



UM OLHAR CRÍTICO À PARTICIPAÇÃO LIVRE, PRÉVIA, INFORMADA E CONSENTIDA: O LUGAR DOS CONFLITOS E DOS CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DOS PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO (IN)SUSTENTÁVEIS

A CRITICAL LOOK AT PREVIOUS, INFORMED AND CONSENTED PARTICIPATION: THE PLACE OF CONFLICTS AND THE COSTS OF PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PROJECTS

Vilma De Fátima Machado¹⁷
Ricardo Barbosa De Lima¹⁸
Leonilson Rocha Dos Santos¹⁹

ABSTRACT

This work deals with participation and its implications in the processes of mitigating the impacts of development projects. Specifically, the limits of the "informed and consented" participation of social groups affected by development projects, for their planning, implementation, monitoring and management. It reflects on what is and how the cost of citizen participation can be calculated (the construction of the collective participation of individuals and or social groups). It recognizes the multiplicity of ways to participate, in the diversity of forms and intensities of doing so, including actions guided by the principles of sustainability. It confronts the plasticity of the development model, far from a principle that generates alternatives to what it denounces unsustainable.

RESUMO

Este trabalho trata da participação e de suas implicações nos processos de mitigação dos impactos dos projetos de desenvolvimento. Especificamente, dos limites da participação "informada e consentida" de grupos sociais atingidos pelos projetos de desenvolvimento, para o seu planejamento, implantação, monitoramento e gestão. Reflete sobre qual é e como pode ser calculado o custo da participação cidadã (a construção da participação coletiva dos indivíduos e ou grupos sociais). Reconhece a multiplicidade das formas de participar, na diversidade das formas e intensidades de se fazê-lo, inclusive, em ações orientadas pelos princípios da sustentabilidade. Confronta a plasticidade do modelo de desenvolvimento, muito longe de um princípio gerador de alternativas ao que denuncia insustentável.

KEYWORDS

Participation; conflicts; Development

PALAVRAS-CHAVE

Participação; conflitos; desenvolvimento.

¹⁷ Doutora em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de Goiás: vilmafmachado@gmail.com

¹⁸ Doutor em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de Goiás: ricardo.ufg@gmail.com

¹⁹ Mestre em Direito Agrário, Universidade Federal de Goiás: rocha.leonilson@gmail.com



Introdução

O final do século XX foi particularmente rico em alertas sobre os desafios que se desenhavam para a sociedade contemporânea: das distensões entre Leste-Oeste às desigualdades entre Norte-Sul; das promessas de um mundo livre e sem classes a um mundo cada vez mais excludente; do fim dos colonialismos à consolidação do Império; da possibilidade do desastre nuclear à materialidade do aquecimento global.

Sobre esse solo de dilemas, limites e ameaças, o século XXI revela-se, de início, mais violento, intolerante. Esse cenário, por vezes, confronta a promessa de um mundo virtuoso fundada nas possibilidades que o desenvolvimento da sociedade moderna (do Estado, da ciência, da democracia, da tecnologia) abriria ao futuro: a efetivação do ideal moderno de uma sociedade da afluência e da autonomia.

No centro desse debate estão os ideais de realização de uma cidadania plena e do desenvolvimento, virtuoso e ilimitado. Enquanto o primeiro, impoluto, tem se deslocado para um horizonte cada vez mais distante, a noção de desenvolvimento vem sendo ressignificada, e disputada pelos mais variados agentes sociais: na academia; no interior de instituições ligadas ao aparato estatal; em organizações multilaterais, não-governamentais. Em todos esses espaços há diferentes aproximações, que vão desde a reivindicação “do direito ao desenvolvimento” à crítica aos problemas decorrentes das tentativas de sua efetividade, ou por vezes, “pelo direito de não consentir”, “desconstruir” ou rechaçar o desenvolvimento projetado.

Para tanto, e, nos limites deste artigo, escolhemos problematizar o conceito (ou como firma os documentos legais: o princípio) da “participação”. Haja vista que este é o garantidor de qualquer possibilidade de um mínimo de efetividade do “derecho a la consulta y consentimiento previo, libre y informado”.

