

Estratégia & Negócios

<http://portaldeperiodicos.unisul.br>

ARTIGOS

PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL URBANAS

SUSTAINABLE DEVELOPMENT FOR URBAN ENVIRONMENTAL CONSERVATION UNITS

Marcos Cohen

Dr. em Administração pela PUC.Rio, professor da PUC.Rio.

E-mail: mcmacohen@terra.com.br

Jorge Ferreira da Silva

Dr. em Engenharia de Produção pela PUC.Rio, professor da PUC.Rio.

E-mail: shopshop@iag.puc-rio.br

Lenise Saraiva de Vasconcelos Costa

Dr^a em Administração pela PUC.Rio, professora da Unisul e professora convidada da PUC.Rio.

E-mail: lenise.costa@unisul.br

Recebido em 26/06/2007. Aprovado em 30/09/2007. Disponibilizado em 15/12/2008.
Avaliado pelo Sistema *double blind review*

Estratégia e Negócios, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. xx, jan./jun. 2008

<http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/index>



©Copyright 2008 UNISUL-PPGA/Estratégia e Negócios. Todos os direitos reservados. Permitida citação parcial, desde que identificada a fonte. Proibida a reprodução total. Em caso de dúvidas, consulte o editor:

terezinha.angeloni@unisul.br; (48) 3229-1932.

Estratégia e Negócios, Florianópolis, v. 1, n. 1, jan./jun. 2008

RESUMO

Este artigo divulga as primeiras conclusões de uma pesquisa bibliográfica e documental que busca entender, pela ótica da administração, a questão do desenvolvimento sustentável aplicado a unidades de conservação ambiental localizadas dentro ou em torno de áreas urbanas, procurando identificar as partes interessadas - governos, comunidades urbanas, ONGs, empresas e outros *stakeholders* -, suas motivações e as estratégias que aplicam ou que emergem de sua complexa interação. A pesquisa identificou grupos diferentes de *stakeholders* – governos, comunidades urbanas, ONGs, companhias, instituições financeiras e outros – interagindo na gestão de projetos de desenvolvimento sustentável para unidades de conservação ambiental e revelou que as estratégias colaborativas são essenciais para garantir o sucesso desses projetos. Estratégias tradicionais, onde somente um órgão governamental atua de modo desintegrado têm sido crescentemente substituídas por estruturas colegiadas. A convivência entre estratégias colaborativas e conflitos parece fazer parte inseparável do modelo conceitual, de caráter exploratório, que se propõe ao final.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável, unidades de conservação urbanas, estratégias colaborativas, *stakeholders*.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETIVOS DA PESQUISA

Em 1992, a ONU organizou, no Rio de Janeiro, a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, onde os temas abordados vinte anos antes, em Estocolmo, foram rediscutidos de maneira a gerar medidas concretas de proteção ao meio ambiente. O resultado maior foi a elaboração e aprovação de dois documentos, assinados por 178 países: a Declaração do Rio, que preconiza o estabelecimento de acordos internacionais que protejam a integridade do sistema ecológico da Terra, ao mesmo tempo em que garantem o desenvolvimento das nações e a melhoria da qualidade de vida; e a Agenda 21 Global, plano de ação que tem como objetivo estabelecer uma série de programas práticos que viabilizem a efetivação da Declaração do Rio (ANDRADE; TACHIZAWA; CARVALHO, 2000).

O conceito básico por trás da Agenda 21 é o de desenvolvimento sustentável, definido aqui como um processo de mudança social e elevação de oportunidades sociais que busca integrar e compatibilizar o desenvolvimento econômico e social, bem como a qualidade ambiental (EGLER,

1999; EQUIPE NEAL UNICAP,1999). Essa definição inclui a noção de que os problemas ambientais não podem ser tratados isoladamente das questões socioeconômicas, tais como, por exemplo, a pobreza e a desintegração social (DE GRAAF; MUSTERS; TER KEURS,1996).

Assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável de uma sociedade visa a promover, simultaneamente, a equidade social, a eficiência econômica e a conservação ambiental, o que torna sua implementação extremamente complexa, considerando-se que, na maioria das vezes, tais objetivos mostram-se pouco claros ou mesmo antagônicos, em função dos divergentes interesses dos agentes envolvidos: governo, organizações com fins lucrativos, organizações sem fins lucrativos, comunidade (segmentada em suas diferentes classes sociais) e outras organizações, formando um complexo sistema (rede) de múltiplas inter-relações e interdependências entre os subsistemas (político, social, etc.) que o compõem.

