

O JOGO DA SUSTENTABILIDADE

Icaro Cunha

Professor de Política Ambiental do Mestrado em Gestão de Negócios
Universidade Católica de Santos

Sumário

1.Introdução

2.Metodologia

3.Conflito Ambiental e Sustentabilidade

4.Iniciativas de Gestão Ambiental no Litoral Norte Gaúcho

5.Margens de Lagoa: Desafios para o Controle Ambiental

6.Os Atores do Conflito Ambiental Regional

7.Cenários de Conflitos, Possibilidades de Coalizões e a Estratégia Ambiental da Empresa de Petróleo

8.Bibliografia

Resumo

O artigo estabelece um referencial teórico para a discussão de estratégias ambientais empresariais, retomando o conceito de sustentabilidade enfocado pelo ângulo dos conflitos ambientais. A discussão das posturas empresariais em relação a este campo de conflitos se faz recuperando a perspectiva da responsabilidade social e ambiental da empresa, associada à teoria dos stakeholders. Introduce-se a discussão dos recursos de uso comum como possibilidade de horizonte para balizar a orientação das negociações entre empresas e grupos de interesses.

A discussão da dinâmica de conflitos do litoral norte do Rio Grande do Sul é trazida como base para um exercício de aplicação deste referencial teórico, examinando-se diferentes possibilidades de articulações de interesses entre os diferentes atores do conflito ambiental regional.

Palavras-chave

Responsabilidade social e ambiental da empresa
Sustentabilidade
Conflito ambiental e negociação

1.Introdução

Este trabalho apresenta resultados de pesquisa enfocando o tema dos conflitos ambientais na costa brasileira, em situações em que interagem diversos atores públicos, privados e do terceiro setor, superpondo-se diferentes iniciativas de política ambiental – como a gestão por bacias e o gerenciamento costeiro – que compõem um cenário desafiador para o desenho de estratégias ambientais por parte das empresas. Busca-se explorar diferentes perspectivas para a construção de cenários de negociação, capazes de balizar a busca de reputação ambiental por parte da empresa na perspectiva da sustentabilidade.

2.Metodologia

Trata-se de pesquisa exploratória sobre os conflitos ambientais no litoral norte do Rio Grande do Sul, desenvolvida através de observação participante, levantamentos de informações através de entrevistas com representantes de diferentes segmentos atuantes na política ambiental regional, estudo de relatórios e documentos técnicos da Agência Ambiental estadual.

3.Conflito Ambiental e Sustentabilidade

Conflitos ambientais entre grupos humanos desenvolvem-se pelos diferentes usos dados aos recursos ambientais, no seu aproveitamento econômico, no desenho dos lugares de moradia, nas relações práticas e simbólicas que cada setor da sociedade desenvolve com seu ambiente. Estão em questão o mundo biofísico e seus ciclos naturais, o mundo humano e suas estruturas sociais, e o relacionamento dinâmico e interdependente entre ambas estas esferas. Ocorrem conflitos pelo controle dos recursos naturais, conflitos associados aos impactos ambientais e sociais de determinados usos em relação a outros, e conflitos ligados ao domínio do conhecimento dos recursos ambientais (Little, 2001).

A política ambiental brasileira vive um estágio fortemente conflitivo. Leis constata que temos bom arcabouço jurídico, que reflete significativo avanço na incorporação de preceitos ambientais pelo Estado brasileiro e uma cultura técnica elaborada. A imaturidade de nossa política ambiental manifesta-se para este autor justamente quando seus agentes são limitados para assumir a importância da questão do conflito e desenvolver habilidades de negociação para a gestão. Limitações dos órgãos responsáveis pela gestão se somam a atitudes e posturas dos atores tradicionais do ambientalismo para dificultar um avanço na direção de uma política negociada (Leis, 1999).

A negociação ambiental pode ser vista como necessidade estratégica para a busca da sustentabilidade. A conceituação de Sachs sobre desenvolvimento sustentável desenha um horizonte de tarefas complexas. A sustentabilidade ecológica, que implica em orientar usos dos ecossistemas e seus recursos conforme seus potenciais e limites, é dimensão fundamental mas não a única. Trata-se também de buscar sustentabilidade econômica, onde se destaca a necessidade de alocação e gestão adequada dos recursos à disposição da sociedade nacional, num contexto desafiador de integração das economias e perda crescente da autonomia decisória de cada país. A sustentabilidade social exige melhorar substancialmente direitos e condições de vida das amplas massas da população, reduzindo as distâncias econômicas entre os que vivem os males ambientais do subconsumo e os que patrocinam os males do super consumo. A dimensão espacial da sustentabilidade levanta a necessidade de equilíbrio na configuração rural – urbano, a preservação dos conjuntos biodiversos. Sustentabilidade cultural implica em encontrar estratégias de modernização com raízes endógenas, respeitando continuidade nas culturas (Sachs, 1993). Em suma, um conceito normativo de sustentabilidade deve traduzir-se em pluralidade de situações particulares onde as soluções respeitem as especificidades de cada cultura, cada ecossistema e cada local.