Advogaremos que grande parte da legislação que busca regular e assegurar os direitos das populações atingidas pelos projetos de desenvolvimento (grandes ou pequenos), apesar dos consensos expressos positivamente no avanço normativo e semântico que ostentam, ainda portam e defendem uma visão limitada e instrumental de participação. Isso se daria, inclusive, em documentos defendem o “direito ao desenvolvimento sustentável” e o “princípio da participação” das populações atingidas, como se a participação cidadã, que



se sustenta pela busca de autonomia, pudesse ser regulada e normatizada pela proclamação positiva desse direito.

Procurar-se-á não dissociar essa discussão teórica da busca de se reduzir as desigualdades provocadas pelas assimetrias de acesso: a justiça, a ciência e a tecnologia, ao espaço público, ao consumo. Para tanto, o desafio analítico não deve limitar-se ao desvelo de como as “agendas de desenvolvimento” parecem desconhecer as especificidades e as diferenças sociais, culturais e ambientais de grupos, populações e regiões para os quais foram dirigidas. Antes de tudo, devemos estranhar a qualidade dos poucos consensos (e suas materializações positivas legais e formais) que foram construídos em torno projetos de desenvolvimento atentos ao “derecho a la consulta y consentimiento previo, libre y informado” das populações atingidas. Estranhar antropologicamente, no sentido de distanciarmos daquilo que hoje entendemos como conquistas formais que dizem buscar garantir pelo consentimento das populações atingidas o direito ao desenvolvimento, e nunca permitir a construção de alternativas ao desenvolvimento.

Uma vez que só pode ser tomado como sujeito de direitos aqueles grupos que se afirmam como tal. O momento, as condições e a forma como participam é que darão os limites e possibilidades de reafirmarem a singularidade por a qual dão relevo a sua humanidade. Sem essa visão crítica, avaliamos que, o conceito de “diversidade cultural” e o “princípio da participação” perdem, não somente em força analítica, mas ao contrário do que postulam, passam ser tomados como postulados formais e vazios de conteúdo. Isso porque o direito de existir será, nesses limites, sempre o direito mitigar e adaptar as externalidades negativas que tornam insustentáveis ao seu modo de vida. Sempre a serviço de alternativas de desenvolvimento e nunca a serviço de alternativas ao desenvolvimento.

Para tanto, é por meio de três questões que este trabalho busca se aproximar criticamente do conceito de participação e de suas implicações nos processos de mitigação dos impactos dos projetos de desenvolvimento, ou seja, da sua gestão participativa: 1) quais são os limites da participação “informada e consentida” de grupos sociais atingidos pelos projetos de desenvolvimento, para o seu planejamento, implantação, monitoramento e gestão? 2) a presença insistente de conflitos em torno da participação dos grupos atingidos sempre assume contornos de um fator social puramente negativo, isto é, um fator dificultador



da efetivar essa mesma participação? 3) Qual é e como pode ser calculado o custo da participação cidadã nos projetos e programas e, inclusive, ações norteadas pelos princípios da sustentabilidade?

Para tanto, na sua primeira parte, procurar-se-á traçar uma linha que liga o modelo ocidental de desenvolvimento (particularmente aqueles que se postulam sustentáveis) e de participação dos grupos atingidos e/ou envolvidos. Retomaremos a relação da gestão e da participação nos processos produtivos e na implementação de políticas públicas para chegarmos ao atual conceito de gestão participativa dos projetos de desenvolvimento e dos seus impactos sócio-culturais e ambientais. Depois, se destacará a centralidade do conceito de participação, diante da meta sustentabilista de fundar e implementar novas práticas coletivas que reordenem as ações humanas em relação a justiça ambiental, em especial, analisando como os especialistas vêem a participação e conflitos entre grupos sociais no processo de tomada de decisão ambiental.

Feita essa contextualização histórica e conceitual, aproximaremos teoricamente das três questões que recortam nosso trabalho. Com Georg Simmel, procuraremos destacar a natureza sociológica do conflito, qual seja, pensá-lo como uma forma de sociação, de interação entre as pessoas geradoras de novas formas de sociação, e não somente como dissociação. Já com Mancur Olson, buscaremos entender a lógica da ação coletiva, ou melhor, como os grupos sociais calculam os custos da participação social.

