

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento : novos desafios para a pesquisa ambiental / Paulo Freire Vieira e Jacques Weber organizadores ; tradução Anne Sophie de Pontbriand-Vieira, Christilla de Lassus | . - São Paulo : Cortez, 1997. - (Desenvolvimento, meio ambiente e sociedade).

Vários autores.  
ISBN 85-249-0633-2

1. Ambientalismo 2. Desenvolvimento econômico - Aspectos ambientais 3. Desenvolvimento sustentável 4. Recursos naturais renováveis I. Vieira, Paulo Freire. II. Weber, Jacques.

97-0140

CDD-304.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento e meio ambiente : Sociologia 304.2
2. Ecodesenvolvimento : Sociologia 304.2
3. Recursos naturais renováveis e desenvolvimento : Sociologia 304.2

**Paulo Freire Vieira • Jacques Weber**  
Organizadores

# **GESTÃO DE RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS E DESENVOLVIMENTO**

Novos desafios para  
a pesquisa ambiental



*deverão tornar-se os gestores patrimoniais de seus recursos e de seus meios naturais.*

Mediante o ressurgimento generalizado do tema da natureza, e visando identificar e resolver em seu conjunto os problemas “multi-atores” para os quais só existem soluções negociadas, o enfoque patrimonial propõe um modelo de análise e certos procedimentos que nos permitem estabelecer uma “comunicação” entre os atores. Procurando aperfeiçoar a “constituição” e sobretudo a “consistência” dos sistemas de ação que nós formamos ou deveríamos formar, este enfoque extrai o melhor de todos os atores de nossas sociedades, mantendo sempre a preocupação pelo respeito da identidade de cada um deles. Ele proporciona assim o exercício de um novo olhar sobre o homem em sua relação face ao meio natural e humano que é o seu.

Em conclusão, se a sociedade contemporânea conseguir — o que espero — civilizar sua própria “civilização do poderio”, isto decorrerá certamente da possibilidade da qualidade da natureza tornar-se o patrimônio comum de todos os homens e, portanto, de cada homem. Num certo sentido, “a qualidade da qualidade da natureza” deverá tornar-se a qualidade da relação entre os homens: ela será equivalente à qualidade da relação estabelecida pelo homem consigo mesmo.

## A GESTÃO INTEGRADA DOS RECURSOS NATURAIS E DO MEIO AMBIENTE: CONCEITOS, INSTITUIÇÕES E DESAFIOS DE LEGITIMAÇÃO

Olivier Godard

Após a década de 70, passamos a tomar consciência, em certos meios, do fato de que as raízes dos problemas ambientais deveriam ser buscadas nas modalidades de desenvolvimento tecnológico e econômico e de que não se tornaria possível confrontá-los sem uma reflexão e uma ação sobre essas modalidades de desenvolvimento. Aquilo que denominamos políticas de meio ambiente não poderia ser mantido permanentemente à margem dos processos de ação coletiva e de organização econômica. Isto constitui o sentido das referências feitas usualmente às noções de *ecodesenvolvimento* (Sachs, 1980) ou de *desenvolvimento durável* (Godard, 1994).

A modificação das regras de gestão dos recursos naturais constitui um dos componentes dessa reorientação. Pelo conceito de *gestão integrada*, afirma-se a preocupação de se superar uma dicotomia antiga entre as análises ambientais focalizando, por um lado, os fenômenos de degradação e as ações corretivas ou reparadoras a serem empreendidas, e, por outro, as análises centradas na disponibilidade de recursos para a satisfação das necessidades da produção e do consumo humanos. Seria através da manutenção de um vínculo estreito entre a questão dos recursos naturais e a questão do meio ambiente que poderíamos alcançar uma relação de harmonização entre objetivos considerados *a priori* tão opostos, como aqueles relacionados à conservação ambiental e à promoção do desenvolvimento sócio-econômico. Com efeito, o futuro do meio ambiente está sendo jogado sobretudo no domínio das modalidades de gestão desses recursos, tanto no caso dos mesmos estarem sendo superexplorados, quanto no caso de sua



exploração estar acarretando a degradação do meio ambiente, ou, enfim, levando-se em conta o fato de os recursos estarem sendo descuidados, implicando assim o abandono das práticas de conservação do meio que resultavam de sua valorização econômica; seja no contexto da economia doméstica, seja naquele ligado à economia de mercado. Para que essa harmonização tenha êxito, torna-se necessário, contudo, que o meio ambiente não seja visto somente como uma fonte de coações e de custos suplementares a serem assumidos, mas também como uma fonte de serviços imateriais e como um potencial de recursos naturais a serem mobilizados visando o desenvolvimento econômico e social.

Se um enfoque desse tipo conduz, por um lado, à superação de uma atitude meramente “protetora” ou “defensiva” do meio ambiente, ele nos convida, por outro, a um esforço de renovação da abordagem tradicional dos recursos naturais, evitando reduzi-los seja ao arquétipo da mercadoria cuja sorte é regulada pelo mercado, seja à noção arcaica de bem livre disponível à vontade. A gestão de recursos deve estar portanto imbuída de uma visão estratégica do desenvolvimento a longo prazo, que lhe confere um sentido para além dos usos cotidianos.

As páginas que se seguem são consagradas à análise dos conceitos e das instituições implicadas no projeto de uma gestão mais integrada<sup>1</sup> dos recursos naturais e do meio ambiente<sup>2</sup>. O aprofundamento dos problemas encontrados em sua efetivação e a identificação dos eixos de soluções propostas constituem o objeto da primeira parte do texto. Isto nos permitirá explorar, em seguida, os desafios de legitimação (*enjeux de légitimité*) suscitados pela dinâmica dos processos de tomada de decisão pública no campo ambiental. Isto porque as dificuldades não são apenas de natureza técnica ou econômica, mas originam-se também da existência de diferentes maneiras de se representar os problemas e de se optar por pontos de referência axiológicos no desenrolar dos conflitos e das deliberações que cercam os processos de tomada de decisão.

A primeira seção introduz os conceitos básicos e oferece um esboço do cenário das questões geradas pelo projeto de uma gestão integrada de

1. A noção de “gestão integrada” designa de fato uma utopia mobilizadora, um horizonte que descortina uma perspectiva que não poderá jamais ser alcançada.

2. Este capítulo apóia-se principalmente nos conteúdos dos quatro textos seguintes, publicados pelo autor no decorrer de um período de doze anos, de 1980 a 1992: *Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement*; “Jeux de nature: quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité”; “Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de la catégorie de patrimoine naturel”; e, com B. Hubert e G. Humbert, “Gestion, aménagement, développement: mobiles pour la recherche et catégories d'analyse”.

recursos naturais e do meio ambiente. A segunda seção evidencia a ambivalência das formas de organização de base, o mercado e a administração pública, do ponto de vista de sua capacidade para estabelecer um padrão de gestão integrada. A terceira seção levanta interrogações sobre as formas de organização institucional e territorial a serem promovidas. A quarta seção apóia-se na constatação da persistência dos conflitos gerados por decisões governamentais tomadas nesse domínio, visando desenvolver a análise da inscrição do meio ambiente e dos recursos naturais nos diferentes universos de justificação legítima que coexistem nas sociedades contemporâneas de tipo ocidental.

## I. Do Desenvolvimento à Gestão de Recursos e do Meio Ambiente

### 1.1. O desenvolvimento

O desenvolvimento evoca um dos valores centrais assumidos pelas sociedades contemporâneas. Este valor alimenta-se de vários componentes ideológicos: o progresso técnico identificado ao progresso humano, a ambição de um domínio sobre a natureza onde se exerceria a criatividade humana, a escassez primordial dos recursos naturais e dos bens de consumo diante das necessidades sempre mais numerosas, o pressuposto do caráter essencialmente benéfico do crescimento econômico. Compartilhado em diferentes graus de intensidade por um grande número de pesquisadores, este valor assegura uma espécie de elo de ligação mínimo entre pessoas vinculadas a disciplinas e ideologias as mais diversas. Mas a noção de desenvolvimento apresenta, além disso, um sentido científico mais preciso, especialmente no contexto da teoria econômica. Este sentido inscreve-se em contraponto à noção de crescimento econômico, completando-a por meio da consideração explícita de serviços coletivos (educação, formação profissional, saúde), através das idéias de transformação das estruturas sociais (propriedade agrícola, repartição da renda, instituições políticas) e de mudanças culturais, condicionando, por exemplo, o aparecimento e a difusão de uma mentalidade empresarial ou o funcionamento correto de mecanismos de mercado.

Após a década de 70, uma das questões centrais que emergiram no contexto internacional diz respeito ao grau de compatibilidade entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente. À tese relativa a uma incompatibilidade essencial entre esses dois objetivos, que implica a idéia da necessidade de um “crescimento zero” ou de um “estado estacionário” (*état stationnaire*) (Daly, 1977) ou mesmo de uma “redução



do crescimento” (Georgescu-Roegen, 1979), opõem-se duas antíteses: para alguns, somente uma taxa de crescimento elevada permitiria o financiamento de uma política ambiental vigorosa, voltada para a difusão rápida da inovação, para a consideração dos custos de manutenção ou de restauração de ambientes e para a efetivação de mecanismos de reciclagem de materiais ou de eliminação de dejetos; para outros, a harmonização entre os objetivos do desenvolvimento e a preservação ambiental seria em princípio possível, mas demandaria a concepção de novos modelos de desenvolvimento, implicando mudanças substanciais nos modos de vida, nos modos de produção e nas opções técnicas, bem como nas formas sociais de organização e nas relações internacionais. Foi assim que floresceram nas últimas décadas certos vocábulos simbolizando a procura dessas novas vias, tais como *novo crescimento*, *desenvolvimento integrado*, *ecodesenvolvimento* e, mais recentemente, *desenvolvimento durável*, que têm guiado as reflexões e os debates em escala nacional e internacional<sup>3</sup>.