O Programa de Gerenciamento da Sustentabilidade da Sustainability Challenge Foundation propõe a negociação ambiental como via para operacionalizar o desenvolvimento sustentável, mediante a construção de consensos em torno de patamares progressivamente mais próximos de situações ideais do ponto de vista ambiental. A ferramenta oferecida nesse caso para facilitar negociações é a abordagem dos ganhos mútuos, em que os entendimentos se apóiam em jogos do tipo ganha-ganha, tornados possíveis pelo reconhecimento dos atores envolvidos e seus interesses (Susskind & Field, 1997).

Esta perspectiva dialoga familiarmente com a abordagem dos stakeholders na análise das estratégias ambientais corporativas. Aqui, as relações das empresas com as agências ambientais governamentais e com setores da sociedade influentes em relação ao seu campo de negócios – como consumidores, ongs, trabalhadores – são analisadas com apoio da teoria dos jogos, como situações de interdependência estratégica em que o sucesso de cada ator depende da capacidade de enxergar as possíveis estratégias dos demais e articular-se positivamente a elas, negociando para obter legitimidade.

A incorporação das questões ambientais pelos negócios empresariais responde à necessidade de gerenciar a reputação, respondendo a novos cenários de competitividade em que não basta atingir a conformidade legal, de resto passível de questionamento em ambientes de conflito. Vivemos num mundo em que as organizações de cidadãos passam a ser um terceiro polo decisório: as licenças ambientais pedidas pela empresa são dadas pelo governo e pela sociedade (Andrade, 2000; Borger, 2001; Almeida, 2002; Hess et al., 2002).

Dialogar com stakeholders, gerenciar situações mediante negociações, não são palavras de ordem auto explicativas. Entre as habilidades de negociação requeridas, destaca-se a necessidade de identificar bem o conjunto dos interlocutores, de forma a não excluir setores potencialmente influentes e com isso desequilibrar as decisões (Susskind & Field, 1997). A estratégia do negociador deve orientar-se por uma boa leitura da pauta das discussões, que define o recorte dos atores que devem ser mobilizados. A pauta do debate sobre a sustentabilidade não pode ficar descolada de uma definição geográfica, uma delimitação dos recursos ambientais cuja evolução de qualidade está em questão num dado momento.

Grandes conjuntos ambientais podem ser trabalhados como recursos de propriedade compartilhada, ou recursos de uso comum, que oferecem serviços ambientais indissociáveis da sua indivisibilidade. O mar, as florestas, conjuntos hídricos, a atmosfera, são exemplos típicos destes recursos que mantêm sua utilidade para cada indivíduo e cada grupo de usuários desde que respeitada sua integridade. McKean e Ostrom (2001) trazem das populações tradicionais regimes de propriedade compartilhada, em que os diferentes grupos pactuam normas e limites de usos e os impõem de comum acordo, sobre um recurso comum. Sugerem que a sociedade de consumo contemporânea, tão diversa dos grupos tradicionais cuja cultura está mais colada aos conjuntos naturais, talvez deva aprender a administrar os conjuntos ambientais como quem administra condomínios, combinando espaços privados com espaços de utilização compartilhada. Reconhecendo a necessidade de respeitar limites e peculiaridades, impedindo que impulsos imediatistas e ignorantes do conjunto de demandas que pressionam o recurso acarretem seu esgotamento. A tragédia dos recursos comuns, nessa perspectiva, só existe quando se apropria individualmente um recurso cujo uso racional é o uso compartilhado.

Essa idéia pode auxiliar a orientar a escolha dos atores a serem mobilizados para a negociação e a construção de cenários para possíveis coalizões. Os stakeholders são não apenas os interesses que já se manifestaram e estão presentes de imediato, mas aqueles com interesse potencial em função do entendimento do conjunto de recursos ambientais de uso comum afetado por determinada política de uso. Para que se construa sustentabilidade ecológica e econômica, o recurso e seus usuários devem ser adequadamente desenhados, contribuindo para tanto a análise da dinâmica dos conflitos ambientais.

4.Iniciativas de Gestão Ambiental no Litoral Norte Gaúcho

O litoral norte gaúcho tem no encontro com o mar a configuração típica da costa do estado, uma linha de praia praticamente ininterrupta e desprotegida, em que o mar bate firme, levado em boa parte do tempo por vento forte, que movimenta as dunas e desperta a necessidade de proteger as casas da areia soprada. As cidades de veraneio desenvolveram sobre a faixa arenosa contígua às praias uma outra mancha quase contínua, conjuntos urbanos de prédios, responsáveis não apenas por vários casos de invasão dos frágeis espaços de dunas, mas por cargas consideráveis de esgotos e lixo nas temporadas de verão.

Caminhando para o interior do território, sucede-se uma faixa de campos, intercalando campos secos arenosos com banhados. Esta faixa antecede uma zona de lagoas interligadas, dezenas, grandes e pequenas, com profundidades de até 3,8 metros, corredores de fauna e flora, em porção de planície que contém também banhados e resquícios de mata brejosa. A planície se estende até o começo das encostas da Serra Geral, onde ocorrem vales de grande beleza cênica, com porções significativas de mata atlântica. Já na porção de planalto contida na área delimitada como de interesse para o Gerenciamento Costeiro regional, parte dos Campos de Cima da Serra, há predominância de pastagens e ocorrência de araucárias.