Por fim, nas considerações finais, pretende-se apontar como essas duas leituras possibilitam problematizar o princípio da participação como portador de uma potencialidade de novas formas de organização e controle social.

Desenvolvimento, sustentabilidade, e gestão da participação: uma pequena história crítica do encontro dessas definições e conceitos

As últimas três décadas do século passado indicaram e demonstraram que os problemas socioambientais e culturais decorrentes das políticas e planos de desenvolvimento, não poderiam ser tratados distante de suas raízes, fincadas no desenvolvimento tecnológico e econômico das sociedades contemporâneas. Essa configuração do problema, que colocava no mesmo barco conservação/preservação ambiental, promoção do desenvolvimento socioeconômico nacional e reconhecimento dos direitos dos grupos locais diretamente



atingidos, impôs que o tratamento das dessas políticas “não poderia ser mantido permanentemente à margem de processos de ação coletiva e de organização econômica.” (GODARD, 1997, p. 201).

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

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

Por outro lado, quando se consegue um bom nível de adesão e “comprometimento” e “consentimento” das populações, comunidades e ou grupos sociais aos projetos (seja na implementação de programas, projetos e atividades ou na avaliação dos possíveis impactos socioambientais), o conflito entre esses grupos ou entre os grupos, as



agências e ou os proponentes (públicos ou privados), aparece como um fator complicador do processo de participação. Como bem anota Canter (1998, p. 737-738),

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

Antes de levarmos a cabo a problematização dos conceitos de participação e conflito, faz-se necessário darmos um passo atrás. No próximo apartado discorreremos, de maneira breve e sucinta, o caminho pelo qual acabamos nos aproximamos da noção de gestão, qual seja: como este conceito cruza os portões das grandes organizações industriais e se estabelece como um conceito central na imbricação de políticas públicas de desenvolvimento socio-econômico-cultural-ambiental?

Uma aproximação semântica

Hoje o termo gestão aparece sem maiores dificuldades no campo das políticas públicas, mas historicamente o seu emprego origina-se no domínio do privado, especialmente como um conceito jurídico administrativo. Via de regra, ainda hoje, os dicionários da Língua Portuguesa, anunciam esse entendimento. Para Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, gestão provém do latim *gestione* e significa “1. Ato de gerir; gerência, administração. Gestão de negócios. Jur. 1. Administração oficiosa de negócio alheio, sem mandato ou representação legal” (1999, p. 685).²⁰ Godard (1997) resgata precisamente esse sentido. Para esse autor francês, a formulação original de gestão – administrar “bens possuídos por um proprietário” – contém duas ideias importantes:

- (...) a. Esses bens são suscetíveis de serem apropriados por pessoas, mas eles podem ser separados dessas pessoas a ponto de sua administração poder ser confiada a um terceiro;
- b. repousando sobre uma relação entre um sujeito (o titular do direito de propriedade ou seu representante legal) e um objeto (o bem possuído), a relação de gestão pressupõe que o vir-a-ser do objeto, incluindo-se aqui sua destruição,

²⁰ O Moderno Dicionário da Língua Portuguesa Michaelis, traz o mesmo sentido ao termo: “1. Ato de gerir. 2. Administração, direção. G. de negócio: administração oficiosa de negócio alheio, feito sem procuração.” (Michaelis, 1998:915)



submete-se aos projetos, usos e preferências do sujeito, o que manifesta a concepção plenamente desenvolvida do direito de propriedade que é, de forma última, um direito de destruir (RÉMOND-GOUILLOUD, 1989 apud GODARD, 1997, p. 209)

