Programa de Estudos em Gestão Social

Coordenação: Fernando Guilherme Tenório

"Programa dedicado à produção de estudos e à divulgação de experiências em gestão social, preocupado com o enriquecimento da participação pública nos destinos da cidadania contemporânea."

Meio ambiente e gestão participativa: uma convergência

Tânia Maria de Souza[1]

Ao observarmos as palavras de ordem contemporâneas ou, se preferirem, os discursos de globalização e de formação de blocos na área econômica, de democracia, cidadania e desenvolvimento na arena política, ou de direitos humanos e qualidade de vida, percebemos que elas convergem no que poderíamos chamar de um paradigma contemporâneo: pensar globalmente, planejar regionalmente e agir localmente.

Nos vários setores da vida social, a convergência de padrões tem levado a uma leitura sistêmica e integrada das origens e das possibilidades mais efetivas para a solução de problemas que afligem a humanidade. Busca-se maximizar recursos por meio de maior agilidade administrativa e maior controle e envolvimento dos grupos interessados, evitando desperdícios e custos desnecessários. A leitura global serve como norteador e referência para que o todo seja pensado de forma a que uma solução encontrada não se transforme em transtorno ou desequilíbrio de maior abrangência em outra parte do sistema. O planejamento regionalizado, em unidades descentralizadas e mais homogêneas em necessidades e alternativas, busca soluções pontuais e próximas das possibilidades de cada subsistema. A ação efetiva e o controle sobre as ações, em seus detalhes, exercido localmente, garantem maior credibilidade e comprometimento entre beneficiários e impactados em situações-problema. É nesse menor subsistema que realmente os problemas são visíveis e que a ação efetiva pode ser alcançada com maior ou menor êxito.

Sob essa lógica, dada pelos padrões contemporâneos, a participação de cada ator envolvido direta ou indiretamente é de fundamental importância para a solução de problemas locais que se refletem nas esferas regionais e globais. Oscilações de mercado em economias distantes que refletem indiretamente sobre a nossa podem ser consideradas um exemplo desse paradigma. Outro exemplo, tão claro quanto o anterior, refere-se ao meio ambiente. Uma vez que este é formado por ecossistemas interligados, alterações realizadas em determinadas regiões geram reflexos em outros espaços, por vezes muito distantes e sem aparente ligação

[1] Socióloga, mestre em administração pública.

com essas regiões. A ocupação de uma colina pode causar inundações em outra região, a quilômetros de distância, por exemplo.

Para entender as relações entre os fenômenos naturais é preciso compreendê-los de forma global e dinamicamente sistêmica. A busca de soluções, no entanto, compete às esferas regionais e locais. O ator da região, por viver no local, pode não só propor alternativas política e ecologicamente mais adequadas quanto, se envolvido e consciente de seu papel de ator, transformar em atos o planejado e controlar seus resultados com maior efetividade.

No entanto, a ação pautada e considerada somente de acordo com o conhecimento local pode gerar, como vimos, disfunções ao ecossistema regional ou global. A leitura mais ampla e ao mesmo tempo razoavelmente particular do regional deve fazer a interseção entre o local e o global, garantindo melhores resultados.

Segundo a Constituição brasileira, é direito do cidadão a preservação do meio ambiente e a garantia de bons padrões de qualidade de vida. Constituições estaduais e leis orgânicas municipais também têm legislado o meio ambiente e a utilização de recursos naturais, constituindo uma já complexa teia de leis locais. O controle ambiental, previsto nos textos legais, dá ênfase à participação das populações circundantes e interessadas mediante audiências públicas, mecanismos de gestão participativa — como o planejamento participativo — e instrumentos jurídicos. Esses instrumentos abrem espaço à negociação entre diferentes atores sociais, garantindo maior responsabilidade e transparência de interesses das partes envolvidas. Embora ainda seja uma novidade em nosso país, o uso dos instrumentos jurídicos e da gestão ambiental concorre para a consolidação da cidadania co-responsável pelos interesses coletivos.

Deparamo-nos então com uma outra convergência: as questões ambientais também fazem parte das necessidades dos cidadãos. Em um espaço democrático, as exigências destes últimos relacionam-se com seus direitos à escolha de alternativas e a mecanismos de controle da esfera pública, de forma a torná-la mais eficiente e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado. Na discussão política contemporânea, onde o perfil do Estado vem sendo redesenhado, encontramos instrumentos de descentralização do poder, aproximando-o cada vez mais dos cidadãos. Os discursos participativos fazem parte dos três níveis da vida política: local, regional e global. Essas esferas variam de acordo com as situações-problema apresentadas, chegando o nível local até o comunitário, e o global, a abranger o plano internacional em vários momentos. O que é constante é a consideração de que os problemas mais gerais só poderão ser resolvidos de forma integrada e participativa, em ações locais. Nesse ponto convergem tanto agências internacionais para o desenvolvimento quanto ambientalistas. A convergência é ainda maior do que a simples leitura metodológica de como agir. Convergem também no tema a tratar: a miséria.