No Brasil, a Agenda 21 Nacional possui um capítulo que trata especificamente da aplicação de uma Agenda 21 no âmbito de comunidades, municípios e estados (TRINDADE, 1997), já que a grande maioria dos problemas e soluções para a questão do desenvolvimento sustentável está diretamente ligada ou se origina em atividades realizadas localmente (EGLER, 1999; MUSTERS; GRAAF; KEURS, 1998). Segundo Egler (1999), para que qualquer Agenda 21 nacional seja bem sucedida, são fundamentais a participação e cooperação de autoridades municipais e estaduais, dos órgãos locais reguladores de meio ambiente e dos diferentes segmentos da comunidade envolvida. Essa questão torna-se mais crítica quando a comunidade está localizada no entorno ou dentro de uma unidade de conservação, como definida pela legislação ambiental (BRASIL, 2000), sobre a qual as atividades socioeconômicas podem ter impacto negativo, levando, na pior das hipóteses, à sua destruição, com o conseqüente comprometimento da qualidade de vida e da viabilidade econômica da própria comunidade.

Faz-se necessária, então, uma abordagem sistêmica, a fim de se compreender o todo a partir dessas relações (EQUIPE NEAL UNICAP,1999). Essa visão é compartilhada por De Graaf, Musters e Ter Keurs (1996) quando sugerem a adoção de uma estratégia com base na concepção de um sistema socioambiental que leve em consideração as partes interessadas. Porém, eles mesmos reconhecem que, historicamente, vêm sendo adotadas estratégias com enfoques desintegrados. Dentro desse contexto, a questão central que motiva a pesquisa maior é a busca de um modelo estratégico, com base na colaboração entre diferentes grupos sociais, doravante

denominados *stakeholders* – governo, cidadãos, empresas, organismos não-governamentais e outros – que viabilize os projetos de conservação ambiental em áreas urbanas. Como primeiro passo, é preciso entender exatamente a questão do desenvolvimento sustentável de unidades de conservação, identificando como interagem os diferentes *stakeholders*, o que os motiva e quais as questões estratégicas que impactam o resultado dos projetos.

Este artigo tem como principal objetivo compartilhar os primeiros resultados de uma pesquisa bibliográfica e documental, que busca: (1) entender, sob a óptica da administração, o funcionamento do conceito de desenvolvimento sustentável aplicado a unidades de conservação ambiental em áreas urbanas, (2) identificar os *stakeholders* que compõem essas complexas redes de interação, suas motivações e as estratégias que aplicam ou que emergem de sua complexa interação e (3) desenvolver um modelo conceitual de caráter exploratório que permita uma subsequente pesquisa de campo.

2 MÉTODO DE PESQUISA

Esta é uma pesquisa descritiva, de caráter exploratório, dado que procura expor características dos projetos ambientais e seus *stakeholders* no Brasil, tentando encontrar explicações sobre suas motivações e estratégias, bem como descobrir os fatores intervenientes, tarefa relativamente inexplorada no campo da gestão de negócios. Para alcançar esses objetivos, a pesquisa baseou-se em pesquisa bibliográfica com consulta a artigos em periódicos indexados, livros e sites de Internet, especializados em organizações e meio ambiente. Realizou-se, também, pesquisa documental nos sites da Internet, empresas e organismos governamentais e não-governamentais.

3 RESULTADOS DA PESQUISA

3.1 INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE *STAKEHOLDERS* EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Segundo Colby (1990), o paradigma antropocêntrico que prevaleceu nas relações entre o homem e a natureza, nos países desenvolvidos, até os anos 1970 é a fonte da atual crise ambiental. A partir dos anos 80, um novo paradigma, denominado por Colby (1990) como “Administração de Recursos”, incorporou a noção de que as práticas econômicas estavam

causando a degradação dos recursos e do meio ambiente e que uma nova abordagem se fazia necessária. É esse paradigma, predominante atualmente nos países centrais, que engloba a visão do desenvolvimento sustentável, surgindo daí a necessidade de se integrar o meio ambiente natural ao processo decisório, por meio de abordagem das organizações, vistas como interdependentes dos sistemas sociais, econômicos, culturais, políticos técnicos e naturais (CARRIERI, 2000). Essa definição vai ao encontro daquela proposta pela Comissão Bruntland, (BRUNTLAND,1987), segundo a qual o desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades atuais de uma sociedade sem comprometer a possibilidade de que as gerações futuras satisfaçam as suas.

Nesse novo contexto, as estratégias tradicionais de desenvolvimento das sociedades, baseadas em critérios puramente econômicos e sem a consulta e participação no processo de planejamento e na tomada de decisão, não são mais plausíveis. Há necessidade da adoção de um enfoque socioambiental que considere os interesses das redes de *stakeholders*. Destaca-se aqui o trabalho de Wondolleck e Yaffee (1997) a respeito da dimensão colaborativa da gestão de ecossistemas e sobre o processo decisório na questão ambiental. Eles focam seus estudos 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. Eles enfatizam que a gestão eficaz de ecossistemas requer comunicação e colaboração ao longo de vários anos e por meio de várias administrações locais, trocas de posse de terras e interesses.