Hoje, quando se formula o conceito de gestão, particularmente no campo do desenvolvimento sustentável, se anuncia muito mais do que a simples gerência de bens privados por um terceiro sem mandato, sem procuração ou representação legal. Primeiro, via de regra, a gestão ambiental dos projetos de desenvolvimento, diz de empreendimentos que interessam à vida pública. Por outras tantas, mesmo quando se tratar de avaliação de projetos ‘privados’ ou de bens particulares, avalia-se seus impactos externalizados, seu interesse coletivo. Em projetos, planos e atividades pautadas pelas diretrizes do conceito de desenvolvimento sustentável [21], o emprego do termo gestão parece deixar a raiz *gerir* e se aproxima do significado de *gestar*. Não se restringindo mais à *gerência* de bens particulares (ou públicos), mas também ao planejamento, à discussão pública, à implantação, ao monitoramento e à avaliação de planos, programas e atividades, isto é, de gestão – da gestão coletiva – de políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Como se pôde notar, a migração do termo *gestão* do espaço da administração e direção de bens particulares ao espaço da administração de bens públicos, impõe não só a assunção de novos princípios, mas também uma ressignificação, uma composição ou, no limite, uma oposição entre *gerir* e *gestar* [22]. A gerência dos interesses e dos bens particulares, apontada por Godard (1997) como a capacidade de submeter os projetos e usos à vontade do sujeito, implicando, inclusive, a possibilidade da própria destruição do objeto da gestão, passa a ser entendida como a gestão de políticas que buscam orientar opções de desenvolvimento, em resumo, planejando, implementando e avaliando programas e projetos

²¹ Neste trabalho, quando nos referimos ao substantivo desenvolvimento e ao adjetivo sustentável, temos em mente a matriz conceitual estabelecida por Sachs (1993, 37), especialmente o que o autor aponta como sendo as cinco dimensões do ecodesenvolvimento: sustentabilidade social, sustentabilidade econômica, sustentabilidade ecológica, sustentabilidade espacial, sustentabilidade cultural.

²² Abre-se aqui uma perspectiva interessante de aprofundamento desse debate semântico: a discussão sobre signo e significado aproxima a discussão de gestão à lente analítica da semiótica (Ver PEIRCE, 1977). Mas esse já seria mote para outro trabalho



locais e nacionais^[23] que buscam integrar meio ambiente, desenvolvimento e direitos dos grupos envolvidos no processo decisório (Bursztyn e Bursztyn, 2000). Lá o gerenciamento de bens particulares, aqui a gestão (gerenciamento, monitoramento e avaliação) de interesses e bens públicos:

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

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

O domínio tradicional de aplicação desse conceito é aquele relativo aos bens materiais, móveis, ou imóveis, resultantes de uma atividade de produção ou necessitando um trabalho para serem mantidos em seu estado útil. É este sentido que vai ser sistematizado na análise de atividades empresariais, onde ocorre uma primeira extensão de seu significado: os objetos da gestão constituem o conjunto dos fatores materiais e imateriais, (os ativos financeiros, uma imagem de marca...), humanos e não-humanos, que concorrem para a realização de uma certa performance econômica, expressa em termos de produtos vendidos no mercado ou de serviços prestados. (GODARD, 1997, p. 214)

Aqui, será a apropriação desse primeiro alargamento do conceito de gestão: a gerência dos negócios das grandes corporações, que vai nos interessar. Particularmente, no que tange à formulação e incorporação aos modelos de gestão da atividade empresarial, de propostas de co-gestão (capital-trabalho) e, em decorrência dessas propostas de gestão compartilhada, de técnicas de controle da participação. De forma que, antes de qualquer vinculação conceitual entre participação e desenvolvimento sustentável (economia e meio ambiente), o conceito de gestão foi incorporado ao mundo da produção.

²³ Sobre a relação entre projeto nacional e visão ecológica da economia, entre projeto nacional e natureza, ver o texto seminal de Pádua (1997).



A gestão da produção e participação

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

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

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



de diminuir os possíveis conflitos²⁴. Por sua vez, a Abordagem dos Sistemas Abertos abriu a discussão sobre o modelo de gestão ao debate interdisciplinar. Aqui, o controle e organização da produção e do trabalho passam contar com a sofisticação de complexos sistemas de informação. Por fim, a Abordagem Contingencial da Administração passa a abordar a influência nas condições e no espaço de trabalho, da tecnologia e dos sistemas culturais, políticos, econômicos e sociais. Abre-se a gestão da produção às influências e condicionantes ambientais, internas e externas ao processo produtivo.