## 1.2. A gestão

A noção de gestão assume na França diversas significações. A mais antiga é técnica e se inscreve no contexto dos procedimentos previstos para a exploração das florestas submetidas a um regime jurídico particular, denominado “regime florestal”. Esta noção situa-se, portanto, na confluência da lógica profissional dos encarregados da gestão florestal e de uma lógica administrativa estatal, que se exerce em nome dos interesses superiores da nação. A gestão designa nesse contexto o programa de exploração de um domínio florestal específico. Sancionado por um ato administrativo (uma portaria do Ministério da Agricultura), este programa compreende os objetivos a serem perseguidos num horizonte de longo prazo e as operações técnicas previstas para realizá-los. Por extensão, a noção passou a designar, ulteriormente, a realização de trabalhos planejados e de grande envergadura,

3. O termo “desenvolvimento integrado” foi adotado, no início dos anos 70, principalmente por pesquisadores na área da ecologia preocupados com a consideração dos resultados de suas pesquisas por parte de planejadores e especialistas em gestão do território. Ele retém várias dimensões da noção de *ecodesenvolvimento*, proposta em 1972 pelo Secretariado Geral da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, tendo sido posteriormente fundamentada por pesquisadores (Sachs, 1980) e por diversas instituições que nela encontravam uma referência útil ao esforço de questionamento das estratégias de desenvolvimento econômico, em particular no contexto dos países em desenvolvimento. Atualmente uma inspiração similar cristalizou-se na expressão “desenvolvimento durável” (*sustainable development*), adotada pela UICN (1980), pela ONU (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988) e por alguns pesquisadores (Clark & Munn, 1986); ver Godard (1994).

visando a reorganização de certos espaços naturais, tais como os pântanos ou as áreas litorâneas, como no caso da gestão de polders.

Uma significação mais recente, a de *gestão do território*, foi introduzida na França a partir dos anos 50 e consagrada, administrativa e politicamente, dez anos mais tarde, através da criação, em 1963, da Delegação para a Gestão Territorial e para a Ação Regional (DATAR). Paralelamente, instituições específicas dispendo de competência numa escala equivalente ao território de uma região foram criadas com o objetivo de conceber e efetivar operações de grande porte, contrariando os procedimentos administrativos ordinários. A gestão territorial designa assim a ação do Estado e das coletividades locais visando corrigir os desequilíbrios regionais em termos tanto populacionais quanto do exercício das atividades econômicas. Trata-se de levar em conta, num mesmo enfoque, os aspectos demográficos, econômicos e espaciais, afim de corrigir os excessos decorrentes das evoluções espontâneas induzidas por processos acelerados e insuficientemente controlados de crescimento econômico e de urbanização.

Essas várias acepções da noção de gestão têm em comum a idéia de uma ação coletiva voluntária, visando o controle do desenvolvimento do território, e isto de um ponto de vista simultaneamente espacial e ligado à exploração dos recursos naturais. Destaca-se também o pressuposto de que a natureza só se torna utilizável para fins sociais se for convenientemente administrada para tornar-se funcional.

## 1.3. Os recursos naturais

O conceito de “recurso natural” constitui um desses conceitos situados na interface entre processos sociais e processos naturais: ele resulta do olhar lançado pelos homens sobre seu meio biofísico, um olhar orientado por suas necessidades, seus conhecimentos e seu *savoir faire*. Nele se corporifica uma das principais modalidades de articulação entre produção social e reprodução ecológica.

A concepção econômica clássica agenciava dois conceitos: certos recursos eram apreendidos como um estoque ou como um fluxo de quantidades limitadas e distintas de unidades de bens econômicos passíveis de troca, que apresentavam a particularidade de não serem produzidos diretamente pelo homem; outros recursos eram considerados bens livres, disponíveis em profusão, ou algo cuja disponibilidade o homem não poderia de maneira alguma influenciar (não se pode gerir o sol...). O primeiro tipo de recursos nos remetia portanto, e naturalmente, ao modelo econômico



*standard*. O segundo tipo não necessitaria, por definição, de nenhum esforço de gestão. Na realidade, foi esta concepção tradicional que acabou sendo questionada com a emergência dos problemas e dos riscos ambientais, ensejando a constituição de uma imagem mais complexa:

- certos ativos naturais rendem serviços diretamente fora de uma produção social: manutenção de condições favoráveis à vida humana (temperatura, umidade, proteção contra radiações); produção natural de recursos diretamente úteis ao homem, como a função de depuração da água assegurada pelas diversas camadas do subsolo; amenidades diversas (qualidade paisagística e estética...);

- esses ativos dispõem freqüentemente do estatuto de bens coletivos, caracterizados por uma das propriedades seguintes: não-rivalidade de consumos ou de usos (usos recreativos de um plano de abastecimento d'água no interior de certos limites de congestionamento), impossibilidade técnica ou legal de excluir certos consumidores ou de limitar o acesso aos recursos (problema de pescas em alto mar) ou ainda obrigação de consumo de uma oferta indivisível (a mudança do clima do planeta, mesmo se a expressão desta mudança se diferencie segundo as regiões);

- o meio biofísico constitui o suporte de numerosas interdependências involuntárias entre os homens, involuntárias em todo o caso do ponto de vista daqueles que sofrem seus impactos<sup>4</sup> (efeitos externos); os fenômenos de poluição e de degradação estão geralmente incluídos nesse caso;

- enfim, numerosas situações decorrem de uma categoria intermediária entre o recurso natural absolutamente não produzível pelo homem e o bem infinitamente produzível, para designar aqueles bens cuja disponibilidade o homem pode influenciar — nesse sentido, e sob certos limites, eles podem se constituir em objeto de uma produção —, mas que permanecem, não obstante, muito dependentes de sua inserção nos processos biogeoquímicos e nos equilíbrios ecológicos; podemos evocar os solos cuja reprodução depende das práticas de fertilização e de correção, as florestas cuja produtividade depende dos modos de gestão e dos planos de exploração, os agrossistemas e outros ecossistemas submetidos à ação antrópica...

Seria necessário dispor, portanto, de um espectro mais amplo de propriedades para caracterizar os recursos, o que a economia moderna faz ao distinguir os seguintes aspectos, na medida em que estão relacionados a problemas de tomada de decisão ou a mecanismos econômicos diferenciados:

4. Se bem que certas regras de tratamento dessas interdependências possam, em termos de geração de efeitos perversos, atrair vítimas potenciais através da perspectiva de uma indenização e, portanto, em função disso, ampliar os danos sofridos pela coletividade.

- o caráter reprodutível (ao qual podemos associar a noção de reabilitação ecológica) ou não reprodutível do recurso através da ação antrópica: o homem pode replantar uma floresta, repovoar um rio com peixes...;

- o caráter renovável ou não-renovável, mediante processos naturais, do recurso, em termos de um horizonte economicamente significativo<sup>5</sup>: vegetação, sistemas de pesca, recursos genéticos, água são renováveis; minerais metálicos e hidrocarbonetos são não-renováveis;

- o caráter esgotável ou não-esgotável do recurso, correspondendo à questão: o homem pode explorar o recurso até o seu esgotamento? Na escala humana e fora de contextos microlocais, a energia solar é inesgotável; ao contrário, os recursos genéticos ou os recursos do mar são esgotáveis, mesmo sendo renováveis; os recursos não-renováveis são geralmente esgotáveis;

- o caráter reciclável ou não-reciclável dos materiais, condicionando a massa de dejetos finais gerada pela atividade econômica: os minerais metálicos, o vidro, certos tipos de plástico são recicláveis.

Para além dessas propriedades fundamentais, os recursos naturais não podem ser fixados de uma vez por todas; o conteúdo daquilo que denominamos recursos transforma-se historicamente e depende tanto da evolução dos ambientes quanto da evolução das possibilidades técnicas, da natureza das necessidades sociais e das condições econômicas<sup>6</sup>. Certos elementos que não se constituíam em recursos podem vir a sê-lo; o desenvolvimento técnico pode provocar “revoluções” nos recursos ou apoiar-se neles. Seria assim que um mesmo conjunto de recursos, tal como a floresta, pôde ser usado de forma muito diferenciada em vários períodos históricos. Fatos desse gênero nos conduzem a projetar os problemas de gestão cotidiana de recursos no contexto de uma concepção mais ampla e dinâmica.

O reconhecimento disso rebate sobre as concepções em voga para se avaliar os potenciais de recursos ou para se estabelecer um sistema de contabilidade para os mesmos. É por isso que, em economia de mineração, introduzimos a flexibilidade necessária, a partir da distinção entre “recursos” e “reservas”, o termo “recursos” englobando todas as jazidas cuja existência já está comprovada ou somente presumida, independentemente de toda e

5. Assim, os recursos em hidrocarbonetos ou um lençol d'água fóssil existente no subsolo a uma grande profundidade são considerados não-renováveis de um ponto de vista econômico, mesmo que tais recursos sejam renováveis da perspectiva de uma escala de tempos geológicos.