A pobreza e a miséria aparecem, em documentos oficiais, como o grande degradador do meio ambiente. Embora não tratemos aprofundadamente essa questão neste texto, lembramos que as questões ambientais tornaram-se também de cunho político e econômico nas disputas nacionais e internacionais ligadas ao desenvolvimento. Outro fator importante na contextualização da miséria como fator ambiental é que a mesma, por si só, degrada um dos elementos constitutivos do meio ambiente: os agrupamentos humanos.

Preocupados com a sobrevivência, os miseráveis danificam o espaço por eles ocupado, seja urbano ou rural, gerando desequilíbrios à higiene e saúde pública, à preservação de recursos naturais etc. Por outro lado, trata-se de pessoas que não estão usufruindo o mínimo das conquistas da sociedade contemporânea e nem podem ser consideradas cidadãos. Os mecanismos de interação com os agrupamentos humanos radicados nos arredores de empreendimentos ambientalmente impactantes, presentes em nossa legislação, abrem espaço não só ao resgate de populações economicamente excluídas como também à participação ativa da população em assuntos fundamentais à coletividade. O desenvolvimento deixa de ser algo que se impõe, segundo um poder distante da população e em nome dela, tornando-se um campo de negociações e embates políticos mais plural.

Ações locais voltadas para a solução de problemas ambientais — como educação ambiental, reciclagem de resíduos sólidos, despoluição de bacias e outros — geram, simultaneamente, soluções para problemas de ordem social. A educação para a cidadania e a educação ambiental complementam-se. Sugestões ambientalmente desejáveis para o lixo urbano, por exemplo, convertem-se em soluções tanto para problemas como lixões e enchentes quanto para os conseqüentes problemas de saúde pública. Essas alternativas podem ainda melhorar a qualidade de vida ou gerar emprego e renda para populações marginalizadas mediante sua absorção em processos de reciclagem, por exemplo.

Aliados às questões democráticas, a participação e o controle dos cidadãos interessados nas ações públicas ou privadas sobre o meio ambiente, com respaldo legal, indicam mudanças comportamentais inclusive nas relações de mercado. A avaliação custo-benefício deve passar a ser medida de forma mais ampla, considerando outros elementos além do econômico.

O desenvolvimento sustentável, do ponto de vista social e econômico, defendido na Agenda 21, aponta para essas confluências. Cabe a cada um, enquanto cidadão, aos governos, enquanto instâncias regionais, e às organizações internacionais, enquanto representantes do global, decidir como agir nesse cenário de operações.

Banco de dados

Vilhena, André & Hemais, Carlos A. Reciclagem de resíduos sólidos como forma de geração de empregos. São Paulo, USP/FGV. In: IV Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 19 a 21 de novembro de 1997. *Anais.* p. 1-11.

Este texto analisa a reciclagem como forma viável de geração de empregos com pouco investimento e grande repercussão social, ambiental e econômica. Assinala que apesar do quesito viabilidade econômica ser fundamental em qualquer situação, os aspectos sociais podem ser extremamente relevantes em países não-desenvolvidos. Examina dois casos de reciclagem (papel e coco) como exemplos típicos de fórmulas bem-sucedidas para se criar empregos junto a uma camada mais carente da população brasileira. Discute prós e contras das tecnologias de uso intensivo de mão-de-obra e de capital no campo da reciclagem. Destaca o papel dos governos que, diante da relação trabalho/capital no campo da reciclagem, podem, com o objetivo de ge-

rar mais empregos, oferecer isenção de impostos, tarifas ou até mesmo subsídios, para que se valorize a tecnologia de uso intensivo de mão-de-obra ao invés da de capital intensivo.

Jacobi, Pedro. Moradores e meio ambiente na cidade de São Paulo. *Cadernos Cedec*. São Paulo (43):1-25, jan. 1997.

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a questão ambiental na cidade de São Paulo, a partir da ótica dos moradores urbanos. Busca interpretar, através de elementos qualitativos, o entendimento dos moradores urbanos sobre as práticas sociais vinculadas à questão ambiental. Assinala a existência de um perfil dualizado desse entendimento na cidade, proveniente da dinâmica de urbanização excludente que caracteriza as áreas periféricas. Destaca que, apesar desse entendimento enfatizar a relevância da ação governamental enquanto controladora, gestora-indutora e agente direcionador responsável pela prevenção da degradação ambiental, a ação comunitária adquire uma certa importância nos aspectos em que moradores percebem seu papel de agente co-responsável pela proteção ou degradação do meio ambiente urbano.[2]

Agenda

A Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas — EBAP/FGV —, em sintonia com a Rede Nacional de Capacitação em Desenho e Gestão de Programas Sociais, dentro do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, da Casa Civil da Presidência da República, está lançando o Curso para Capacitação de Gerentes Sociais. Para maiores informações, ligue (021) 536-9157 ou escreva para tania@fgv.br

Contato PEGS:

- Programa de Estudos em Gestão Social
  Praia de Botafogo, 190/426G, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ
  CEP: 22 253-900
  Tel.: (021) 536-9146
  Fax: (021) 536-9132
  E-mail: pegs@fgv.br

[2] Resenhas de Adriano Coutinho.