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

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

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

A gestão participativa rompe com o modelo taylorista e fordista, particularmente no que diz respeito aos postulados da separação entre as “tarefas de concepção e de execução, da fragmentação e da especialização das tarefas e da desresponsabilização do trabalhador

²⁴ Mais à frente verifica-se que os projetos de gestão ambiental do desenvolvimento que se abrem à participação, especialmente aqueles que envolvem um processo de tomada de decisão, a limita e a controla a fim de diminuir os conflitos.



com a produção e com a vida da empresa.” (CATTANI, 1997, p. 108). Para as empresas, a gestão participativa estabelece vantagens competitivas adicionais e uma flexibilização da produção, já para os trabalhadores, abre-se um espaço de realização do ideal da autonomia.

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

a) GP [Gestão Participativa] de iniciativa patronal é episódica e reversível, apresentando-se como estratégia para legitimar decisões tomadas pela administração superior sem verdadeira consulta ao conjunto dos trabalhadores. [...]; c) a GP permite às gerências apoderarem-se dos saberes clandestinos [...]; d) [...] no sistema participativo, os assalariados não reconhecem a gerência como fonte da pressão [...], consideram-se responsáveis pela redução da produtividade e culpados pelos eventuais desacertos (Tixier, 1986); e) por fim, o impacto mais contundente da GT ocorre sobre a ação sindical, uma vez que, habitualmente, os sindicatos são alijados do processo. Por definição a gestão participativa deveria ser um processo coletivo. Entretanto, por imposição patronal, ela tende a isolar o trabalhador das questões coletivas mais amplas. A participação promovida pelas gerências restringe-se aos problemas técnicos da produção (custos, produtividade, qualidade), impedindo a discussão e a contestação do sistema de poder e do sentido da produção (CATTANI, 1997, p. 112-113).

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

A concepção de gestão como um processo global. A gestão passa a ser entendida como um processo que interessa não só à administração do negócio particular em si (do bem ou da produção), mas que rege um contínuo que vai da concepção ao planejamento, da implantação ao gerenciamento de bens e, por fim, chega ao monitoramento e à avaliação dos



projetos, atividades e procedimentos adotados, bem como dos resultados públicos e coletivos alcançados;

A denúncia da falta de racionalidade no processo produtivo. O apelo a uma maior racionalidade, que nas empresas, via de regra, incrementa a produtividade, na gestão ambiental do desenvolvimento sustenta a sua compatibilidade com os imperativos econômicos (utilização mais racional dos recursos, prevenção e previsão de futuros danos ou acidentes, controle do desperdício, reaproveitamento de materiais, controle do tempo e dos custos);

Planejamento e Internalização. A crença na capacidade de antever e se prevenir de possíveis percalços e acidentes, a planificação com vistas à realização ou não dos empreendimentos se sustenta, em ambos os casos, no planejamento. A busca da integralização de todos os custos do processo produtivo nas planilhas, inclusive os danos causados pela externalização dos impactos ambientais (degradação, poluição, contaminação), são princípios cobrados pela gestão ambiental do desenvolvimento e pela gestão empresarial. Aqui é difícil definir suas fronteiras, mesmo porque as atividades e empreendimentos industriais colocam-se como um dos principais objetos de gestão ambiental do desenvolvimento. Mas ainda, é na gestão dos processos industriais que a gestão ambiental do desenvolvimento destaca, por vezes, seus maiores êxitos;

Apelo à participação. Os mecanismos de participação coletiva na gestão da corporação e de envolvimento da sociedade nos projetos, nas avaliações e nos processos de tomada de decisão dos projetos de desenvolvimento têm mecanismos e instrumentos de informação, de consulta e de planejamento bastante similares. Mais ainda, foi agravamento de uma situação de crise, a mesma crise econômica e ambiental, tanto lá quanto cá, que incorpora ao processo de gestão o princípio da participação;

O controle da participação. O controle da participação coletiva nas empresas e nas agências, via de regra, fica a cargo de suas respectivas gerências técnico-administrativas. Nesses casos a participação só é bem vinda sob rígido planejamento das técnicas, da objetivação do tempo e da delimitação do espaço;

Os limites impostos à participação. Tanto no interior das corporações quanto nos processos de decisão ambiental, a participação é limitada. Uma das formas é restringir os



debates aos objetivos dos projetos e ou atividades, qualquer extrapolação é regulada e não permitida. A participação deve evitar gerar conflitos e quando surgem a participação deve organizá-los, resolve-los ou contorná-los restringindo ou adiando pautas locais e autóctones.