Grande parte do compartimento do litoral norte gaúcho está contida na bacia hidrográfica do Rio Tramandaí, conformada além do rio principal por três afluentes de porte mais significativo, que drenam águas das encostas da serra, várias lagoas interligadas e com uma saída para o mar na Barra de Tramandaí.

Tres grandes iniciativas de gestão ambiental se somam na região: a implantação do Comitê de Bacia do Rio Tramandaí, o programa de Gerenciamento Costeiro e a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, em sua área piloto do litoral norte do Rio Grande do Sul. A intersecção territorial destas ações é muito ampla, e os trabalhos vêm sendo desenvolvidos de forma a gerar diretrizes e intervenções que atendam a estas diferentes frentes, coerentemente. O Gerenciamento Costeiro elegeu o litoral norte para início dos trabalhos no estado pela intensidade do processo de ocupação e transformação dos ambientes regionais, submetidos às pressões do veranismo na faixa de areias e da pequena e média agricultura na região entre as lagoas e a serra. Dois instrumentos de gestão e planejamento foram desenvolvidos: o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Enquadramento dos Recursos Hídricos. A partir dos estudos técnicos, processos participativos foram desenvolvidos, em 1997 e 1998, chegando-se a um Macrozoneamento Costeiro e a um Enquadramento das águas referendados por amplo consenso nas consultas regionais desenvolvidas em reuniões plenárias.

O processo de gestão se desdobrará no plano de bacia a ser desenvolvido no âmbito do Comitê Tramandaí, e na elaboração, pelos municípios, dos Planos Diretores municipais. As ações de controle ambiental a cargo da agência estadual, a FEPAM, priorizam o controle da mineração e sua adequação às diretrizes do Zoneamento ambiental, e as ações de conservação da biodiversidade nas margens de lagoas, surgindo como módulo inicial nessa linha o entorno do sistema lagunar-estuarino Tramandaí-Armazém. Uma característica importante do processo de gerenciamento costeiro no Rio Grande do Sul, que o distingue positivamente do modo de agir no estado de São Paulo, está no fato do Zoneamento Ecológico-Econômico constituir-se na diretriz para o licenciamento ambiental, desde sua validação no processo participativo acima referido. Mesmo não tendo sido objeto de iniciativa legislativa específica, por lei ou decreto, o zoneamento de fato orienta o processo decisório e pode tornar-se realidade, paulatinamente.

A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica desenvolve um projeto de fortalecimento do sistema de unidades de conservação, com apoio do banco alemão bilateral KFW, que trará reflexos na capacidade de ação também na área do litoral norte. Em anos recentes articularam-se na região ações como o projeto Corredor Ecológico Integrado, integrando diferentes Prefeituras com outras instituições para iniciar o desenvolvimento de um banco de germoplasma, ações

de agricultura sustentável, iniciativas sustentáveis nas áreas indígenas, piscicultura e ecoturismo.

5. Margens de Lagoa: Desafios para o Controle Ambiental

O fato do litoral norte sediar os principais balneários do Rio Grande do Sul, que atraem nas temporadas de verão enorme quantidade de frequentadores, não se traduz imediatamente numa ampla visibilidade da importância das lagoas costeiras da região. Os balneários desenvolvem seus maciços de prédios voltados para o mar, e em muitos casos as lagoas ficam razoavelmente distantes das praias. Nos anos recentes, a ampliação dos acessos rodoviários vem gerando novas tendências de ocupação nas proximidades das suas margens, com empreendimentos de lazer. Onde a lagoa ocorre nas proximidades dos núcleos urbanos, como nas cidades de Tramandaí e Imbé, a pressão de ocupação das margens ocorre há mais tempo.

O complexo de lagoas costeiras interconectadas existente no litoral norte gaúcho inclui o segundo sistema estuarino do estado, com ocorrência de peixes e mamíferos endêmicos. Ocorrem habitats de crescimento de camarões e peixes de interesse comercial, bem como de reprodução e alimentação de aves migratórias. As lagoas funcionam como centro de dispersão de macrófitas aquáticas em escala continental, todos estes aspectos corroborando a constatação de representarem ecossistemas de grande vulnerabilidade (Guadagnin & Becker, 2002).

O sistema Tramandaí – Armazém, escolhido como primeira área de intervenção de controle das margens de lagoa, reúne as lagunas que dão nome ao sistema, respectivamente com 12,8 km² e 5,5 km² de superfície. Uma peculiaridade do sistema é estar permanentemente comunicado com as bacias dos rios Maquiné e Tres Forquilhas e com o mar, através de um canal de 1,5 km de extensão e 100 metros de largura, cuja barra foi fixada na década de 80 através de molhes e aterros. Existe conexão permanente com dois conjuntos lagunares: ao norte, formado pelas lagoas Itapeva, Quadros e conjunto de lagoas do município de Osório; e ao sul, uma sequência de lagoas desde Custódias até Lagoa da Porteira.

