990) cita o caso da represa Nam Choam, na Tailândia. Uma pequena ONG tailandesa (Project for Ecological Recovery – PER), que tem apenas 10 funcionários e um orçamento anual de menos de US\$ 35 mil, foi capaz de catalisar uma rede estratégica integrada por 38 organizações locais, organizações estudantis, ambientalistas, a mídia de massa, ONGs internacionais e jornalistas, a qual foi capaz de convencer o governo tailandês a cancelar o projeto da represa Nam Choam que iria destruir um santuário da vida selvagem.

É interessante salientar neste caso a competência dessa ONG em perceber, aceitar e alinhar as diferentes motivações que levaram cada grupo de atores sociais a participar do movimento. Por exemplo, as comunidades locais lutavam por suas casas e sua forma de vida ameaçada; os estudantes representavam a visão da esquerda de oposição ao governo; os ambientalistas, mais à direita, estavam mais comprometidos com a preservação de uma área florestal única; já os jornalistas tinham um papel de informar o público sobre a causa.

Um das mais atuantes ONGs brasileiras na área ambiental no país é o SOS Mata Atlântica. Usando parcerias com órgãos governamentais, comunidades e diversas instituições, esta ONG vem realizando com sucesso uma série de projetos de desenvolvimento sustentável na área ambiental. Destaca-se o do pólo turístico de Lagamar, no Vale da Ribeira- SP, região que

engloba a maior área contínua de mata atlântica do país. Com o objetivo de conter a exploração predatória dos recursos naturais dessa região, optou-se pelo incentivo ao ecoturismo, que também é fonte de renda para a população dessa área, considerada uma das mais pobres do país. O projeto, iniciado em 1995 só foi viabilizado por meio de parcerias com a Embratur e dezenas de agências de viagens, hotéis, restaurantes, associações comerciais, barcos, guias, prefeituras e outras instituições, bem como a mobilização da população local, preocupada em preservar sua cultura. O projeto do pólo ecoturístico incluiu cursos de capacitação e educação ambiental para a comunidade local e a implantação do Centro de Interpretação Ambiental e Informação Turística em Iguape (SOS Mata Atlântica, 2003).

Um interessante resultado da organização da Conferência do Rio em 1992 foi o surgimento de um movimento espontâneo de educadores de todo o país no sentido de criar uma forma de comunicação e troca permanente de idéias e experiências relacionadas à educação ambiental. Surgiu assim neste mesmo ano a Rede Brasileira de Educação Ambiental – REBEA, que nada mais é que uma estrutura informal em forma de rede, real e virtual, coordenada em nível nacional por oito entidades e apoiada pela estrutura das organizações que a constituem. A partir da rede nacional, organizaram-se redes estaduais e redes temáticas que se interligam e promovem a difusão do conhecimento entre os membros da rede e as experiências da própria rede. Uma das principais contribuições dessas redes é permitir a maior visibilidade e socialização de projetos e experiências em educação ambiental (REBEA, 2005).

#### **2.5.4. Empresas**

Senge e Carstedt (2001) afirmam que a percepção de que as empresas fazem parte de sistemas complexos e em evolução acentua o papel dos relacionamentos e da confiança, conforme anteriormente preconizado por Shrivastava (1994, 1995). Segundo eles, não é mais possível para as empresas tomarem decisões sem levar em conta o impacto sobre terceiros. Eles citam o exemplo da Shell, que em 1995 planejava afundar uma antiga plataforma de petróleo no Mar do Norte. Apesar da empresa ter levado três anos para identificar a melhor alternativa ambiental, com a ajuda do governo britânico, a reação de outros países ao afundamento foi tão grande que a empresa teve de enfrentar um grande problema de relações públicas. Isto levou a Shell a buscar

formas de contabilidade que procurassem equilibrar os desempenhos econômico, ambiental e social.