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

O princípio da participação na gestão ambiental do desenvolvimento

Políticas Públicas e participação

Como se viu anteriormente, a discussão sobre participação não é tão nova e, muito menos, se restringe ao mundo do trabalho e das questões ambientais. O princípio da participação também permite traçar uma linha entre o debate em torno da gestão de políticas públicas e a questão ambiental, dos mecanismos de participação pública ao processo de tomada de decisão ambiental [25]. Na década de oitenta, o modelo tecnocrático de planejamento governamental adotado pelo Estado brasileiro, no qual as ações eram

²⁵ A participação da sociedade civil, em especial de seus setores organizados, nas instâncias de decisão públicas, configura um campo de estudo bastante amplo que assume uma dimensão que vai das organizações clássicas do movimento social (sindicatos, associações profissionais, ligas camponesas, grupos sociais e religiosos), dos novos movimentos sociais (de negros, pacifistas, homossexuais, mulheres, ambientalistas) e das organizações civis do chamado terceiro setor, aos grupos de interesses. Neste trabalho optamos em destacar, rápida e resumidamente, os impasses da participação no processo produtivo e nas políticas públicas, por entender que esse recorte analítico permite focar o núcleo de interesse deste texto: participação e gestão do desenvolvimento.



“formuladas de cima para baixo”, começava a ser criticado e questionado. No ano de 1980 já era possível apontar a necessidade da

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

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



Tabela 1 Retirado de Weiss, Joseph. Relatório Geral I. Lições aprendidas da experiência comparada entre fundos no Brasil e no Exterior. In: Estudo sobre fundos sociais e ambientais financiados ou administrados pelo Banco Mundial no Brasil. Brasília, 2000

Em levantamento de 121 projetos comunitários de abastecimento de água financiados por várias agências, notou-se que foram altamente eficazes apenas 3% dos projetos com baixas taxas de participação, enquanto foram altamente eficazes 81% dos projetos com alta participação. Verificou-se que **a participação (“empoderamento”) da comunidade foi a variável que mais explicou o êxito dos projetos.**

Em levantamento de 28 avaliações ambientais na Região Latino-América e o Caribe (LAC) entre os anos fiscais 1989 e 1994, verificou-se que **os desenhos dos projetos foram melhorados com a participação popular e consultas às comunidades, aos governos e ONGs locais.** (Partridge, W., *People’s Participation in Environmental*

Evidências reportadas sobre o **impacto dos fundos sociais**

Verificou-se que a participação pública tem sido a variável mais importante no êxito inicial de projetos da Facilidade Ambiental Global (GEF). (*Public Involvement in GEF-Financed Projects*, GEF

O capital social, medido pela participação em grupos e redes, é fator importante ao desenvolvimento, segundo estudo na Tanzânia com 750 domicílios localizados em 45 aldeias. Da análise de regressão múltipla, verificou-se que **o capital social contribuiu mais ao bem-estar do domicílio que o nível educacional, os bens amealhados, o acesso ao mercado, o capital humano, físico e natural.** (Narayan,



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

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

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

Essa pequena síntese da análise feita por Weiss (2000) revela um insistente descompasso entre o reconhecimento da importância e a internalização dos custos da participação (atendimento às necessidades expressas, desenvolvimento comunitário, geração de renda). A importância dada ao princípio da participação destoa de sua implementação prática [26]. Falamos disso insistentemente porque essa distância vai aparecer, com diferentes contornos, também no discurso e na prática da gestão ambiental do desenvolvimento.

²⁶ Não custa lembrar aqui do duro questionamento feito pelos especialistas, bem como pelos sindicalistas, do paradoxo da gestão participativa do processo produtivo: um discurso mobilizador e uma prática desmobilizadora.