O processo de globalização e as novas formas de tecnologia de informação têm reduzido a autoridade dos governos na economia e levado as grandes empresas a se adiantarem ao poder público no gerenciamento dos recursos naturais, tecnológicos e humanos. Os governos reagem, procurando novas parcerias que contrabalancem a força das empresas. Isso tem sido alcançado por meio da inclusão de organizações não-governamentais – ONGs – e de representantes da sociedade civil na resolução de problemas ambientais e sociais.

Mais recentemente, inúmeras experiências de governança cooperativa de projetos de conservação ambiental em áreas urbanas têm sido relatadas no mundo (KORTEN, 1990; FOWLER; HEAP, 1998; SELMAN; WRAGG, 1999; WARD, 1998; HALME; FADEEVA, 2000, THE UNIVERSITY OF MICHIGAN, 2004) e no Brasil (EQUIPE NEAL-UNICAP,1999; GOMES, 2000; VALLADARES-PÁDUA;

PADUA; CULLEN JR, 2002). O ponto comum a todas essas experiências é que, com base na identificação dos diferentes *stakeholders* e de suas motivações, foi possível estruturar uma rede de cooperação, liderada, ora por órgãos do governo, ora por ONGs ou pela própria comunidade, de tal forma que os conflitos existentes entre as partes envolvidas fossem resolvidos por meio do entendimento, e as ações conservacionistas pudessem ser implantadas de maneira eficaz.

Para Presas (2001), a transição para o desenvolvimento sustentável requer uma nova forma de pensar baseado não mais no tradicional enfoque verticalizado, de cima para baixo, mas em um mecanismo de aprendizado coletivo, fruto do diálogo entre os *stakeholders*. Isso só acontecerá se eles se derem conta de seu papel individual, das interdependências e da necessidade de parcerias. Assim, um amplo debate, de caráter democrático, e um processo decisório participativo, envolvendo as partes interessadas relevantes, seriam essenciais para a correta identificação das questões relevantes, do estabelecimento de prioridades e definição de planos de ação viáveis, em função das posições muitas vezes conflitantes destes *stakeholders*. Essa estratégia é também defendida por Korten (1990), Rocha (1997), Musters, Graaf, Keurs (1998), Valladares-Padua, Pádua e Cullen Jr. (2001) entre outros, a fim de viabilizar o desenvolvimento sustentável.

3.2 IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS *STAKEHOLDERS* E SUAS INTERAÇÕES

Governos -Tradicionalmente, a responsabilidade pela conservação ambiental no Brasil esteve sempre na esfera estatal – federal, estadual ou municipal. As ações de conservação, por parte de outros *stakeholders* que não os governos, somente começa a se estruturar na década de 1980, por meio de ações de ONGs estrangeiras, que atuam ou incentivam a criação de ONGs nacionais. No entanto, mesmo com novos *stakeholders* 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.

O Ministério do Meio Ambiente (MME) é o órgão federal responsável pelo planejamento e implementação das políticas públicas de meio ambiente, inclusive as relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Para realizar suas tarefas, o MME é composto de uma série de secretarias, de órgãos colegiados e de entidades vinculadas. Nele, cabe destacar a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, a quem compete propor políticas, normas e

estratégias e implementar estudos, visando à melhoria da relação entre o setor produtivo e o meio ambiente. A fim de criar uma rede de troca de informações e discussão sobre o tema, essa secretaria mantém um fórum permanente para o desenvolvimento sustentável do Brasil, para o qual convidou instituições e entidades civis interessadas.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é um órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), sendo composto por representantes de órgão e entidades dos governos federal, estadual e municipal, mais 21 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil e de representantes do empresariado e outras instituições (BRASIL, 2005). 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 e executar a política nacional do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis. Na década de 90, houve uma maior aproximação do governo federal com as demais esferas de governo, seja por meio de financiamentos de projetos ambientais, seja por meio da cooperação na preservação de unidades de conservação existentes (BRASIL, 2005).

Cabe lembrar que as unidades de conservação ambiental representam cerca de 8% do território nacional e, segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, são classificadas em dois tipos: unidades de proteção integral e de uso sustentável. Cerca de 200 dessas unidades estão sob administração do IBAMA, e outras 460, sob administração de governos estaduais e municipais (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2004).