6. Seria portanto um erro fundamental querer fixar de uma vez por todas um inventário e uma avaliação dos recursos naturais, mesmo se uma coação de disponibilidade de recursos naturais faz sentir freqüentemente seus efeitos em horizontes de curto e médio prazos.



qualquer consideração relativa às condições de sua exploração econômica (técnicas, necessidades, custos). Dentre os recursos identificados<sup>7</sup>, denominamos reservas aqueles que podem ser explorados de maneira rentável sob as condições técnicas e econômicas do momento; naturalmente, em função dos esforços de exploração, que fazem aumentar os recursos identificados, bem como das evoluções econômicas e técnicas, as avaliações das reservas tendem a se modificar.

Essa dinâmica histórica dos recursos naturais exerce uma influência sobre as formas econômicas de produção ou sobre o desenvolvimento de certos modelos de relações sociais. Levando-se em conta as formas técnicas que estão associadas a tais modelos, o leque de recursos disponíveis num dado momento tende a favorecer certas formas sociais de produção e certos modos de organização social, sem falarmos de lutas e conflitos que sua apropriação provoca. A “descoberta” física e conceitual de novos recursos e a invenção de novos modos de exploração tornam também historicamente possível uma transformação da organização social da produção e das relações sociais. Para nos convencer disso, basta refletirmos sobre as transformações sociais e não apenas técnicas que correspondem ao desenvolvimento da energia solar descentralizada nas sociedades contemporâneas, ou mesmo sobre as conseqüências de uma revolução bio-industrial sobre a repartição dos recursos numa escala internacional.

Pelo contrário, certas formas de degradação ambiental causadas aparentemente por certas modalidades técnicas de exploração de recursos podem ser imputadas às formas sociais que presidem à sua implementação. Consideremos por exemplo o caso clássico dos prejuízos causados à floresta mediterrânea na Córsega sob o influxo de incêndios recorrentes de origem criminosa. Poderíamos ser tentados a fazer da pecuária um dos principais fatores que explicam a degradação da floresta: ao queimar a vegetação, os pastores desbastam uma superfície que fornecerá em seguida uma boa área de pastagem. De fato, tais incêndios tornam-se inteligíveis a partir da conjugação de três realidades: a relação animal-ecossistemas, os sistemas de produção em vigor no domínio da pecuária e o contexto sociopolítico no qual se exerce a atividade pastoril. No contexto da economia tradicional, a prática do incêndio era regada coletivamente, no nível comunitário, o que permitia seu controle; a combinação de regras jurídicas tradicionais (manutenção das terras *en indivis* entre um número sempre mais elevado

7. Todavia, esta identificação combina geralmente conhecimentos de base geológicos e uma apreensão probabilista do recurso *in situ*: é apenas ao término do trabalho de exploração que podemos conhecer com mais precisão a quantidade do recurso em questão contido na jazida.

de titulares e em função das heranças) e de transformações econômicas (declínio da economia agrícola local) e demográficas (êxodo rural) modificaram profundamente as condições de regulação e o significado dessa prática (De Montgolfier & Natali, 1987).

Desta perspectiva, a promoção de uma gestão integrada de recursos naturais e do meio ambiente pode nos levar não só ao questionamento de certas modalidades técnicas de exploração, mas também estimular a busca de transformação das condições sociais que cercam seu exercício. A simples gestão de recursos naturais pressupõe certamente que nós possamos apreender ao mesmo tempo os aspectos técnicos e sócio-institucionais do processo de desenvolvimento.

#### 1.4. A gestão de recursos naturais: objeto e problemas

##### *O conceito original de gestão*

De maneira geral, a gestão de um sistema tem por objetivo assegurar seu bom funcionamento e seu melhor rendimento, mas também sua perenidade e seu desenvolvimento. Historicamente, o conceito de gestão surgiu no domínio privado e diz respeito à administração dos bens possuídos por um proprietário. Duas idéias importantes estão em jogo no conceito original: a. esses bens são suscetíveis de serem apropriados por pessoas, mas eles podem ser separados dessas pessoas a ponto de sua administração poder ser confiada a um terceiro; b. repousando sobre uma relação entre um sujeito (o titular do direito de propriedade ou seu representante) e um objeto (o bem possuído), a relação de gestão pressupõe que o vir-a-ser do objeto, incluindo-se aqui sua destruição, submete-se aos projetos, usos e preferências do sujeito, o que manifesta a concepção plenamente desenvolvida do direito de propriedade que é, de forma última, um direito de destruir (Rémond-Gouilloud, 1989).

O domínio tradicional de aplicação desse conceito é aquele relativo aos bens materiais, móveis ou imóveis, resultantes de uma atividade de produção ou necessitando um trabalho para serem mantidos em seu estado útil. É este sentido que vai ser sistematizado na análise de atividades empresariais, onde ocorre uma primeira extensão de seu significado: os objetos da gestão constituem o conjunto dos fatores materiais e imateriais (os ativos financeiros, uma imagem de marca...), humanos e não-humanos, que concorrem para a realização de uma certa *performance* econômica,



expressa em termos de produtos vendidos no mercado ou de serviços prestados. Poderemos assinalar assim o surgimento de uma noção de “gestão de recursos humanos”.

Utilizar essa noção de gestão para os recursos naturais implica que identifiquemos os sujeitos titulares de direitos sobre os recursos e que examinemos os objetivos atribuídos à sua gestão. Na escala da sociedade, a gestão de recursos naturais aparece como um dos principais componentes da gestão das interações entre sociedade e natureza e das transformações recíprocas que elas se impõem respectivamente ou que elas tornam possíveis numa perspectiva de co-evolução a longo prazo. Este estatuto de interface confere *a priori* ao projeto de gestão de recursos naturais uma tarefa dupla: por um lado, assegurar sua boa integração ao processo de desenvolvimento econômico; e por outro assumir as interações entre recursos e condições de reprodução do meio ambiente, organizando uma articulação satisfatória com a gestão do espaço e aquela relativa aos meios naturais. Naturalmente a orientação de uma gestão desse tipo depende dos interesses sociais representados, dos objetivos que animam o desenvolvimento sócio-econômico e dos meios e instrumentos que se encontram à disposição dos “gestores”.

#### *Dois conceitos de gestão de recursos naturais*

No que diz respeito aos recursos naturais, podemos distinguir dois conceitos de gestão. O primeiro, correspondendo à concepção mais corrente, designa a gestão cotidiana dos elementos do meio que são atualmente considerados, num sentido ou noutro, como recursos naturais. Por exemplo, no domínio da água, trata-se de dispositivos instalados visando assegurar sua disponibilidade, tanto em termos de qualidade quanto de quantidade, considerando-se as necessidades e os usos correntes desse recurso. O nível da demanda pelo uso, a localização dos recursos e das necessidades, as práticas correntes de captação e dejectação, as obras e redes existentes, as instituições e mecanismos de financiamento estão incluídos no rol das variáveis mais importantes a serem consideradas. Aqui, a gestão tem por objetivo satisfazer os diversos tipos de demanda com o menor custo, limitar certos efeitos negativos ou excessivos e levar em conta os interesses dos diversos atores sociais ou institucionais na medida de seu peso social ou de suas possibilidades de ação. Este primeiro conceito já articula de fato dois níveis de gestão: aquele que diz respeito às ações e decisões relativas a um uso determinado e aquele relacionado às arbitragens ou arranjos encontrados para aliviar tensões ou superar contradições entre os diferentes

tipos de uso de um mesmo conjunto de recursos. Este primeiro conceito encontra seu lugar a jusante das opções de desenvolvimento, face às quais ele dispõe de margens de liberdade bastante reduzidas. No que concerne ao meio ambiente, este enfoque torna-se freqüentemente redutível a uma atitude defensiva de proteção ou de limitação de prejuízos; no que diz respeito aos recursos colocados à disposição, isto se traduz geralmente por uma atitude centrada na adaptação da oferta à demanda prevista.

Esse primeiro conceito de gestão só pode encontrar sua plena realização se estiver articulado a um conceito mais global e prospectivo de gestão que, por sua vez, encontra-se à montante e não a jusante das principais opções de desenvolvimento. Seu objeto estender-se-ia às inter-relações globais e de longo prazo entre sistema sócio-econômico e sistema ecológico. Ele incluiria a gestão dos potenciais de recursos e deveria influenciar a orientação das opções de desenvolvimento, em particular sob o aspecto do progresso técnico e da territorialização. De natureza prospectiva, ele deveria exprimir a preocupação em assegurar a renovação da base de recursos naturais num horizonte de longo prazo. Suas variáveis de ação pertencem simultaneamente ao domínio biofísico (estado dos meios e dos recursos) e aos principais componentes dos estilos de desenvolvimento (estruturas de consumo, opções tecnológicas, localização e organização do espaço). Com este segundo conceito, o planejamento de operações de desenvolvimento encontra-se inserido num contexto mais amplo de gestão permanente de recursos, do espaço e da qualidade do meio natural e construído; longe de ser considerado como uma coação a ser satisfeita, a demanda torna-se um dos pólos do binômio oferta-demanda, onde buscamos apreender o grau de compatibilidade com as condições de reprodução das condições ecológicas do desenvolvimento a longo prazo, o que pode conduzir ao desenvolvimento de estratégias tendo por objetivo modular a demanda. Encontramos aqui certos temas que foram retomados mais recentemente sob a bandeira do desenvolvimento durável.