De qualquer forma, as leis ambientais em vigor, as normas ambientais voluntariamente aceitas (por exemplo, ISO 14001) pelas empresas (mas, de certo, modo impostas pelo mercado) e a própria pressão da sociedade, têm feito as empresas tomarem a iniciativa de agir de maneira mais consciente e cooperativa em relação ao meio ambiente. Assim, têm surgido nos últimos anos uma série de instrumentos privados destinados a gerir as ações das empresas no que concerne seu impacto sobre o meio ambiente. Chama-se a isso de gestão ambiental privada (Maimon, 1996; Barbieri, 2004).

Na verdade, as empresas que causem danos sócio-ambientais devem ser vistas também como parte da solução. Um exemplo recente ilustra bem esta situação. A Petrobras mudou completamente sua postura e estratégia em relação ao meio ambiente após o gigantesco vazamento de óleo ocorrido na Baía de Guanabara em janeiro de 2000, seguido de outro, em julho do mesmo ano, na refinaria de Araucária, no Paraná, quando vazaram quatro milhões de litros de óleo. Criou-se internamente um maior compromisso com as questões ambientais por meio de um programa de excelência em segurança e meio ambiente, com medidas internas de prevenção de acidentes que geraram investimentos da ordem R\$ 1,8 bilhões, além de diversas parcerias que procuraram mudar a imagem da empresa junto à opinião pública e às organizações ambientais (Petrobras, 2006).

No caso das empresas, cresce a percepção de sua interdependência com o contexto, social, econômico, cultural e político. Além disso, a noção de que a economia de recursos naturais afeta seu *bottom line* e, naturalmente seus atores sociais. A empresa Tetra Pak, por exemplo, atuando no ramo de embalagens e sistemas de processamento e distribuição de líquidos, estabelece em sua missão um compromisso consistente com o desenvolvimento sustentável, em sintonia com o conceito de responsabilidade social. Na prática, isso significa estratégias e operações ecologicamente corretas e parcerias com outros atores sociais. No caso de embalagens o principal desafio é gerenciar o desperdício pós-consumo. No Brasil, por exemplo, a Tetra Pak mantém parcerias com associações de catadores de papelão, membros marginalizados da comunidade para viabilizar a reciclagem deste material (Presas, 2001).

Como se pode concluir, as empresas podem atuar ora como causadoras de danos ao meio ambiente ora como agente conservador. Este segundo comportamento enquadra-se dentro do conceito de responsabilidade sócio-

ambiental, e compreende o atendimento das diversas demandas básicas originadas nos elementos sociais com os quais a empresa mantém alguma forma de intercâmbio.

Richers (2000) conceitua o marketing comunitário como o conjunto de atividades que inclui o marketing social, marketing cultural e marketing ecológico, os quais, segundo ele, apelam para aquilo que o indivíduo valoriza acima e além do consumo de bens. Richers define ainda o marketing comunitário como sendo "a iniciativa que visa a incrementar os negócios de uma empresa ou instituição através do seu apoio a atividades de ordem social, cultural ou ecológica". O retorno pode-se dar tanto pelo lado financeiro quanto pelos benefícios para a imagem da empresa. Ainda segundo Richers (2000), atualmente a área ecológica é a que demanda esforços mais urgentes e que, mais cedo ou mais tarde, todas as empresas terão que se preocupar com isso, seja por pressões da lei, dos consumidores ou da própria natureza.

Neste contexto, o Instituto Gênesis da PUC-Rio (incubadora de empresas) já enfatiza em seu currículo do curso de empreendedorismo a crescente necessidade da cooperação e formação de alianças estratégicas e a adoção de valores éticos e que norteiem o comportamento social das empresas (Aranha *et al.*, 2006).