Assim, os municípios de maior porte, como o Rio de Janeiro, possuem uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC). Dentro da SMAC, existe o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com atribuições semelhantes ao conselho estadual, além de dois órgãos responsáveis por zelar pelas unidades de conservação ambiental do município: Fundação Parques e Jardins e Fundação Rio-Zoo (RIO DE JANEIRO, 2002). Carvalho e Castro (2000) destacam que os conselhos municipais surgem no final da década de 1980, como mecanismo de gestão dos governos municipais para criação de novas formas, para melhor gerenciar as políticas sociais, por meio da participação da sociedade civil, o que inclui sua mobilização e articulação.

Carvalho e Castro (2000) citam, como fundamentos desses 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 ao consenso entre Estado e representantes comunitários, tendo tais conselhos como foro. No entanto, há dificuldades no funcionamento desses conselhos, pois sua autonomia é questionada, já que estão inseridos na estrutura das secretarias de meio ambiente dos municípios.

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 essas unidades, ao mesmo tempo que sofrem sua influência, beneficiando-se ou sendo prejudicadas. 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 (RIO DE JANEIRO, 2002), podem-se identificar vários grupos de *stakeholders* dentro da comunidade em torno da APA, formada pelos habitantes e trabalhadores da vizinhança. Esse primeiro grupo impacta negativamente a APA, por meio da poluição causada pelo esgoto sanitário proveniente das residências, sem tratamento, ou tratado de forma precária. O lixo, jogado nos rios da região e na própria lagoa, também contribui para o agravamento da situação. Essas 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 nos últimos anos acelerou a degradação ambiental da APA. Como resultado dessa ação da comunidade sobre o meio ambiente, as conseqüências retornam sobre a própria comunidade, sob a forma de poluição das águas, que impede o banho na lagoa, de mau cheiro proveniente de gases acumulados no fundo e do acúmulo de mosquitos e outros insetos, elevando o risco de doenças endêmicas, como a dengue. Ações voluntárias dos próprios moradores, em conjunto com ONGs, empresários locais, escolas e instituições religiosas, procuram, por um lado, minimizar o problema, por meio da coleta de lixo, educação ambiental e plantio de mudas de plantas, e, por outro, pela pressão exercida sobre as autoridades municipais, no sentido de se implantar uma rede de esgotamento sanitário. Um dos objetivos principais é que, após ser despolidada, a lagoa possa voltar a ser fonte de lazer e de saúde para a comunidade.

É importante frisar que o comportamento da comunidade não se dá, em geral, de forma coesa nem uniforme. Presas (2001) alerta que consumidores e cidadãos têm a capacidade de

alavancar a melhoria ambiental, mas também podem atuar como barreiras. Uma mesma pessoa que, na qualidade de cidadão, clama por leis ambientais, pode não estar disposta a segui-las, quando se comporta como um consumidor. Essa 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, Amorim (2000) defende uma estratégia de ampliação da participação dos cidadãos por meio de mecanismos que gerem novos espaços de interlocução e negociação em torno das decisões públicas. Conclui que a democratização do estado brasileiro só será possível a partir do fortalecimento da cidadania e da capacidade de organização da população, por meio da criação de amplos canais de participação.

Organizações Não-governamentais – 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). 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 (MAIA, 2000).

Entretanto, as ONGs também têm limitações, tais como sua capacidade limitada de auto-sustentação, reprodução e expansão de suas experiências e restrita capacidade administrativa, o que as impede de ser 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 relata que, nos últimos anos, tais recursos vêm escasseando, gerando uma crise entre as ONGs brasileiras e forçando-as a buscar parcerias com instituições privadas e agências governamentais, além da prestação de serviços de consultoria e pedidos de doações voluntárias. Durão (1995) alerta para o fato de as ONGs viverem uma profunda contradição, causada pelo aumento de suas responsabilidades sociais e pela 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 conseqüência, as ONGs vêm tentando 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 setor voluntário em mobilizar milhares ou até milhões de pessoas 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 dos meios de comunicação (por exemplo, a Internet), para atingir seus objetivos (KORTEN, 1990). Essas redes estratégicas de indivíduos e organizações acabam extrapolando o setor formal do voluntariado e agregam estudantes, universidades, pesquisadores, agências do governo, organizações socialmente responsáveis e mídia, nos níveis local, nacional e até internacional (RUDEL, 2002).

Um das mais atuantes ONGs brasileiras na área ambiental no país é o SOS Mata Atlântica. Por meio de 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. O projeto, iniciado em 1995, só foi viabilizado por meio de parcerias com a Embratur, dezenas de agências de viagens, hotéis, restaurantes, associações comerciais, barcos, guias, prefeituras e outras instituições, bem como pela mobilização da população local.