Este conceito global e prospectivo de gestão não pode ser determinado com base num fundamento apenas setorial. Ele emerge de um enfoque contextual: por um lado, os objetivos próprios à gestão de recursos devem penetrar as outras esferas de tomada de decisão (política industrial e tecnológica, política de ordenamento espacial, política ligada aos modos de vida etc.); por outro lado, a gestão de recursos e as decisões correspondentes devem apreender as diversas preocupações subjacentes à intervenção pública, para além da referência às preferências de consumidores e usuários (independência nacional, emprego, equilíbrio regional, proteção do meio ambiente etc.).



Podemos destacar assim alguns objetivos capazes de guiar a gestão de recursos naturais:

- *a segurança no aprovisionamento de recursos e a melhoria da posição da balança comercial de recursos naturais.* Este objetivo pode ser alcançado através de várias vias: a diversificação das fontes de aprovisionamento ou o estabelecimento de contratos de fornecimento a longo prazo, visando o alcance dos objetivos de segurança nos aprovisionamentos; de economia de recursos, de luta contra o desperdício e valorização dos recursos nacionais a fim de diminuir as necessidades de importação, ou mesmo de valorização máxima da exportação, visando alcançar uma competitividade internacional, de recursos importados e transformados no país, no que diz respeito ao objetivo de equilíbrio comercial;

- *a manutenção do aprovisionamento de recursos a um custo reduzido;*

- *a adaptação da demanda de recursos à evolução previsível da disponibilidade relativa dos diversos recursos naturais em diferentes horizontes temporais;*

- *a redução da intensidade em recursos de uma unidade de serviço final prestado aos consumidores.* Esta maior eficiência na utilização de recursos pode ser obtida principalmente por um movimento de substituição entre os recursos naturais, o capital e o trabalho. O estabelecimento de uma estrutura econômica de baixo perfil de uso de recursos pode, aliás, exigir um período de investimento mobilizando de maneira bastante intensiva os recursos naturais e especialmente os energéticos, o que pode conduzir a intensidade material e energética marginal do desenvolvimento a uma evolução com características de uma curva em forma de sino; é por essa razão que uma política de economia de recursos num horizonte de curtíssimo prazo pode se tornar contraditória com uma adaptação mais profunda das estruturas de produção e de consumo correspondendo melhor às exigências de uma gestão a longo prazo de recursos;

- *a valorização das potencialidades dos recursos do país e especialmente dos recursos existentes no nível local;* encontra-se aqui um dos pontos de partida para a pesquisa de estratégias de desenvolvimento de zonas desfavorecidas ou em processo de marginalização;

- *a busca de harmonização entre as modalidades de utilização e de gestão de recursos, a conservação do patrimônio natural e a reprodução das condições ecológicas do desenvolvimento;* trata-se com efeito de evitar que políticas pouco refletidas de valorização de recursos conduzam a uma pilhagem do meio e a uma degradação generalizada da qualidade ambiental;

- *a renovação dinâmica da base de recursos naturais para as gerações presentes e futuras;* este objetivo incide certamente sobre a manutenção de condições suficientes de renovação dos recursos renováveis e sobre a preservação do patrimônio genético, além da descoberta de novos potenciais de recursos (não só através da exploração, mas também do progresso técnico) suscetíveis de compensar os recursos consumidos ou destruídos pela atividade econômica, da “bonificação” (*bonification*) ou da “reabilitação” de certos meios, visando restaurar ou ampliar seu potencial de recurso, e da valorização de novos tipos de recursos.

Evidentemente, tratando-se de uma gestão prospectiva, não podemos saber como serão efetivamente utilizados no futuro os recursos que forem conservados e submetidos a um processo de gestão. Isto na medida em que esta utilização futura dependerá de transformações sociais, econômicas e técnicas consideradas em si mesmas bastante incertas, além da evolução do potencial (extensão ou redução) ocasionado pelas transformações do meio e pelas opções de desenvolvimento que forem adotadas e mantidas. É por isso que a gestão prospectiva e dinâmica não pode ser diretamente reconciliada apenas com os usos previstos ou com a demanda antecipada; ela deverá contemplar também a preservação de potenciais suficientemente robustos em sua composição para poder responder a modalidades de uso e a condições econômicas atualmente imprevisíveis. Um lugar especial deve ser, portanto, reservado aos chamados recursos patrimoniais, isto é, àqueles tipos de recursos que as gerações presentes pretendem legar às gerações futuras e que compreendem ao mesmo tempo os recursos utilizados atualmente e os elementos do meio que podem ser considerados recursos potenciais no futuro.

#### *As convergências de uma evolução histórica*

Uma evolução sensível marcou, neste último quarto de século, na Europa e na França, as maneiras de se considerar o ordenamento do meio físico e o problema da proteção da natureza. Dois movimentos simultâneos convergiram na maneira de empregar a noção de gestão.

Do lado do ordenamento (territorial), uma concepção mais modesta e menos sumária da relação com o meio físico foi substituída por uma visão exclusiva e bastante prometeica, que busca submeter o meio às ambições humanas graças às proezas da técnica. O projeto ordenador conservou sua legitimidade, se bem que marcado por duas restrições. Por um lado, certos meios não devem ser objeto de formas de ordenamento que destruam seu



equilíbrio e sua qualidade, e sim administrados através de um conjunto de intervenções leves e direcionadas (Henry & Toutain, 1986). Por outro lado, não seria suficiente promover o ordenamento dos meios naturais (*milieux*); caberia também implementar uma gestão global dos meios ordenados, sem a qual os desequilíbrios, as degradações, as disfunções e os efeitos perversos poderiam vir a alterar rapidamente o balanço (*bilan*) do processo de ordenamento, como nos demonstram os numerosos episódios de inundações no domínio do ordenamento de bacias e microbacias hidrográficas. Certos pesquisadores chegam mesmo a sugerir que não alcançaríamos um uso racional dos meios naturais sem o respeito de regras ecológicas de gestão e ordenamento (McHarg, 1969; Falque, 1972; Tarlet, 1984).

Do lado da proteção da natureza, observamos uma evolução simétrica, de uma tendência que vai da adoção de um enfoque em termos de *proteção* a um enfoque em termos de *conservação* e de *gestão* (Lefeuvre, 1990; Mathieu & Jollivet, 1989). Ganhou consistência a idéia de que uma proteção baseada na eliminação da intervenção humana poderia engendrar efeitos perversos; um enfoque mais ativo, denominado conservação, deveria representar uma alternativa, exigindo uma intervenção seletiva do homem destinada a regular as dinâmicas naturais que desejamos preservar.

A gestão constitui agora o cerne onde se confrontam e se reencontram os objetivos associados ao desenvolvimento e ao ordenamento e aqueles voltados para a conservação da natureza ou para a preservação da qualidade ambiental. Ela está sendo introduzida em todas as áreas: gestão dos equilíbrios naturais, gestão dos povoamentos, gestão dos recursos naturais, gestão do espaço, gestão dos recursos genéticos etc. Aliás, na França, o poder público já consagrou essa evolução rumo à noção de gestão em numerosos textos legislativos, adotados a partir dos anos 1980 (leis sobre “pesca”, “montanha”, “floresta”, “litoral”).

Entretanto, essa extensão da categoria de gestão a objetos complexos, como os meios ou os espaços naturais, ou a fauna selvagem, não deixa de levantar problemas envolvendo seja a relação de apropriação e controle do objeto da gestão, seja a relação de submissão do objeto gerido às finalidades do sujeito desta gestão. Em particular, se fosse retida apenas a primeira idéia de “gestão cotidiana” evocada anteriormente, encontraríamos ali a fonte de um reducionismo produtivista ou consumista na maneira de se abordar os bens naturais. É por isso que numerosos pesquisadores e responsáveis do setor público se uniram visando introduzir um antídoto: gerenciar a natureza, sim, mas como um *patrimônio*, o que vem acrescentar à análise do problema a dimensão da transmissão às gerações futuras de um subconjunto de bens naturais.

Surgiu assim a noção de *gestão ecológica*, que constitui entretanto o objeto de dois tipos distintos de enfoque. Para alguns, a gestão ecológica é entendida como

a exploração do meio que considera o conjunto de interdependências características do ecossistema (ou dos ecossistemas) no qual (ou nos quais) se situa a ação do homem. Numa “gestão ecológica”, as consequências ecológicas (isto é, sobre o ecossistema) de uma modificação pontual do meio induzida pela ação do homem e, inversamente, os sistemas de coações que o ecossistema impõe às atividades humanas constituem os parâmetros da decisão (Jollivet, 1986).

Os segundos vão mais longe, pois tratar-se-ia, para eles, do

conjunto de medidas que favoreceriam a manutenção de uma diversidade de comunidades de seres vivos e garantiriam uma produtividade biológica global elevada, obtida através do melhor custo energético, satisfazendo com o mínimo custo econômico as necessidades sociais, culturais e estéticas diversificadas da sociedade (Lefeuvre, Raffin & de Beaufort, 1981).