Os habitats estudados no sistema incluem praias lodosas e marismas; praias de areias finas e praias de areias grossas; pradarias submersas; fundos lagunares não vegetados; banhados marginais e complexos deltaicos. Estes ambientes estão sujeitos a pressões de ocupação desordenada das margens associadas à conurbação dos balneários, envolvendo o aterramento de áreas úmidas, a construção de diques e trapiches nos rios Tramandaí e Camarão e no Canal de acesso ao mar. Drenagens de áreas de banhados e construção de diques e estradas, ligados à cultura de arroz, impactam habitats e comprometem a circulação de água entre diferentes lagoas. No setor noroeste do sistema, a expansão de reflorestamento com *Pinus* levanta o risco de invasão por esta espécie nos campos secos e dunas.

Há contaminação crônica por efluentes orgânicos ao longo do ano, com nítido aumento no verão. As drenagens urbanas contribuem com poluição orgânica e sedimentos. O uso do Canal para entrada e saída de pesqueiros e embarcações da Petrobrás, que trabalham na monobóia do Terminal de Tramandaí, gera limitações ao desenvolvimento da região como criadouro. O mesmo problema é associado pelos pesquisadores à navegação nos rios Tramandaí e Camarão, que acarreta consequências associadas ao som de motores, turbilhonamento das águas por jet skis, vazamento de combustíveis dos barcos e marinas (Guadagnin & Becker, 2002, pgs. 9 e 10). A sobrepesca é o principal vetor de pressão sobre as populações de camarões e peixes, bem como a introdução de espécies exóticas, ligada a obras de irrigação ou atividades de lazer, como pesque-pague. A contaminação por agrotóxicos e a erosão do solo nas bacias do Tres Forquilhas e Maquiné atingem o sistema estuarino-lagunar.

A FEPAM, desenvolvido o diagnóstico sobre as características e pressões enfrentadas pelo sistema Tramandaí / Armazém, passou a elaborar seu plano de controle. Trata-se de região com ocupações antigas e consolidadas das Áreas de Preservação Permanente, as faixas de terreno nas margens. Casas, prédios, equipamentos públicos, prédios onde funcionam

repartições, estruturas de apoio náutico, instalações industriais e comerciais, ocupam as APPs como extensão indistinta do espaço urbano em Tramandaí e Imbé, por onde a agência ambiental cogita iniciar um trabalho de controle sobre a margem de lagoa.

É um momento de avaliação de estratégias alternativas. Lida-se com escassez de meios de fiscalização e realidades de difícil reversão. Uma possibilidade, diante da situação de fato existente, poderia ser concentrar os esforços de remoção de ocupações irregulares em novos núcleos não consolidados; intensificar a fiscalização para evitar o surgimento de novos focos; e passar a desenvolver acordos de compensação ambiental com proprietários de edificações cuja avaliação viesse a indicar um quadro que, enfrentado pela exigência de desativação de uso e demolição, provavelmente viria a se arrastar por longo tempo em encaminhamentos judiciais. Os recursos das compensações ambientais poderiam ser aplicados no reforço dos meios de fiscalização e implantação de Unidades de Conservação destinadas a proteger espaços do sistema lagunar que não foram degradados e guardam grande importância ecológica.

Uma dificuldade neste cenário é estabelecer um entendimento com os diferentes níveis e setores com atribuições decisórias relativas a APPs. Uma característica de nossa política ambiental é a diversidade de escalões burocráticos especializados, somando-se às agências do Executivo o papel fiscalizador do Ministério Público. A vegetação de margens é de preservação permanente, salvo se a autoridade ambiental federal entender que sua remoção atende a interesse social. Isso implica que o gerenciamento de situações de fato nos moldes acima aventados depende de uma concertação de objetivos e estratégias entre os escalões estadual e federal, com forte suporte jurídico e uma base de entendimento com o Ministério Público. Tratam-se de distâncias institucionais consideráveis a percorrer, numa perspectiva de gestão negociada que não é habitualmente assumida.

Outra alternativa é investir numa estratégia de extremo rigor, apostando em um horizonte de demolição de toda e qualquer obra irregular, ainda que lutas judiciais se arrastem por anos. Seria uma demonstração para toda a região de que o controle ambiental será rigoroso e inflexível, o que tem vantagens importantes num momento em que os municípios estão começando a debater seus planos diretores, contexto em que não faltarão pressões para que na esfera municipal sejam afrouxados os critérios ambientais presentes no zoneamento ecológico-econômico desenvolvido pelo governo estadual. Afinal, o processo de discussão promovido nos anos recentes serviu também para que os interesses da especulação imobiliária, da mineração e da agricultura irrigada, alguns dos que usualmente pressionam por critérios de usos menos prudentes dos recursos ambientais, tenham aprendido mais sobre o significado e o alcance de instrumentos de gestão como os planos e respectivos zoneamentos. Tradicionalmente, as esferas municipais são mais sensíveis ao poder de pressão destes setores, por seu peso relativo nas economias regionais e na oferta de oportunidades de trabalho, peso que se desdobra em articulações nos esquemas de poder político que transbordam para fora da região.

Este é um momento em que começa a se desenhar mais claramente o desafio da construção de suporte social para as ações de controle ambiental. Os profissionais das agências ambientais vivenciam os limites da racionalidade técnica como fonte de legitimidade e força para suas intervenções, para defrontarem-se com uma situação em que, embora de forma até certo ponto velada, emerge a questão da viabilidade das operações de política ambiental, num quadro de confronto de interesses em que há forte disparidade das forças dos atores envolvidos.