### **2.5.5. Órgãos de Financiamento**

São diversas as fontes de financiamento de projetos de desenvolvimento ambiental no país: o Banco Mundial, ONGs internacionais como The Nature Conservancy, Conservation International e Worldwide Fund for Nature e WWF), entre outros (Rudel, 2002), além do próprio Ministério do Meio Ambiente por meio de seus órgãos e as Secretarias estaduais e municipais de meio ambiente. Até mesmo países, como o Japão no caso do projeto de despoluição da Baía de Guanabara, apóiam tais projetos. Outro caso de financiamento destacado por parte de um governo estrangeiro é a cooperação financeira entre o governo alemão, por meio do banco governamental KfW Entwicklungsbank, e governos estaduais, desde 1995. A previsão é de que até 2008 quase cem milhões de euros sejam investidos em programas dentro de unidades de conservação de vários estados brasileiros. No Rio de Janeiro, o Parque Estadual da Pedra Branca já vem sendo contemplado com parte destes recursos. (IEF-RJ, 2007)

Empresas e bancos, enquanto entidades privadas que investem em meio ambiente, também são fontes potenciais de financiamento. A grande dificuldade reside em planejar tais empreendimentos e estruturá-los de tal forma a serem aceitos pelos órgãos financiadores. Para isso, empresas de consultoria especializadas em captação de recursos, bem como ONGS especializadas surgiram nos últimos anos.

Uma ONG brasileira também vem se destacando no financiamento de projetos ligados ao desenvolvimento sustentável. Trata-se do FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, uma associação civil sem fins lucrativos que atua desde 1995 complementando as ações governamentais para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica no Brasil. O FUNBIO é responsável pelo funcionamento de um fundo para apoio financeiro e material a projetos de conservação e uso sustentável da biodiversidade no Brasil. Os recursos por ele gerenciados foram inicialmente doados por um fundo financeiro independente para projetos pelo meio ambiente, denominado GEF - Global Environmental Facility, no valor de cerca de vinte milhões de dólares. Porém, mais recentemente, o FUNBIO vem realizando parcerias com diversas empresas, governos e outras ONGS no sentido de viabilizar projetos de interesse comum, por meio de fundos específicos por projeto, formados por uma doação do parceiro (de no mínimo 50% do valor total do projeto) e complementada pelo FUNBIO (FUNBIO, 2005).

## **2.6.**

### **Discussão dos Resultados da Pesquisa Bibliográfica**

A revisão bibliográfica permitiu entender vários aspectos importantes relacionados à gestão de unidades de conservação do tipo parque em áreas urbanas. Os casos pesquisados indicam que as estratégias colaborativas podem ser essenciais para garantir o sucesso da gestão dos parques onde existem diversos atores sociais, com eventuais interesses antagônicos, particularmente, quando questões de posse da terra estejam em jogo. As estratégias tradicionais, onde apenas um determinado ator social em geral um órgão do governo ou uma empresa, atua de modo isolado, sem consultar os demais interessados, estão em cada vez mais sendo substituídas por estruturas colegiadas. Isto fica claro pela própria estrutura dos órgãos ambientais estatais, que incluem conselhos com participação da comunidade, empresários, ONGs e

outros atores sociais. A própria pressão da sociedade, cada vez mais preocupada com as questões ambientais, encarrega-se de levar os governos nas esferas federal, estadual e municipal a buscarem parceiros. Assim, formam-se parcerias temporárias ou permanentes entre a unidade de conservação (representada pelo órgão do governo à qual está subordinada) e um determinado ator social ou mais complexas redes de parcerias entre a unidade de conservação e diversos atores sociais. A maioria dos pesquisadores identificados nessa pesquisa conclui, a partir de casos reais, que é necessário e eficaz estabelecer estratégias colaborativas com os atores sociais para viabilizar a gestão dos parques e projetos de desenvolvimento sustentável. Ainda que se perceba claramente que todos os órgãos governamentais ligados ao meio ambiente preconizam a participação da comunidade e de outras entidades da sociedade, nem sempre esse processo tem sido eficiente. Para se ter uma idéia do enorme potencial para a formação de redes colaborativas em torno destas áreas, lista-se a seguir os diversos grupos de atores sociais identificados na pesquisa bibliográfica e envolvidos em projetos de desenvolvimento sustentável: a comunidade como um todo e seus e seus cidadãos individualmente, consumidores, comissões e conselhos ambientais (mistos), empresas com fins lucrativos atuando na área, ONGs ambientais e sociais, instituições de ensino e pesquisa, redes de educação ambiental, turistas - brasileiros e estrangeiros,