Tais definições, por suas próprias imprecisões ou pelo acúmulo de referências às quais recorrem, testemunham a existência de tensões em jogo. Podemos mesmo enxergar nelas a tentativa de um *coup de force* intelectual e semântico que alguns desejariam executar — mas frente ao qual outros resistem! O desafio exprime-se através da inversão da relação de submissão constitutiva do conceito de gestão: da perspectiva de alguns, a ação do homem sobre os meios deveria agora adotar como princípio básico a reprodução da natureza, mesmo que a satisfação das necessidades humanas continue sendo objeto de atenção. O todo é assim apresentado de maneira que nenhuma contradição se torne imediatamente perceptível entre as dimensões do florescimento da natureza e da utilidade para o homem. Isto significa admitir que, em se tratando da questão dos recursos naturais e do meio ambiente, a idéia de gestão tornou-se uma encruzilhada, um ponto de equilíbrio instável situado entre forças antagônicas. A definição do conteúdo da gestão aparece aqui como um desafio e um espaço de confrontação tácita entre pontos de vista opostos, que veiculam a concepção de base que os pesquisadores e os indivíduos práticos defendem da relação do homem à natureza. Mas ela representa também um desafio em termos da rivalidade existente entre disciplinas e, em particular, em termos dos esforços desenvolvidos por uma disciplina como a ecologia para encontrar ou fortalecer sua posição no campo da ação pública: incontestavelmente, certos cientistas procuram utilizar e tornar conhecida a idéia de “gestão ecológica”, de maneira a conferir ao seu saber o estatuto de um saber



normativo e prático colocado à disposição de decisores públicos e atores econômicos, de um saber suscetível de ser institucionalizado nos processos de tomada de decisão.

## II. A Ambivalência dos Princípios Modernos de Gestão: o Mercado e a Administração Pública

O desenvolvimento da economia moderna ocidental apoiou-se simultaneamente sobre a formidável extensão dos mecanismos de mercado e sobre a construção de sólidas administrações públicas, sejam quais forem as formas precisas assumidas por esse processo. Através dessas duas modalidades, ele tem geralmente provocado a erosão, ou mesmo o desaparecimento de modos de gestão de recursos naturais rotulados de “tradicionais”, que se baseiam mais freqüentemente na adoção de enfoques comunitários, senão autárquicos, de caráter local, cujos fundamentos econômicos e sociais foram amplamente abalados. Estariam portanto essas duas formas de organização à altura do projeto de uma gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente? Nossa resposta consiste em destacar a ambivalência dessas duas formas puras de organização. Se elas nos fornecem, tanto uma quanto a outra, certos fundamentos e pontos de referência indispensáveis, não poderiam ser consideradas todavia suficientes para o desempenho da tarefa; além disso, cada uma delas engendra por sua vez efeitos perversos específicos: os economistas costumam distinguir nesse caso entre as falhas do mercado e aquelas envolvendo mecanismos de gestão pública.

### 2.1. O que escapa aos mecanismos de mercado

A regulação da gestão de recursos através das leis do mercado pressupõe a existência de duas condições básicas:

- por um lado, *a existência de direitos de propriedade sobre os bens individuais e, em particular, sobre os recursos naturais*. Esta primeira condição exige que os bens considerados sejam efetivamente apropriados individualmente; isso significa que o titular do direito de propriedade, seja ele uma pessoa física ou moral, privada ou pública, deve poder excluir os outros consumidores ou usuários potenciais dos benefícios desse gozo;

- por outro lado, *a organização de um mercado para os bens e recursos em questão*. Para tanto, torna-se necessário que os custos sociais

de organização de um mercado desse tipo (noção de custos de transação) sejam inferiores aos benefícios que dele possam retirar os agentes econômicos.

O estabelecimento de direitos de propriedade sobre o espaço e sobre os recursos dos quais o espaço constitui o suporte permite satisfazer à primeira condição e constitui o meio de se introduzir os recursos naturais e o espaço na esfera econômica. Assim, o espaço deixa de constituir apenas valor de uso, tornando-se também valor de troca e mesmo, através das rendas que sua apropriação pode vir a gerar, capital a ser valorizado de uma forma produtiva ou especulativa. Ocorre o mesmo no caso dos recursos naturais caracterizados por uma localização determinada, onde o obstáculo da propriedade do solo assegura a limitação do acesso social aos recursos: pelo fato de os recursos serem apropriados e não serem nem livres, nem abundantes, o acesso a esses recursos passa pela troca mercantil, o que assegura a regulação de seu uso e da taxa de sua exploração.

A regulação assim introduzida efetua-se, todavia, às custas de um fracionamento e de uma tendência à desestruturação do meio ambiente, na medida em que o solo recortado dessa forma em parcelas torna-se objeto de usos e de regras de gestão definidas por cada proprietário individual. Cada proprietário pode estabelecer o uso que ele pretende efetivar em sua parcela, independentemente das conseqüências que tal uso acarrete para os usos que são feitos pelos proprietários das parcelas vizinhas ou para aqueles ligados a funções ecológicas. As solidariedades ecológicas entre as diversas parcelas do espaço — as complementaridades dessas parcelas visando o exercício de funções ecológicas socialmente úteis (manutenção dos solos, depuração e estocagem da água, manutenção do clima etc.) — não são levados diretamente em consideração por um tal fracionamento; e a mesma ignorância atinge os aspectos estéticos de certos locais e paisagens. Além disso, cada proprietário pode assegurar o uso que deseje dos recursos ligados ao espaço que ele possui, independentemente das relações ecológicas que ligam esses recursos aos outros componentes dos ecossistemas. Ele pode, por exemplo, se assim o desejar, rentabilizar a curto prazo seu capital através de uma exploração rápida, do tipo daquela que é feita em minerações, do potencial de recursos, sem se preocupar com o respeito às condições de renovabilidade dos recursos renováveis. Uma vez alcançada a exploração dos potenciais de recursos, o titular do direito de propriedade que teria transformado em capital financeiro o capital de recursos que ele explorava, pode reinvestir este último em outras operações, onde poderá reproduzir a mesma lógica.

Dessa forma, a introdução dos recursos e do espaço nos mecanismos de regulação pelo mercado não pode ser senão parcial, fato que ameaça a eficiência dos modos de gestão que são adotados:



- a maior parte dos vínculos ecológicos não se torna objeto de contratos de troca e não entra nos elementos do cálculo decisório dos atores econômicos;

- uma parte dos recursos naturais não se torna objeto de direitos de propriedade e permanece em regime de livre acesso, seja por razões históricas, seja em consequência de seu caráter específico, que torna difícil, muito oneroso ou mesmo impossível o estabelecimento de direitos de propriedade ou a organização de um mercado. É o caso daquilo que podemos denominar “recursos-funções”, a exemplo da regulação da qualidade da água assegurada pelos solos e subsolos ou da cobertura vegetal, ou mesmo dos recursos móveis que não podem ser restringidos a um espaço determinado ou que se encontram em espaços abertos (exemplos de recursos haliêuticos ou ligados à atividade de caça). Para esses últimos, as deficiências de gestão tendem a se intensificar a ponto de os recursos de base não apropriados tornarem-se objeto de retiradas individuais, cujos produtos são, por sua vez, valorizáveis mediante os mecanismos de troca;

- a combinação de um grande número de ações determinadas, cada uma em função de racionalidades fragmentadas e locais, pode gerar efeitos globais de transformação do meio ambiente que não são levados em conta pelos mecanismos de regulação pela troca. O fenômeno é bastante conhecido nos casos da poluição do ar ou da água, ali onde podemos identificar um limite superior de poluição assimilável pelo meio, ou nos casos relativos aos processos de congestionamento urbano ou de saturação de zonas litorâneas;

- podemos distinguir dois tipos de atividades produtivas, a saber, aquelas que contribuem para a degradação ou para a destruição do meio ambiente e aquelas que, para além de sua função produtiva própria, participam da manutenção e da reprodução do meio biofísico e dos recursos, sem que essas contribuições “não-produtivas” sejam em si mesmas capazes de adquirir valor de mercado. É o caso, por exemplo, da migração periódica de ovelhas das planícies rumo às pastagens nas montanhas, que assegurava ao mesmo tempo a manutenção e o enriquecimento do conjunto das vias de percurso; ela se encontra hoje em dia condenada a desaparecer, na medida em que o valor de mercado da produção animal reflete apenas uma parte da utilidade social dessa atividade e não permite, sob o efeito da concorrência de métodos modernos de produção voltados para o desempenho dessas funções de manutenção do meio, que lhe seja assegurada uma renda suficiente.

Para além da questão ligada aos recursos naturais, a possibilidade eventual que uma lógica de mercado dispõe para assegurar a preservação de certas paragens e paisagens depende realmente da afirmação de um movimento de degradação generalizada das paragens e paisagens do país.

Isto na medida em que somente uma raridade social extrema pode estar na origem de rendas de monopólio suficientemente elevadas da perspectiva da magnitude dos capitais a serem mobilizados para a aquisição de terras.

Além disso, a extensão de mecanismos de troca numa escala cada vez mais ampla, isto é, atualmente numa escala mundial, tornou possível uma atitude mais e mais despreocupada da parte dos operadores ativos nos mercados, relativamente às condições de renovação dos recursos existentes em cada espaço específico, ou ainda relativamente à preservação de recursos potenciais ainda não exploráveis. Passa a se estabelecer assim um elo de ligação entre a degradação dos espaços e dos recursos locais por insuficiência de manutenção e de gestão, e a exploração excessiva de tipo “mineração” dos recursos renováveis e não-renováveis em outros países, e em particular nos países em desenvolvimento.

A segunda limitação importante dos mecanismos de mercado tem a ver com a dimensão do longo prazo. O mercado não tem condições de engendrar uma informação que os atores já não detenham. Quando, individualmente, esses atores se descuidam das implicações de longo prazo de suas ações (horizonte de vida limitado dos indivíduos, preferência pura pelo presente) ou se encontram incapacitados de formar antecipações razoáveis, se não racionais, porque eles não podem fazer previsões tecnológicas e econômicas em horizontes amplos, então o mercado, visto como princípio de regulação econômica, ignora também as consequências de longo prazo das produções interessadas em se valorizar ou dos projetos de investimento que animam o mercado de capitais. Os mecanismos de mercado são geralmente míopes e tendem a dissimular esse inconveniente, através da flexibilidade diante das surpresas. Mas o meio ambiente não dispõe das mesmas capacidades: os ecossistemas podem certamente evoluir, mas não no mesmo ritmo das evoluções econômicas e financeiras da época contemporânea. A regulação pelo mercado coloca portanto um problema de desajuste entre o tempo do mercado e os tempos da evolução ecológica. Finalmente, a própria inércia dos mecanismos de mercado pode se opor a um procedimento voluntarista de preservação dos interesses de longo prazo de uma dada população.