As 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. Segundo eles, não é mais possível para as empresas tomarem decisões, sem levar em conta o impacto sobre terceiros. Porém, as empresas que causam danos socioambientais devem ser vistas também como parte da solução. Um exemplo recente ilustra bem esta situação. No caso das empresas, cresce a percepção de sua interdependência com o contexto social, econômico, cultural e político, além da noção de que a economia de recursos naturais afeta seu resultado final e, naturalmente, seus *stakeholders*. Na prática, isso significa estratégias e operações ecologicamente corretas e parcerias com outros *stakeholders*.

Para Atkinson e Waterhouse (1997), está claro que a empresa moderna é uma complexa teia de contratos explícitos e implícitos que especifica relações entre ela e seus *stakeholders*, categorizados em dois grupos: os *stakeholders* ambientais – clientes, proprietários e a comunidade – e os *stakeholders* de processo – empregados e fornecedores. O propósito do planejamento é, então, identificar e assumir os relacionamentos com os *stakeholders*. Isto significa, primeiramente, identificar as exigências dos clientes e, depois, considerar as necessidades e o potencial de contribuição de funcionários e fornecedores, refletindo o ambiente definido por proprietários e comunidade. Só assim a empresa poderá escolher estratégias e processos que reflitam as relações acima.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS E MODELAGEM CONCEITUAL

Não obstante a existência de muitos conflitos envolvendo a questão ambiental, esta pesquisa descortinou alguns aspectos importantes relacionados à gestão sustentável de unidades de conservação em áreas urbanas. Parece claro que as estratégias de caráter colaborativo são essenciais para garantir o sucesso de projetos ambientais sustentáveis onde existem diversos *stakeholders*, com eventuais interesses antagônicos. As estratégias tradicionais, onde apenas um determinado *stakeholder* - em geral um órgão do governo ou uma empresa - atuava de modo isolado, sem consultar os demais interessados, estão cada vez mais sendo substituídas por estruturas colegiadas. Isso fica claro pela própria estrutura dos órgãos ambientais estatais que incluem conselhos com participação da comunidade, empresários, ONGs e outros *stakeholders*. A própria pressão da sociedade, cada vez mais preocupada com as questões ambientais, encarrega-se de levar os governos de todas as esferas a buscarem parceiros.

Assim, formam-se parcerias temporárias ou permanentes entre a unidade de conservação (representada pelo órgão do governo ao qual está subordinada) e um determinado *stakeholder* ou redes mais complexas de parcerias entre a unidade de conservação e diversos *stakeholders*. A maioria dos pesquisadores identificados neste estudo conclui, a partir de casos reais, que é necessário e eficaz estabelecer estratégias colaborativas entre os *stakeholders*, para viabilizar projetos de desenvolvimento sustentável. No entanto, não há, ainda, consenso sobre quem deve coordenar essas ações: governo, ONGs, empresas ou comunidades. Provavelmente, para cada caso há uma solução específica, mais apropriada.

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 é eficiente. A existência de vários órgãos governamentais, que, em determinado momento, tratam de questões em que há interfaces, é bastante comum em projetos de desenvolvimento sustentável. Essa situação cria complicações em termos de integração de esforços, já que muitos dos projetos de desenvolvimento sustentável têm um caráter multidisciplinar (VALLADARES-PADUA; PADUA; CULLEN JR., 2001). Entretanto, se forem bem coordenados, podem resultar em sinergias compensadoras.

Pensar, a partir do que foi exposto na seção anterior, que a colaboração tem sido a forma dominante de organização na gestão das questões ambientais pode ser um engano. Uma coisa é a interação, inevitável, entre os diferentes *stakeholders* envolvidos em questões ambientais, a outra, é a forma como ela se dá: (1) de maneira realmente colaborativa, integrando os dois tipos de gestão ambiental, com a formação de uma rede de atores sociais em que um deles exerce o papel focal, como propõem os autores acima citados, ou, simplesmente, (2) tendo um ou dois atores como responsáveis pelo encaminhamento da questão, enquanto os demais são ou não eventualmente consultados, podendo as discordâncias existentes evoluir para uma disputa conflituosa, via justiça.

Em relação à conservação das áreas naturais urbanas, o que se tem observado é exatamente a prevalência desta segunda estrutura, tendo o governo (estadual ou federal) e as empresas freqüentemente agido como gerenciadores das ações. Além disso, a forma como as leis e normas relativas à gestão ambiental são elaboradas e implementadas acaba por gerar um segundo tipo de conflito, sob a forma de conflito de competência, quando os papéis dos diversos atores interessados em dada questão não estão claramente definidos ou se sobrepõem, criando mais obstáculos que soluções.

Assim, mesmo quando são formadas parcerias entre governos e diversos representantes da sociedade, surgem problemas de gestão, devido, principalmente, a três fatores: (1) complexidade das estratégias usadas pelos *stakeholders*, em função de seus objetivos que mudam conforme o projeto e no tempo; (2) existência de diversas estratégias colaborativas, como negociação, parcerias, alianças temporárias; e (3) possíveis papéis exercidos pelos *stakeholders* durante o processo: liderança, contestação, integração, suporte técnico, entre outros.