6.Os Atores do Conflito Ambiental Regional

Uma possibilidade a ser analisada é se estamos caminhando para a expansão, em direção ao compartimento de lagoas, do padrão de especulação imobiliária que historicamente predomina nas faixas de areia do litoral norte gaúcho, uma vez que se vislumbra no horizonte uma diminuição do potencial de expansão dos empreendimentos na área próxima ao mar. A

hegemonia dos interesses imobiliário e de construção civil, associados tradicionalmente ao rodoviarismo que “aproxima” os lugares dos mercados das grandes cidades, integrando espaços antes remotos, desarticulando economias tradicionais, acelerando os tempos da vida cotidiana e do consumo, redesenhando paisagens, voltar-se-á progressivamente para a beleza cênica das lagoas, ou mesmo para os vales situados mais além ? Dito de outra forma, o desafio da política ambiental em relação ao veranismo e aos interesses imobiliários que o presidem é limitar seus efeitos impactantes no território, evitar sua expansão ilimitada como padrão de aproveitamento dos recursos ambientais de uma região. Nesse sentido, na ótica de uma análise de conflitos ambientais, a questão é como equilibrar o poder relativo destes interesses, de forma a evitar que articulem uma hegemonia social e política, capaz de selar pactos regionais que garantam uma assimilação ilimitada do território à lógica da especulação e das economias que são suas fornecedoras de insumos, como a mineração, que em contextos assim construídos tendem a pressionar por regulamentos menos exigentes em termos de qualidade ambiental. A economia do veranismo articula coalizões para permitir aproveitamentos econômicos dos patrimônios regionais que não respeitam limites ambientais, viabilizando-se economicamente graças, entre outros aspectos, à externalização de seus custos ambientais.

O levantamento de informações junto a atores regionais permite identificar setores que potencialmente poderiam vir a mobilizar-se favoravelmente a uma economia sustentável. Pescadores, pequenos produtores rurais, empresários de turismo de aventura e ecoturismo, têm como característica comum hoje o fato de estarem bastante desarticulados no contexto regional e em relação à agência ambiental. Todos estes setores fazem usos dos recursos ambientais que podem vir a ser sustentáveis mas que estão, permanentemente ou por períodos de tempo, fora dos regulamentos ambientais, em seu conjunto ou em parte. Às vezes porque a regra ambiental é genérica, e mesmo aproveitamentos sustentáveis estão banidos por regulamentos de proteção da mata atlântica ou dos recursos hídricos. Outras vezes, porque o desenvolvimento de alternativas tecnológicas menos agressivas dependeria de apoio, fomento, e as instituições não conseguem disponibilizar suas linhas de pesquisa e fomento de forma ampla, por escassez de meios. A política ambiental tem dificuldade para evoluir como política de promoção da sustentabilidade, e o repertório de instrumentos de gestão disponível vai pouco além da ação fiscalizatória dos conteúdos de planos e regulamentos. A indicação dos potenciais de usos sustentáveis por parte do zoneamento é condição necessária mas não suficiente para gerar uma nova dinâmica econômica regional, de vez que a conversão de técnicas e a conquista de mercados para novas práticas desafiam a estabelecer parcerias com o Estado. As agências públicas têm dificuldade para evoluir nesta direção, em parte porque o conflito ambiental ocorre também dentro das esferas de governo, seja como choque de culturas técnicas, seja como desdobramentos dos conflitos de interesses que ocorrem cotidianamente na sociedade civil, de qualquer forma estabelecendo barreiras para que surjam linhas de investimento público em direção a novas racionalidades econômicas. A agência ambiental nesse contexto fala em desenvolvimento sustentável mas age pela fiscalização, e ao fiscalizar o respeito à lei iguala todos os setores fiscalizados. Geram-se assim condições para que, no conflito cotidiano, atores potencialmente pró-sustentabilidade reforcem o discurso anti - regulamento ambiental dos atores que lideram uma corrente econômica predatória, isolando a agência ambiental que não encontra forças de sustentação social para uma ação rigorosa contra os mais variados descabros praticados sobre o ambiente.

A opinião pública, os consumidores, podem vir a ser mobilizados favoravelmente a políticas ambientais. Isso passa por trabalhar a educação ambiental, gerar mecanismos de conscientização que combatam a indiferença em relação à perda da qualidade ambiental. Conjuntos como as lagoas devem ganhar visibilidade positiva, permitindo-se que moradores e veranistas conheçam a sua importância ecológica, e estas águas venham a ser mais que a parte dos fundos dos balneários.

Um desafio fundamental para os responsáveis pelo trabalho das agências ambientais é encontrar recursos e mecanismos auxiliares para promover iniciativas de sustentabilidade capazes de irradiar novas práticas e paralelamente ao esforço de enquadramento legal das atividades transformadoras do ambiente, construir novas dinâmicas, como aquelas de formação de mercados, e aproximação das novas produções sustentáveis destes mercados. Iniciativas desenvolvidas em diferentes momentos, como os Projetos de Execução Descentralizada apoiados por recursos federais, geram sementes positivas que em muitos casos não têm prosseguimento, por estarem presos a administrações públicas que não têm continuidade ou por outros fatores. Onde buscar energia – recursos, lideranças, vantagens, agentes de desenvolvimento, enfim outros atores com diferentes papéis e alavancadores dos investimentos que o Estado não tem sido capaz de fornecer ?