Para iluminar essa posição do mercado face à questão do tempo, seria útil explicitar o raciocínio de base da análise econômica que conduziu à formulação daquilo que é conhecido como a “regra de Hotelling” no domínio da teoria dos recursos não renováveis (Dasgupta & Heal, 1979).

Disponíveis em quantidade limitada, as jazidas de minerais ou de hidrocarbonetos constituem propriedade de agentes econômicos para os quais elas constituem um capital. A cada momento, uma parte deste capital pode



ser vendida, assumindo-se um custo de extração, e gerando assim um lucro líquido; ou então ele pode ser conservado *in situ*. Ele apresenta assim a propriedade específica, para um capital, de não gerar dividendos. A decisão de conservar só se torna portanto interessante para o proprietário quando este prevê que o valor do estoque conservado aumentará no tempo a um ritmo suficientemente elevado. Desta perspectiva, ele dispõe de um ponto de comparação, que equivale à taxa de rendimento que poderia ser obtida para outras formas de investimento pertencentes à mesma classe de risco. Num mercado perfeito, dispondo especialmente de uma informação considerada perfeita sobre as perspectivas futuras, o valor do estoque de recursos torna-se normalmente igual ao valor atual dos lucros líquidos que serão retirados do conjunto de vendas futuras. A partir desse momento, a posição de equilíbrio entre a exploração imediata e a conservação deve ser tal que o lucro líquido obtido da exploração do recurso no futuro cresça exponencialmente a uma taxa igual à taxa de rendimento de referência, ou seja, em condições perfeitas, à taxa de juros do mercado de capitais<sup>8</sup>. Podemos ver que esta regra exprime a antecipação do aumento progressivo dos preços dos recursos não-renováveis, à medida que eles se tornem mais raros, em comparação com o regime de preços de bens passíveis de serem produzidos.

A regra de Hotelling é geralmente considerada como uma regra “conservacionista”. Isto é sem dúvida justificado se considerarmos as práticas que tendem a projetar num futuro distante a estrutura corrente de preços relativos. Mas isso pode dar lugar a certos contra-sensos, especialmente nas proposições visando aplicar aos recursos naturais uma taxa de atualização nula, sejam quais forem as condições econômicas reais de exploração dos recursos. Podemos, com efeito, interpretar a regra de Hotelling num outro sentido: quanto mais elevada for a taxa de juros de referência, tanto mais rápida deverá ser a rarefação do recurso para produzir um inchamento da renda de raridade na taxa correspondente, a menos que se disponha de uma redução rápida e contínua dos custos de extração, e portanto para justificar finalmente uma decisão de conservação dos recursos. Dessa forma, *toutes choses égales par ailleurs*, quanto mais elevada for a taxa de atualização, tanto mais elevado será também o ritmo de exploração e de esgotamento do recurso num mercado perfeito; o aumento do preço relativo desse recurso só será a resultante de uma lógica de mercado em proporção ao fenômeno de rarefação.

8. Quando os custos de extração tornam-se negligenciáveis do ponto de vista do preço de mercado do recurso em questão, essa relação intertemporal aplica-se ao preço do recurso, e não mais apenas ao lucro líquido extraído de sua exploração.

Se considerarmos atualmente os recursos renováveis, a diversidade de ritmos naturais de renovabilidade impõe sua evidência, com um espectro muito amplo de ritmos estendendo-se, por exemplo, do ritmo anual da maior parte das culturas ao ritmo centenário das florestas. O caráter renovável desses recursos torna possível a preservação praticamente infinita dos mesmos e deveria portanto descartar toda problemática de gestão definida em termos de ritmo ótimo de esgotamento, como é o caso dos recursos não-renováveis. Entretanto, a manutenção do potencial de renovabilidade pressupõe que os proprietários ou os administradores dos recursos assumam certos custos específicos de manutenção, tais como os trabalhos de drenagem para se evitar a salinização dos solos, ou os trabalhos de correção dos mesmos. Impõe-se, além disso, e sobretudo, que seja mantida a utilização dos recursos abaixo de um certo nível compatível com a sustentabilidade da atividade de exploração. Melhor ainda, em certos casos, a vontade de se assegurar uma produtividade mais intensa dos ecossistemas pode exigir a realização de investimentos a longo prazo, visando o aumento do potencial de recursos renováveis.

No sentido contrário, seria perfeitamente possível adotar um modo de exploração do tipo “mineração” desses recursos renováveis, sobretudo para aqueles que apresentem um ritmo lento de renovação. Através de uma exploração baseada neste pressuposto, pode-se economizar os custos de manutenção da renovabilidade e eliminar assim as coações referentes à pressão admissível no curto prazo; diminuimos assim sensivelmente o montante de capital a ser investido e obtemos portanto, num horizonte de curto prazo, uma produção muito mais elevada. Tal modalidade de exploração pressupõe evidentemente que os recursos estejam inicialmente disponíveis, seja como uma dádiva da natureza, seja como produto do esforço de investimento das gerações precedentes. No contexto da regulação feita através das leis do mercado, como deverá se efetivar a escolha entre esses modos de exploração? Na realidade, isto irá depender da relação estabelecida pela norma de atualização entre a economia ligada à adoção de um modo de exploração do tipo “mineração” e as perdas de lucros futuros induzidas pela ausência de renovação dos recursos. Quanto mais elevada for a taxa de atualização, tanto maior deverá ser a necessidade de se elevar o custo a longo prazo ligado à ausência de renovação dos recursos, para justificar a adoção de um modo de exploração que assegure efetivamente a renovabilidade ou o desenvolvimento a longo prazo do potencial de recursos. Dessa forma, segundo as relações entre os tempos ecológicos e o tempo econômico que predominam na época atual, tal como ele se expressa através da taxa de atualização e das normas de lucro exigidas, os mecanismos de mercado podem conduzir ao desaparecimento de recursos atualmente reno-



váveis; em outras palavras, esse resultado será julgado “ótimo” pelo economista que faz da lógica do mercado a norma de eficiência coletiva.

Assim sendo, os mecanismos de mercado, se bem que estabeleçam uma certa regulação dos processos de utilização e de gestão dos recursos naturais, apresentam-se duplamente inadequados para assegurar a gestão global e prospectiva dos recursos naturais: esses mecanismos apreendem apenas uma parte dos recursos ou dos aspectos pertinentes decorrentes da gestão dos recursos; e sua lógica implícita corresponde a um tempo econômico inadequado para fundamentar uma gestão prospectiva dos recursos em suas interações com as opções de desenvolvimento.

## 2.2. As insuficiências da administração pública

O enfoque econômico clássico das instituições, intervenções e administrações públicas consistia em considerá-las do ângulo de sua capacidade de compensar as deficiências do mercado. Retomando uma orientação puramente liberal, um enfoque mais recente, após a década de 60, procura delimitar as deficiências da intervenção pública (*government failure*) e relativizar as deficiências do mercado. É um fato que os regimes públicos, no momento mesmo em que buscam compensar as limitações do mercado, tendem a criar outros problemas e provocar outras deficiências.

Essas últimas têm se manifestado em particular no domínio da gestão de recursos. Por exemplo, as instituições públicas dificilmente conseguem organizar a cooperação entre as diversas atividades produtivas de um mesmo espaço, a fim de desenvolver sinergias possíveis na utilização dos recursos e alcançar uma gestão global dos meios (*milieux*) e dos equilíbrios naturais. Da mesma forma, os mecanismos próprios de regulação das instituições públicas demonstraram freqüentemente sua incapacidade em assegurar a consideração da dimensão do longo prazo de uma forma simultaneamente prospectiva, pró-ativa e aceitável para a população.

De qualquer forma, as instituições públicas de um país como a França foram concebidas após a segunda guerra mundial em torno de uma prioridade concedida ao crescimento econômico e à abertura internacional da economia do país, percebidas como condições do desenvolvimento social (desenvolvimento da segurança social através do seguro contra doenças, do seguro desemprego e do seguro contra a velhice, que se tornaram objeto de regimes coletivos obrigatórios). A competitividade econômica do país tornou-se progressivamente a meta prioritária do Estado. Desde então, a gestão do meio ambiente e dos recursos naturais tem sido condenada ao mesmo tempo

a uma perspectiva defensiva de “limitação de prejuízos” no espaço residual que lhe foi deixado e a uma corrida pelo investimento e pela aquisição de equipamento, visando satisfazer a uma demanda crescente de recursos considerada como um imperativo a ser satisfeito. Foi assim que se instaurou um corte entre aqueles que assumiram como uma tarefa a ser executada a estimulação da atividade econômica e da produção e aqueles que tinham por missão proteger os recursos, os meios (*milieux*) e o habitat (*cadre de vie*).