É fundamental ressaltar a natureza eminentemente conflituosa das questões ambientais, seja no meio urbano ou rural. A motivação de quase todas as ações, no sentido de conservar ou recuperar áreas naturais, surge quando um ou mais grupos de atores sociais manifestam-se por meio de reclamação sobre uma situação que os incomoda ou prejudica de algum modo. Nesse processo, um mesmo grupo de atores pode ser vítima ou vilão. Assim, pode-se dizer que, *a priori*, todas as questões ambientais inclui um grau de conflito inerente ao fato que diversos *stakeholders* com interesses, muitas vezes, conflitantes estão interagindo e impactando permanentemente o meio ambiente.

Recentemente, tem aumentado o debate sobre a efetividade da gestão pública isolada versus a gestão pública participativa das áreas naturais. Entende-se que a conservação de uma área natural em meio urbano, pelo enfoque sustentável, deve levar em consideração vários objetivos simultâneos a serem monitorados, como por exemplo: objetivos ecológicos em relação à área em si; objetivos sociais referentes à comunidade no entorno dessas áreas, por meio da melhoria na qualidade de vida ou melhorias na infra-estrutura urbana e na eficiência econômica, que podem advir do uso inteligente da área para fins de geração de renda para a comunidade.

Com base nesse enfoque e considerando a gestão de uma dada unidade de conservação ambiental em meio urbano, algumas questões emergem naturalmente: (1) qual configuração estratégica é resultante da interação dos *stakeholders*: conflito, colaboração total, colaboração parcial, nenhuma, outras; (2) qual, dentre as configurações estratégicas resultantes, é a que consegue atingir de maneira mais efetiva os objetivos de conservação de áreas ambientais, a partir do enfoque de desenvolvimento sustentável; (3) que outros fatores são determinantes do sucesso ou fracasso da gestão; (4) se é possível medir o sucesso ou fracasso desse tipo de gestão; e (5) se, em caso afirmativo, que indicadores de desenvolvimento sustentável seriam adequados e com que padrões deveriam ser comparados.

Com o objetivo de representar as questões colocadas, procurou-se desenvolver um modelo conceitual de caráter preliminar, apresentado na figura 1. Os principais *stakeholders* normalmente envolvidos em tais tipos de projetos formam uma complexa rede de interação e cooperação, mas sujeita ao conflito. Ressalte-se que há sempre um responsável oficial pela unidade de conservação em questão. Na imensa maioria dos casos, são órgãos governamentais, federais, estaduais ou municipais, mas existem também unidades de propriedade privada, ou pertencentes a empresas.

Pode-se imaginar um *continuum* tal que, numa extremidade, tem-se o conflito entre *stakeholders* e, na outra, uma ampla rede de atores sociais interligados, de forma mais ou menos permanente, com o objetivo de planejar, implantar e gerir unidades de conservação ambiental em meio urbano. Entre esses pontos extremos, podem ocorrer ações isoladas de um ator (em geral, governo ou empresas) ou de ações de diferentes parcerias, entre dois ou mais atores sociais, que são firmadas para projetos específicos ou em caráter mais permanente. Imagina-se que quanto maior o número de parceiros envolvidos, menor seja o nível de conflito de interesses, mas, por outro lado, maiores serão os conflitos operacionais gerados por diferentes visões e pela dificuldade de interação.

A preservação de uma unidade de conservação urbana é um projeto de vários estágios, aqui simplificado em dois. A primeira etapa contempla o planejamento, durante a qual são formadas as parcerias, negociadas as responsabilidades e apoios (político, financeiro e do público em geral), estrutura-se a equipe de projeto, bem como a rede formal de inter-relacionamentos. Na segunda etapa, realizam-se a implementação e a gestão. Considerando a segunda etapa, pode-se imaginar que quanto maior a participação dos e entre os *stakeholders*, maiores as chances de sucesso da implementação e gestão de unidades de conservação ambiental urbanas. Nesse sentido, o modelo contempla a possibilidade de se avaliar o desempenho da gestão de diversas unidades de conservação ambiental, baseadas em maior ou menor grau de participação e colaboração, tentando, dessa forma, capturar diferenças significativas entre os desempenhos de diferentes configurações estratégicas emergentes.

A tese central sobre a qual repousa tal modelo é a de que somente por meio de uma estratégia baseada em ações colaborativas, estruturadas em forma de rede entre os *stakeholders*, pode-se chegar a resultados eficazes e permanentes para projetos de desenvolvimento sustentável de unidades de conservação ambiental urbanas. Não bastaria apenas a ação isolada de órgãos governamentais, como é comum ocorrer no Brasil. A participação consciente e ativa da comunidade, de organizações não-governamentais, de empresários e de outras organizações é fundamental para criar as sinergias que viabilizem tais projetos.

PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA UNIDADES DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL URBANAS:
LEVANTAMENTO DA REDE DE *STAKEHOLDERS* E MODELAGEM INICIAL

Marcos Cohen - Jorge Ferreira da Silva - Lenise Saraiva de Vasconcelos Costa

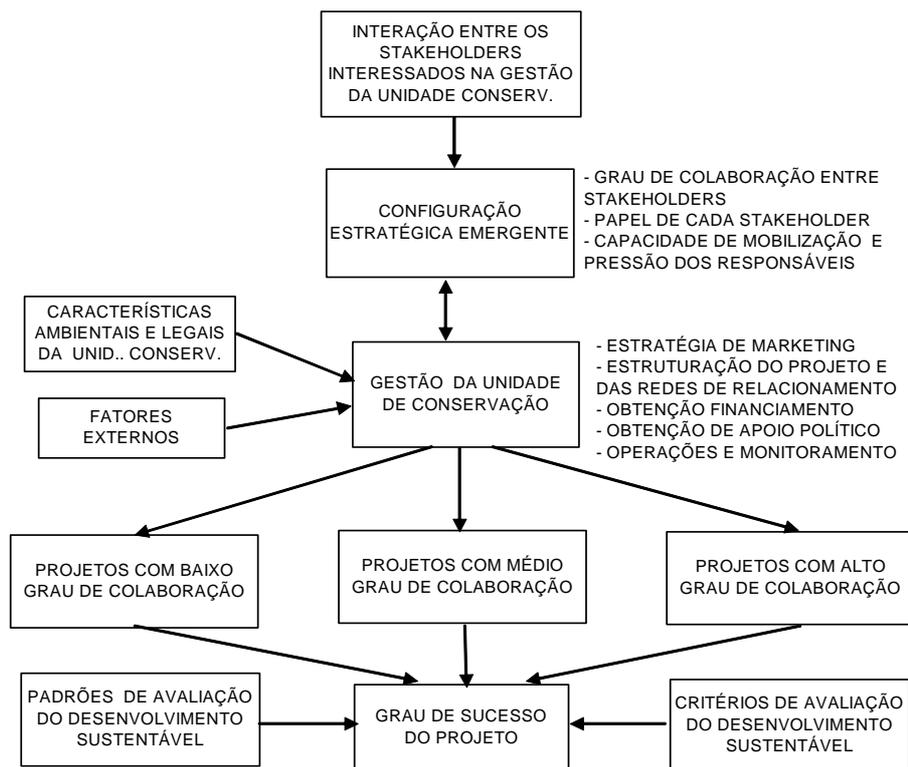


Figura 1 - Modelo preliminar da questão de pesquisa

Fonte: Elaboração dos autores, 2007.

5 CONCLUSÕES

Os primeiros resultados da pesquisa bibliográfica e documental indicam que existe uma consciência cada vez maior entre os *stakeholders* para a necessidade de interagir cooperativamente em projetos de desenvolvimento sustentável.

Parece, também, fundamental a criação de um clima entre as partes que reflita o mútuo comprometimento com a parceria e que permita estabelecer um relacionamento de confiança mútua, onde as partes envolvidas saiam ganhando individualmente, em paralelo com o sucesso da parceria. Esta conclusão preliminar vai ao encontro da tese central, que move a pesquisa maior, de que se mostra possível e importante desenvolver um modelo de ação estratégica com base na cooperação entre *stakeholders*, o que exige coordenação, comprometimento e percepção de geração de valor para todos os envolvidos. O processo democrático de resolução de conflitos parece fazer parte inseparável do modelo.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT FOR URBAN ENVIRONMENTAL CONSERVATION UNITS

ABSTRACT

This article shows the primary conclusions of a bibliographic and documental research about sustainable development under business administration point of view. The work is applied to urban environmental conservation units located in and around urban areas. It is trying to show the interested parts as governments, urban communities, NGOs, companies and other stakeholders, its motivations and strategies applied and emerging from their complex interaction. The research identified several different groups of stakeholders – governments, urban communities, NGOs, companies, financial institutions and others – interacting in sustainable development project management. It revealed that collaborative strategies are essential to guarantee this projects success. Traditional strategies in situations on just one government unit acts in an disintegrated way are being substituted by collegiate structures. The cohabitation between collaborative strategies and conflicts seems to be part of an inseparable exploratory conceptual model proposed.

Keywords: Sustainable development. Urban conservation units. Collaborative strategies. Stakeholders.

REFERÊNCIAS

AMORIM, S. N. D. Ética na esfera pública: a busca de novas relações estado/sociedade. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 94-104, abr./jun. 2000.