Trabalhando na perspectiva de análise da dinâmica de conflitos ambientais, pode-se levantar a hipótese de que a gestão dos conflitos de forma negociada pode mobilizar energias que auxiliem na promoção da sustentabilidade. Esta hipótese leva a discutir cenários em que os interesses dos diferentes atores possam articular-se de forma a promover novas coalizões, não apenas dedicadas a estabelecer regras de consenso, mas a desenvolver parcerias econômicas em torno de aproveitamentos sustentáveis dos atributos regionais. Longe de substituir a idéia de que o Estado deve ser um agente da sustentabilidade, esta perspectiva propõe uma acumulação de forças que também terá o papel de pressionar o Estado nesta direção, diminuindo o peso relativo dos interesses predatórios que se representam cotidianamente junto às instâncias decisórias.

7.Cenários de Conflitos, Possibilidades de Coalizões e a Estratégia Ambiental da Empresa de Petróleo

A presença da Petrobrás/Transpetro em Tramandaí permite um exercício de análise de possibilidades para uma aposta da empresa em diferentes estratégias ambientais, e de como estas alternativas se desdobrariam em cenários para a interação com os interesses da sustentabilidade, inclusive os da agência ambiental.

Hoje a empresa incorpora no centro de seu conceito de negócios a preocupação ambiental. A alta direção da estatal já se movimentava no sentido de estabelecer os cuidados ambientais como assunto de interesse maior quando ocorreram os grandes acidentes da baía de Guanabara e do Paraná, responsáveis por enorme repercussão. A resposta foi deflagrar o PEGASO, programa de excelência em gestão ambiental e saúde ocupacional, um investimento de 3,2 bilhões de reais em manutenção de linhas e instalações, mudança de rotinas operacionais, novos monitoramentos, estruturação de centrais de atendimento a emergências - uma série de intervenções em escala gigantesca, abarcando o conjunto das operações da empresa. Um esforço central é mudar a cultura das equipes de trabalhadores, para que a tradicional orientação no sentido de garantir a produção continuada, sempre – que deu lugar a tantos acidentes que poderiam ser evitados se houvesse reação precoce a sinais de anormalidade – dê lugar à primazia da prudência. Na dúvida, pare ! é a nova palavra de ordem difundida nas instalações, que consubstancia um novo estágio em que não pode haver demora em paralisar a atividade geradora de risco diante de uma indicação, ainda que sutil, de possibilidade de acidente.

A avaliação do alcance efetivo desta nova onda de gestão ambiental deverá ser feita ao longo dos próximos anos. É nítido, contudo, que trata-se de uma nova aposta em relação ao cenário de negócios da empresa, empenhada em expandir suas operações em mercados competitivos, no exterior e no próprio país, já que a evolução da economia e do tratamento dado ao monopólio do petróleo obrigam hoje a competir mesmo no mercado brasileiro. Nesse contexto, a imagem ambiental é elemento decisivo para a expansão dos negócios.

A Transpetro, subsidiária da Petrobrás recentemente criada para assumir a responsabilidade pelo transporte de produtos, o que inclui portanto as operações de dutos e terminais como o de

Tramandaí, está avançada na certificação ambiental de suas unidades. A adoção de um sistema de gestão ambiental pautado pela conformidade legal e pela melhoria contínua implica em estabelecer acordos com prazos definidos com as agências ambientais para atender a exigências de enquadramento e desempenho. Nesse sentido, a empresa pode vir a optar em sua estratégia local por ficar colada no cumprimento da lei, ou ser mais ousada em favor de parâmetros desejáveis do ponto de vista ambiental, investindo em repercussão positiva de suas ações.

No que se refere a dialogar com stakeholders, registram-se iniciativas diversificadas de aproximação com setores organizados das comunidades de áreas envoltórias das instalações de transporte, armazenamento e transformação de produtos. Não apenas por conta da implantação de medidas de preparo para emergências e remoção de moradias de espaços de risco, mas também estabelecendo cooperações voltadas à promoção de projetos de meio ambiente, sejam de monitoramento, sejam de capacitação de agentes ambientais. A política de patrocínios culturais e esportivos da empresa é das mais amplas do país, mas só uma pesquisa sistemática permitiria aferir até onde este grande conjunto de investimentos e parcerias se traduz numa imagem consolidada de empresa socialmente responsável. Percebe-se claramente, contudo, as dificuldades enfrentadas a cada episódio crítico de acidente ambiental, quando a repercussão dos danos ultrapassa em muito o espaço aberto para a comunicação de novas posturas gerenciais, mais cuidadosas.

A relação da empresa com o sistema de lagoas do litoral norte gaúcho pode ser explorada examinando-se alternativas de estratégias ambientais corporativas.

O foco da empresa pode restringir-se à conformidade com a lei em relação à área de preservação permanente, sempre que a ação de controle esteja igualmente focada neste aspecto. Se a agência ambiental e/ou o Ministério Público exigirem a retirada das instalações que eventualmente estejam avançadas sobre estes espaços, a empresa poderá avaliar a sustentabilidade jurídica de uma tese de interesse social em torno da infra-estrutura de combustíveis, de caráter estatal; ou negociar prazos para um novo desenho das instalações, necessariamente vinculados à viabilidade técnica desse empreendimento.