Além disso, os mecanismos de formação de coalisões políticas e o modo de regulação política dos financiamentos públicos, em escala nacional ou local, acabam freqüentemente transformando um modo de gestão “não-integrada” numa modalidade importante da preservação de posições de poder: a ausência de integração confere ao responsável político, e não aos técnicos que o circundam, um papel de árbitro entre interesses opostos, com os quais ele vai tentar encontrar arranjos separados; uma gestão desintegrada permite também a este responsável emitir discursos diferentes em função do perfil dos grupos-alvo, sem que as contradições entre esses discursos venham à tona, o que tenderia a ocorrer no caso de uma *démarche* de gestão integrada. Isto explica por que a preocupação pela integração constitui um tema avançado mais pelos *experts* do que pela própria classe política.

Finalmente, oposta à preocupação pela preservação das opções futuras e pela manutenção de uma certa flexibilidade da organização espacial em nome da dimensão de longo prazo, e num contexto incerto, a lógica do jogo dos atores que se confrontam acerca de projetos públicos de gestão e de infra-estrutura de equipamentos faz com que cada ator interessado busque alcançar o mais rapidamente possível o limiar de irreversibilidade do projeto no qual participa. E isto tende a ocorrer no momento em que a magnitude dos esforços já consentidos para sua preparação e sua realização tornam quase impossível uma renúncia. Esta lógica assume uma forma extrema e ilegal, em termos de gestão, através daquilo que é conhecido como um caso de *coups partis* (“dados já lançados”). Isto provoca uma rigidez substancial da estrutura do conjunto, bem como um número elevado de situações de bloqueio e de opções inutilmente irreversíveis.

Para além desses traços gerais referentes à lógica política da decisão pública, os problemas colocados pela organização da ação administrativa podem ser agrupados em dois conjuntos principais:

- A fragmentação (*parcellisation*) e a setorialização da ação administrativa, compensadas de forma insuficiente pelos mecanismos existentes de coordenação e de integração. Esta fragmentação atinge ao mesmo tempo



o enfoque de diversos tipos de recursos, aquele relativo a um mesmo domínio de recursos e aquele relativo a um mesmo território. Além disso, ela se traduz freqüentemente por uma dupla cisão: de um lado, entre as instituições que organizam a exploração dos recursos (aprovisionamento, gestão) e aquelas encarregadas da qualidade do meio ambiente; de outro lado, entre os dispositivos que estão voltados para os recursos mercantis e aqueles acionados com vistas aos recursos ecológicos não-mercantis.

• *A inadequação da organização territorial* (tipos de recortes territoriais, repartição de responsabilidades entre eles e definição das relações entre os diferentes níveis) face ao projeto de uma gestão integrada dos recursos e dos meios naturais.

#### *Fragmentação e setorialização administrativas*

O recorte funcional e territorial de responsabilidades da administração pública implica a existência de múltiplas atividades de coordenação, destinadas a assegurar as interdependências entre as várias unidades isoladas, geradas em consequência da repartição de competências institucionais. Além de uma coordenação intersetorial ou interfuncional, seria necessário estabelecer uma coordenação territorial entre as diversas unidades situadas no mesmo nível da hierarquia territorial (comunidades, cantões, departamentos, regiões). Caberia também levar em conta a coordenação das ações dos diversos níveis territoriais da administração, e, finalmente, a coordenação entre os técnicos e os políticos, entre aqueles que representam o ponto de vista da regulamentação e aqueles que devem administrar as despesas públicas.

Nesse contexto, torna-se instrutivo rever as concepções que emergiram da criação na França, em 1971, do Ministério da Natureza e do Meio Ambiente. A este ministério foi atribuída na época uma nítida vocação de coordenação global, que exprimia uma visão integrada das relações entre meio ambiente e desenvolvimento. De forma bastante clara, a análise subjacente era que o meio ambiente não podia ser definido como um setor isolado da ação pública; os principais determinantes da evolução futura do meio ambiente passariam a ser buscados nas ações dos diversos ministérios setoriais (infra-estrutura, transportes, agricultura, indústria). O essencial portanto, seria, alcançar uma integração progressiva das diversas dimensões ligadas ao meio ambiente por intermédio do conjunto dessas administrações setoriais, em vez de se confiar essa tarefa a uma administração setorial especializada. Segundo esta concepção, deveríamos buscar uma

integração dos problemas ambientais e de gestão de recursos o mais a montante possível das opções de desenvolvimento.

Na realidade, o que acabou prevalecendo foi uma concepção defensiva e setorial do meio ambiente, onde a integração que estava sendo buscada pôde ser viabilizada apenas de forma bastante parcial. É verdade que, na primeira fase de existência desse ministério, a urgência recaiu no esforço de compensar a degradação já sofrida pelo meio ambiente e de limitar os principais problemas, que eram então percebidos como estando relacionados à existência de fontes pontuais de poluição. Todavia, os esforços empreendidos no sentido de transcender essa tarefa defensiva e voltada para a reparação de danos não tiveram êxito, em particular sob os efeitos da crise econômica que se desenvolveu a partir da época do primeiro choque do petróleo. Manifestou-se assim um dos erros capitais na maneira de traduzir o projeto de integração em termos das decisões concretas a serem tomadas pelas administrações envolvidas: pensar que a existência dos problemas ambientais era devida essencialmente à ação de fatores ligados a atitudes de indivíduos e de agentes públicos e privados, a uma questão de mentalidade, e a um certo estado de carência considerado indutor de protestos. Firmou-se também a convicção de que a tarefa essencial a ser executada consistia em intensificar a produção de informações, em persuadir ou sensibilizar os responsáveis e em educar a opinião pública. Isto significava realmente subestimar o conjunto das determinações que pesam sobre o comportamento dos atores públicos e privados, e a lógica própria a uma economia de mercado, que implica o exercício de uma pressão permanente no sentido da externalização de custos e da internalização de lucros (Kapp, 1976). Em outros termos, o objetivo de integração correspondia a uma análise correta do resultado a ser obtido, mas os meios escolhidos para chegar lá não estiveram à altura dos desafios existentes, pelo fato de não se ter reconhecido a presença de certos obstáculos importantes, a saber, a ausência de mecanismos de incitação dos atores no sentido da realização dessa integração e o peso excessivo das incitações direcionadas aos promotores de projetos e aos agentes econômicos, para que não levassem em consideração os impactos de suas ações sobre o meio ambiente.

#### *As integrações setoriais confrontadas a uma aspiração global*

Podemos constatar que diversos serviços territoriais (no nível regional ou departamental) manifestam uma reticência considerável no momento de assumirem as opções ou as diretrizes interministeriais. A aposição da



assinatura de vários ministros visando reforçar o peso de uma circular tende de fato a colocar em risco sua aplicação efetiva: quanto mais elevado for o número das administrações signatárias, tanto menos cada uma delas parece se sentir realmente responsável pela boa execução da medida. Existe assim um contraste surpreendente entre a eficácia que leva os serviços setoriais a executarem suas missões específicas e exclusivas, tal como eles as percebem, e a morosidade com que assumem missões de cunho autenticamente intersetorial. Para dar conta disso, torna-se necessário fazer intervir vários fatores, tais como a organização das grandes Corporações de Engenheiros do Estado (Minas, Pontes e Vias Pavimentadas, Engenharia Rural e Águas e Florestas), os fatores-chave dos quais dependem as carreiras oferecidas aos funcionários — os critérios propriamente setoriais de êxito que lhe são realmente aplicados — e finalmente o interesse financeiro que eles podem manifestar ao colocarem em ação certas lógicas em vez de outras. A expressão que parece ser a mais adequada para caracterizar o comportamento das grandes corporações e das direções setoriais correspondentes é aquela de uma “integração setorial com uma aspiração global”, em que essas diversas tentativas entram naturalmente em conflito entre si, sem chegarem geralmente a alcançar uma autêntica integração global.

Dessa forma, tanto os funcionários do setor de equipamentos, quanto os do setor agrícola admitem terem sempre levado em conta, no passado, os impactos ambientais de suas ações, mesmo antes da criação do Ministério do Meio Ambiente. Todavia, eles manifestamente não compartilham as mesmas concepções sobre o tema. Cada administração setorial tende a defender de forma ciumenta suas prerrogativas e não aceita ser recriminada em consequência da opção por um determinado tipo de comportamento adotado. Ela tende também a se apresentar como a melhor colocada para adotar a visão integrativa que deveria se impor a todas as outras.

O problema encontra-se assim parcialmente deslocado. À fragmentação inicial superpõe-se uma competição entre os enfoques parcialmente integrativos, mas com pretensão exclusiva, próprias a cada administração setorial. Os órgãos ou estruturas detentoras de uma vocação de coordenação ou de integração intersetorial experimentam também uma mudança em suas funções reais. Em vez de se tornarem o *locus* de uma dinâmica de harmonização e integração, acabam corporificando espaços de confrontação de lógicas setoriais, cujo desafio equivale à dominação de um deles sobre os outros. Nessa confrontação, o jogo de cada órgão consiste, de certa forma, em se tomar a parte pelo todo. Tal fenômeno pode ser detectado na experiência obtida com as diversas comissões interministeriais.

Esse tipo de desvio de procedimentos e de meios de integração constitui um sério questionamento da concepção inicial que presidiu à criação do Ministério do Meio Ambiente: pode-se assegurar uma gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente sem se reconsiderar a organização da administração e os mecanismos de regulação da iniciativa econômica privada? Em todo caso, o conceito de gestão global e integrada aparece de forma manifesta como uma utopia, um horizonte suscetível de inspirar transformações limitadas operadas no processo de evolução do peso político adquirido pelas forças sociais envolvidas nesse projeto, e não como um conceito passível de uma aplicação institucional efetiva e completa num futuro próximo.