ANDRADE, R. O. B.; TACHIZAWA, T; CARVALHO, A. B. **Gestão ambiental**: um enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável. São Paulo: Makron Books, 2000.

ATKINSON , A. A.; WATERHOUSE, J.; WELLS, R. A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement **Sloan Management Review**. v. 38, n. 3, p. 25-37, spring, 1997.

BRASIL. Lei nº 9.985, de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/doc/snuc.pdf>> Acesso em: 15 abr. 2004.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>> Acesso em: 02 dez. 2005.

BRUNTLAND, G. H. (Ed.) **Our common future**: the world commission on environment and development. Oxford: Oxford Press, 1987.

CARRIERI, A. P. Meio ambiente: discurso consistente ou retórica?: uma reflexão sobre os discursos ambientais, a teoria organizacional e o caso brasileiro. In: ENANPAD, 24., 2000. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2000.

CARVALHO, J.; CASTRO, R. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENANPAD, 24., 2000. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2000.

COLBY, M. Environmental management in development: the evolution of paradigms. In: **World Bank discussion paper 80**. Washington: World Bank, 1990.

DE GRAAF, H. J.; MUSTERS, C. J. M.; TER KEURS, W. J. Sustainable development: looking for new strategies. **Ecological Economics**, v. 16, p. 205-216, 1996.

DURÃO, J. E. S. Perspectivas de parceria com a cooperação internacional. **Cadernos ABONG**, n. 9, 1995.

EGLER, I. Perspectivas brasileiras de desenvolvimento sustentável. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PODER LOCAL. 1999, Recife. **Anais...** Recife: UNICAP/AUSJAL, 1999. p. 43-47.

EQUIPE NELA-UNICAP. Planejamento do desenvolvimento local sustentável. In: SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E PODER LOCAL. 1999, Recife. **Anais...** Recife: UNICAP/AUSJAL, 1999. p. 49-51.

FOWLER, P.; HEAP, S. Learning from the marine stewardship council: a business ONG partnership for sustainable marine fisheries. **GMI**, v. 24, winter. 1998.

GOMES, O. C. Governança e novas tendências da gestão urbana local. In: **DIREITO e governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, n. 2, 2000.

HALME, M; FADEEVA, Z. Small and médium-sized tourism enterprises in sustainable development. **Greener Management International**, v. 30, p. 97, summer. 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Definições conceituais**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/>> Acesso em: 15 nov. 2004.

KORTEN, D. C. NGO strategic networks: from community projects to global transformation. **The People-Centered Development Forum**, Manila, nov. 1990.

MAIA, M. L. ONGs e a agenda da boa esperança. In: **DIREITO e governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, n. 2, 2000. p. 275-290.

MUSTERS, C. J. M.; GRAAF, H. J. de; KEURS, W. J. Defining socio-environmental systems for sustainable development. **Ecological economics**, v. 26, p. 243-258, 1998.

- PADRON, M. Non-governmental development organizations: from development aid to development cooperation. **World Development**, v. 15, p. 69-77, supplement, 1987.
- PRESAS, T. Interdependence and partnership: building blocks to sustainable development. **Corporate Environmental Strategy**, v. 8, n. 3, 2001.
- ROCHA, L. M. **Protected areas and non-governmental organizations in partnerships for conservation: case studies from Brazil and recommendations for the future.** Master of Science Thesis. University of Florida, Florida, 1997.
- RUDEL, T. K. Sociologists in the service of sustainable development?: NGOs and environment-society studies in the developing world. **Society and Natural Resources**, n. 15, p. 263-268, 2002.
- SENGE, P. M.; CASTEDT, G. Rumo à próxima revolução industrial. **HSM Management**, n. 27, jul./ago. 2001.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/smac>> Acesso em: 10 jun. 2004. (Ver citação)
- THE UNIVERSITY OF MICHIGAN. Case Study Database. **Ecosystem Management Initiative.** Disponível em: <<http://www.snre.umich.edu/ecomgt.>> Acesso em: 08 dez. 2004.
- TRINDADE, S. Agenda 21: estratégia de desenvolvimento sustentável apoiada em processos de decisão participativa. In: CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos (Org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 1997.
- VALLADARES-PADUA; C.; PADUA, S. M.; CULLEN JR., L. Within and surrounding the Morro do Diabo State Park: biological value, conflicts, mitigation and sustainable development alternatives. **Environmental Science & Policy**, v. 5, p. 67-68, 2002.
- WONDOLLECK, J.; YAFFEE, S. Sustaining the success of collaborative partnerships. Research report submitted to the USDA – Forest Service, Pacific Northwest Research Station, Seattle, jul. 15, 1997.