Considerações finais

A fronteira entre gerir alternativas de desenvolvimento e gestar alternativas ao desenvolvimento

Neste trabalho, procuramos construir um rápido histórico da incorporação do princípio da participação solução dos problemas de causados pelos projetos de desenvolvimento, no qual os modelos de gestão da produção e de políticas públicas fertilizam os modelos de sua regulação. Primeiramente com a defesa do planejamento, da regulamentação, da gestão e do monitoramento como um processo contínuo e, seguida, com a defesa da necessidade de inserir quem efetivamente produz e quem efetivamente fica com os benefícios e malefícios das políticas públicas.

O projeto de mapear cuidadosamente a lógica da participação coletiva, bem como insistir na relevância e na positividade dos conflitos inerentes ao processo de participação, neste trabalho, foi somente esboçado nos limites de uma provocação “boa para pensar” os dilemas e encruzilhadas dos processos de consulta que hoje procuram inserir as comunidades atingidas pelas paradoxais externalidades (impactos) infligidos quando se busca o “direito ao desenvolvimento”

Particularmente pretendeu-se iniciar o questionamento sobre certa discrepância entre a vistosa presença da participação como princípio norteador dos processos de consultas e a sua pouca eficácia prática na gestação, gerência e monitoramento desses mesmos projetos. Mais ainda, apontamos que, em boa parte desses projetos, a participação é entendida e medida como adesão aos projetos e/ou às atividades propostas “de fora” da coletividade que tem como “público alvo”. Comunidade esta que “tem” que aderir, sob pena de sua (des) qualificação como desmotivada, despreparada, indolente ou mesmo incapaz para “participar” ou “dialogar” pelos conflitos que geram.

Referências

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília/Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão nº 630, 1999.



BUBER, Martin. Sobre Comunidade. In: **Coleção Debates**. Rio de Janeiro: Perspectiva, 1987 **apud** WEBER, Max. **Conceitos Básicos de Sociologia**. São Paulo: Moraes, 1987.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida, BENAKOUCHE, Rabah e BURSZTYN, Marcel. **Os instrumentos econômicos e a política ambiental**. Brasília: Mimeogr., 1994.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Instrumentos de Ajuda ao processo decisório. In : **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA, pp. 37-60, 1994.

_____, Abordagem econômica da questão ambiental. In : **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA, 1994.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida e BURSZTYN, Marcel. Integração do meio ambiente e desenvolvimento no processo decisório (versão preliminar). Brasília, Mimeogr., 2000.

CANTER, Larry W. Participación pública en la toma de decisiones ambiental. In: **Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de estudios de impacto**. Madrid: McGrawhill, 1998.

CATTANI, Antonio David. Gestão participativa. In : CATTANI, Antonio David (org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed, Universitária. 1997.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

GARAY, Ângela. Gestão. In: CATTANI, Antonio David (org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Ed, Universitária. pp. 1997.

GODARD, Olivier. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques (orgs). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1997.



LIMA, Ricardo Barbosa de. A constituição do fato moral em Durkheim: coerção, desejo, e racionalidade no ambientalismo. In: **Pós Revista Brasileira de Pós Graduação**. UnB, Brasília, v. I, p. 75-92, 1997.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

OLSON, Mancur. **A lógica da Ação Coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP, 1999.

OIT - Organización Internacional del Trabajo. **Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT**: una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010. Ginebra: OIT, 2010.

OIT - Organización Internacional del Trabajo. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Ginebra, OIT, 2009.

OIT - Organización Internacional del Trabajo. La aplicación del Convenio Núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina. Ginebra: OIT, 2009.

PÁDUA, José Augusto. Natureza e Projeto Nacional: nascimento do ambientalismo brasileiro. In : SVISKY, Enrique, CAPOBIANCO, João Paulo (orgs.). **Ambientalismo no Brasil**: passado, presente e futuro. São Paulo: Instituto Socioambiental: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, pp. 13-19, 1997.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica**. São Paulo: Perspectivas, 1997.

REIS, Fábio W. **Política e Racionalidade**: problemas de Teoria e Método de uma sociologia 'crítica' da Política. Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP, 1984.

SIMMEL, Georg. In : FILHO, Evaristo de Moraes (org.). **Georg Simmel**: sociologia. São Paulo: Ática, 1983.

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