Uma política de escopo mais ambicioso pode surgir se o olhar se voltar para a qualidade das águas do sistema Tramandaí / Armazém. Avaliações técnicas mais profundas deverão estabelecer o papel das operações da empresa no rol de impactos ambientais efetivamente existentes ao longo do tempo. Uma vez que a política ambiental avance na direção de promover na sociedade a compreensão da importância dos conjuntos lagunares da região, em função de sua importância biológica, paisagística, de seu potencial para uma nova economia sustentável, a presença da empresa de petróleo operando na única ligação entre o sistema de lagoas e o mar gerará provavelmente um foco de questionamento a respeito do alcance das prudências ambientais incorporadas ao seu sistema de gestão.

Mais uma vez, a empresa poderá permanecer dentro do campo da conformidade legal, adotando medidas de redução de impactos e eventualmente estabelecendo-se ações compensatórias por alterações ambientais irreversíveis. Do ponto de vista da construção da imagem, este patamar de conformidade legal atende aos requisitos de manutenção da certificação ambiental. Atenderá a uma meta de consolidação de reputação como empresa responsável?

Outras possibilidades podem surgir se a lagoa for encarada como parte da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. O conjunto de uso comum em questão será a área piloto da Reserva do litoral norte gaúcho, e a questão a ser respondida será sobre o papel das operações da empresa na sustentabilidade regional. Uma vez que o desafio de conservar os remanescentes de mata atlântica seja trabalhado em relação a toda a dinâmica de ocupação territorial, a responsabilidade social de cada empresa deverá ser estabelecida não mais pontualmente, como neutralização de impactos específicos ou parcerias com grupos sociais determinados. A responsabilidade da empresa na política de sustentabilidade poderá emergir como a pergunta a ser respondida.

A relação da Petrobrás / Transpetro com a Mata Atlântica pode ser vista como ameaça mas também, alternativamente, como uma oportunidade. Ao longo da costa brasileira, muitas são as instalações que convivem intimamente com conjuntos da floresta, sofrendo os fortes condicionantes ambientais desta co-habitação e impondo alterações ambientais, crônicas ou agudas por ocasião dos acidentes, de maior ou menor amplitude. Superada a etapa em que esta convivência gerava propostas radicais de ambos os lados da discussão ambiental – idéias de desativação das instalações portuárias e industriais ou de desativação dos mecanismos de conservação da natureza – hoje a questão que se coloca é como administrar a co-habitação.

Pode parecer interessante a alguns equacionar a questão mediante a culpabilização da empresa e cobrança de compensações que viabilizem financeiramente os combalidos órgãos estatais a quem cabe a responsabilidade de zelar pelos parques e outras unidades de conservação. Esta é uma linha que mantém forte componente de conflito e impõe perdas de imagem associadas à expiação de uma culpa. Sua construção ainda se dá sobre a oposição entre as idéias de desenvolvimento e conservação da natureza.

Outra possibilidade se abre na perspectiva de uma relação cooperativa, sinérgica, em que em cada situação regional se avalia como a empresa pode passar a interagir positivamente com a promoção de novas economias sustentáveis, participando de coalizões que viabilizam novas práticas e novos equilíbrios nos conflitos que determinam as dinâmicas territoriais no entorno das unidades de conservação, dinâmicas estas onde se originam as pressões de ocupação e degradação dos remanescentes de floresta. Compreendendo-se que a conservação dos conjuntos de floresta depende do florescimento de economias sustentáveis que passem a fazer da conservação um recurso econômico, e não mais um não recurso como hoje no contexto da economia predatória, os aportes de recursos da empresa para parcerias de responsabilidade social devem voltar-se à alavancagem dos novos circuitos de sustentabilidade. Educação ambiental sobre a importância de conjuntos naturais tradicionalmente ignorados; eventos promocionais que abrem mercado para circuitos de ecoturismo, artesanato, venda de produtos orgânicos; parcerias em ações culturais que tornam-se simultaneamente novos atrativos para turismo de eventos; parcerias para estruturar e promover políticas de turismo de aventura e ecológico, capacitando os agentes locais; capacitação de agentes locais para desenvolvimento e gestão de novos negócios sustentáveis; etc.

Nessa perspectiva, a energia do ator de grande poder – a empresa de petróleo – pode transformar-se em novas forças para atores de pequeno poder, que historicamente desenvolveram potencial oposição às operações da empresa pelos impactos que a mesma determinou sobre os recursos de uso comum. Abre-se à empresa a possibilidade de compor-se com as forças que lutam pela sustentabilidade, aliando-se aos formadores de opinião ambientalistas que tradicionalmente não têm grande poder econômico ou político mas obtêm grande repercussão com suas denúncias e campanhas, alterando o ambiente de negócios em que se movem as estratégias econômicas e cujas flutuações desafiam à construção de novas reputações.

Estes diferentes horizontes de negociação precisam ser explorados, caso os atores do conflito regional tenham interesse em construir outros equilíbrios de forças. A construção de cenários de negociação passa por diálogo sistemático, capaz de estabelecer claramente as alternativas de ação assumidas efetivamente por cada ator em questão. O breve exercício de possibilidades aqui esboçado busca contribuir para uma discussão sobre a gestão ambiental da região incorporando-se a dimensão do conflito ambiental e do jogo de forças entre os atores regionais, os potenciais de articulação e composição entre diferentes segmentos. Procurou-se ainda exercitar a idéia de que os cenários de conflito alteram-se também em função da escolha de um recurso comum como referência para o desenvolvimento de estratégias de ação, ao redesenhar uma escala geográfica, uma dinâmica econômica e um potencial de repercussões para ações que podem ser de interesse comum a diferentes atores.

A possibilidade de construir cenários de conflitos em que atores de grande poder econômico podem estabelecer coalizões predatórias ou sustentáveis; a busca de coalizões que diminuam

o peso relativo dos interesses que tradicionalmente articulam as economias regionais num padrão predatório como estratégia de interesse para a gestão ambiental desenvolvida; a idéia de que os usos futuros das lagoas podem ser elemento central de construção destes novos equilíbrios de poder, alavancando circuitos econômicos sustentáveis ou aprofundando tendências conflitivas e predatórias, são hipóteses que poderiam figurar num esforço de pesquisa que levasse em frente a idéia de trabalhar os conflitos ambientais do litoral norte gaúcho e o desenvolvimento de alternativas de resolução pacífica e participativa dos mesmos, em direção a novos patamares sustentáveis. O estudo aprofundado e sistemático das ações empreendidas no âmbito do programa de Gerenciamento Costeiro, do Comitê de Bacia do Tramandaí e da Implantação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, seriam nesse caso elementos de interesse prioritário.

.....

8-Bibliografia

ALMEIDA, F. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

AMATO NETO, J. Redes de Cooperação Produtiva e Clusters Regionais. São Paulo: Atlas, 2000.

ANDRADE, J. C. Conflito, Cooperação e Convenções: a Dimensão Político-Institucional das Estratégias Sócio-ambientais da Aracruz Celulose S. A . (1990-1999). Tese de doutorado em Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2000.

SOUZA, A . et al. Diretrizes para a Formulação do Plano de Gestão da Área de Proteção Ambiental da Rota do Sol. Porto Alegre: FEPAM/ Beck de Souza Engenharia, 2002.

----- Diretrizes para a Formulação do Plano de Manejo da Reserva Biológica Estadual Mata Paludosa. Porto Alegre: FEPAM/ Beck de Souza Engenharia, 2002.

BORGER, F. Responsabilidade Social Corporativa: Efeitos da Atuação Social na Dinâmica Empresarial. Tese de Doutorado .Faculdade de Economia e Administração da USP. São Paulo, 2001.

CUNHA, I. Conflitos Ambientais das Atividades Portuárias e Política de Gerenciamento Costeiro. In Junqueira, L. (org.) Desafios da Modernização Portuária. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

----- Política Ambiental, Negociação de Conflitos e Sustentabilidade: São Sebastião, costa norte de São Paulo. In Abramovay, R. (org.) Construindo a Ciência Ambiental. São Paulo: Annablume / FAPESP, 2002.

Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM. Diretrizes Ambientais para o Desenvolvimento dos Municípios do Litoral Norte. Porto Alegre: FEPAM. Cadernos de Planejamento e Gestão Ambiental – no. 1, 2000.

GUADAGNIN, D. & BECKER, F. Conservação da Biodiversidade no Entorno do Sistema Lagunar-Estuarino Tramandaí - Armazém. Relatório final. Porto Alegre: FEPAM, 2002.

HESS, D., ROGOVSKY, N. & DUNFEE, T. The Next Wave of Corporate Community Involvement. California Management Review, Vol.44, No. 2, winter 2002, 110-125.

LITTLE, P. Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política. In Bursztyn, M. (org.) A Difícil Sustentabilidade – Política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MARCUZZO, S., PAGEL, S. & CHIAPETTI, M. A Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Rio Grande do Sul – situação atual, ações e perspectivas. São Paulo: CETESB, 1998. Série Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Caderno no. 11.

MCKEAN, M. & OSTROM, E. Regimes de Propriedade Comum nas Florestas: Somente uma Relíquia do Passado ? In Diegues, A. & Moreira, A. Espaços e recurso naturais de uso comum. São Paulo: NUPAUB – USP, 2001.

MULLER, L. Retratos e Paisagens – Quadro sócio-cultural das populações que ocupam a região do litoral norte do Rio Grande do Sul. Relatório Final. Porto Alegre: FEPAM, 2002.

NEDER, R. Crise Socioambiental – Estado e sociedade civil no Brasil (1982 – 1998). São Paulo: Annablume – FAPESP, 2002.

PORTER, M. Competição – Estratégias Competitivas Essenciais. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

SACHS, I. Estratégias de Transição para o Século XXI : Desenvolvimento e meio Ambiente. São Paulo: Studio Nobel / Fundap, 1993.

SIMÕES, L. & LINO, C. (orgs.) Sustentável Mata Atlântica. A exploração de seus recursos florestais. São Paulo: Senac, 2002.

SUSSKIND, L. & FIELD, P. Em Crise com a Opinião Pública . São Paulo: Futura, 1997.