#### *A questão do recorte territorial*

Tradicionalmente, as estruturas da administração francesa estão apoiadas em três níveis principais: o nacional, o do departamento e o da comuna. Existem outros níveis intermediários, mas eles têm um peso menor: a região ou o cantão, por exemplo. Não há dúvida que o recorte territorial correspondente a esta estrutura é, em si mesmo, problemático, mas o que deve ser incriminado são, sobretudo, as relações estabelecidas entre as diversas unidades situadas no mesmo nível, ou entre os diversos níveis territoriais.

Podemos notar de saída uma deficiência dupla, onde os inconvenientes de uma centralização excessiva aliam-se a uma mentalidade provinciana, que se protege por detrás dos limites do espaço comunitário.

Os inconvenientes de processos excessivamente centralizados de tomada de decisão, bem como da expansão excessiva da burocracia, já se tornaram suficientemente conhecidos. Eles estão na gênese do movimento de descentralização acionado na França a partir de 1981. Podemos apontar alguns:

- as decisões revelam-se freqüentemente desadaptadas face às condições locais, em particular no que diz respeito ao meio ambiente e à gestão dos meios, em função de um conhecimento deficiente das peculiaridades das situações encontradas nesse nível;
- a tomada de decisão centralizada submete os espaços locais à influência determinante de pressões e de ações impulsionadas em outro nível, fazendo com que as instâncias decisórias locais percam poder de decisão e tendam a se desinteressar pelo destino dos ambientes locais e, em todo caso, não se engajem num processo de cooperação ativa com as autoridades centrais, tendo em vista principalmente a transmissão de informações e o exercício de uma inspeção diária;



• em consequência da centralização do poder decisório e do poder financeiro, os indivíduos que ocupam cargos políticos no nível local transformam-se em “clientela” da administração e do poder central, ao mesmo tempo em que se desenvolve uma mentalidade de corrida às subvenções, que produz efeitos perversos até mesmo no contexto dos processos eleitorais. Com efeito, já se tornou amplamente conhecido que um dos principais critérios de êxito político para um eleito passou a ser sua capacidade de captar subvenções de equipamentos para a coletividade territorial que ele representa. Aliás, podemos reconhecer nisso uma das principais razões que explicam a persistência da tendência recorrente, em muitas comunas, no sentido de um investimento excessivo na compra de equipamentos (*suréquipement*)<sup>9</sup>, em detrimento de uma gestão harmoniosa do meio ambiente e dos meios e ao preço de um endividamento pouco refletido.

De maneira simétrica, a retração dos processos de tomada de decisões no espaço local apresenta o inconveniente de deflagrar a lógica de externalização dos custos que atinge a esfera dos agentes econômicos. Este fato torna delicada a consideração das interações ecológicas que se desdobram num espaço mais amplo que o território da comuna (por exemplo, o conjunto de comunas situadas às margens de um mesmo rio, no âmbito das quais as comunas a jusante sofrem os efeitos das decisões ou da inação das comunas a montante, além dos problemas de escopo regional, ou mesmo internacional).

Finalmente, seja qual for a estrutura territorial implantada, o recorte de responsabilidades territoriais não coincide, salvo em casos excepcionais e muito raros, com a estruturação espacial dos recursos e dos meios naturais. De fato, não seria possível encontrar um recorte territorial único que pudesse responder ao mesmo tempo às exigências ecológicas, administrativas e econômicas e às tradições históricas. E, pelo fato do recorte administrativo não corresponder ao recorte ecológico ou à organização espacial dos domínios de recursos, torna-se difícil implantar mecanismos institucionais que assegurem a retroação das interações ecológicas no nível das opções relacionadas a estratégias de desenvolvimento.

São esses dados que devem ser levados em conta na proposta de um novo enfoque de organização territorial.

9. Esse *suréquipement* distribui-se em duas direções: a. um desequilíbrio entre o equipamento e o funcionamento, que conduz à manutenção precária e ao mal funcionamento das infra-estruturas em questão: essas últimas tornam-se portanto muito menos eficazes relativamente ao que tinha sido previsto nos estudos prévios à fase de investimento; b. a realização de gestões e investimentos em volume excessivo face ao que seria economicamente justificado; essa massa de investimentos em excesso aumenta geralmente a pressão sobre o meio ambiente.

### III. Que Tipo de Organização Institucional Territorial Adotar para a Gestão dos Recursos?

A experiência cotidiana nesse campo tem conduzido os pesquisadores e os indivíduos confrontados aos desafios da prática a ressaltar a necessidade de se viabilizar uma gestão global e integrada dos recursos e dos meios naturais. Até onde e por meio de quais instrumentos podemos assumir esta aspiração integrativa? Qual deve ser seu campo de aplicação? Como conciliar esta preocupação pela integração de todos os fatores que dizem respeito à exploração e à utilização dos recursos naturais, à qualidade do meio ambiente e ao desenvolvimento econômico e social com a necessidade de se proceder aos recortes territoriais, de se definir os problemas com perfil delimitado ou de se isolar certos subsistemas para tornar possível a tomada de decisão em termos práticos?

#### 3.1. As diversas tarefas de integração e suas implicações estratégicas

Um dispositivo global para a gestão dos recursos naturais deve assumir inúmeras tarefas ligadas à integração. A primeira, que não seria a menos importante, relaciona-se à integração da questão dos recursos no processo de desenvolvimento sócio-econômico, sem subestimar a distinção entre recursos atuais e recursos potenciais. A segunda diz respeito à integração do conjunto das ações de extração ou de produção dos recursos naturais no âmbito de uma gestão coordenada do espaço, dos meios naturais e do habitat. A terceira tem a ver com a integração dos processos de gestão relativos a vários tipos de recursos interrelacionados, seja diretamente, através de interações ecológicas, seja por meio de condições específicas de gestão. A quarta, finalmente, tem a ver com a uma gestão global de um mesmo conjunto de recursos, para além dos recortes funcionais ou territoriais tradicionais.

Para que esses modos de integração cheguem a ser operacionalizados nos processos de gestão, três diretrizes estratégicas devem ser observadas. Antes de mais nada, trata-se de evitar que uma gestão prospectiva dos recursos num horizonte de longo prazo, incluindo-se aqui a relação que ela assume face à promoção da qualidade do meio ambiente, não seja considerada somente como um custo suplementar e estéril para o esforço produtivo da coletividade; caso isto acontecesse, estariam minados os próprios fundamentos sociais de um esforço visando instituir uma consideração efetiva da dimensão do longo prazo. É por isso que a diretriz inicial consiste em se buscar um espaço de interesse comum entre considerações de longo prazo e vantagens



mais imediatas, entre a gestão do meio ambiente e a gestão dos recursos com fins produtivos imediatos. A manutenção de formas de produção baseadas amplamente em funções ecológicas tornaria mais fácil esta associação, ao tender a encarar a reprodução do meio ambiente como uma das condições da produção econômica. Esta concepção, aliás, prevalecia na economia rural tradicional, onde o processo de reprodução agrícola era organizado de tal maneira que assegurava ao mesmo tempo, de maneira mais ou menos completa, e não isenta de crises, a reparação e a reprodução das paisagens e dos meios naturais.

O segundo princípio incide no domínio dos recursos potenciais, isto é, aqueles elementos do meio que podem se transformar em recursos sob os efeitos do progresso técnico e das mudanças processadas no nível das necessidades sociais. A especificidade desses recursos reside no fato de que sua gestão deve ser conduzida sem que possamos conhecer de forma precisa os usos finais a que eles serão submetidos. Com efeito, reina uma grande incerteza quanto à maneira pela qual as gerações futuras tenderão a explorar o potencial de recursos que lhe for legado. O reconhecimento dessa incerteza crítica deve nos levar a considerar a administração das opções futuras, a flexibilidade e a prudência ecológica como critérios importantes de gestão dos recursos e do espaço. Aqui reside um dos motivos pelos quais é desejável assegurar um patamar mínimo de manutenção dos meios naturais, preservando ao mesmo tempo as chances de valorização dos recursos, mesmo se os primeiros não forem ou deixarem de ser explorados atualmente.

Tais critérios iluminam de forma inovadora os problemas ligados à gestão do espaço. Certas zonas devem ser consideradas como objeto de proteção permanente, a exemplo das zonas naturais que constituem um patrimônio julgado inalienável. Isto pelo fato de representarem o suporte de um patrimônio genético que é prudente conservar (zonas úmidas, reservas no interior das florestas tropicais...) ou porque sua integridade condiciona o equilíbrio de zonas diretamente produtivas (prevenção da erosão em montanhas de grande altitude, por exemplo). Trata-se portanto de coações, fontes de modalidades diferenciadas de rigidez, que devem ser voluntariamente introduzidas nos dispositivos de gestão. Em alguns casos extremos, podemos até mesmo nos defrontar com o desafio de poupar certos espaços de toda e qualquer operação de desenvolvimento ou de alocação de equipamentos. Um exemplo nesse sentido pode ser constatado na história de uma instituição como o National Trust britânico, cujas aquisições são inalienáveis. Este enfoque permite que certas decisões relativas à conservação escapem aos questionamentos frequentes e às pressões sempre renovadas oriundas das esferas econômica ou política.

De maneira mais geral, entretanto, a orientação a ser dada ao esforço de gestão consiste na busca da flexibilidade do sistema territorial, o que pode ser realizado por vários eixos de ação:

- a manutenção de um certo número de espaços de reserva, o que implica evitar-se a saturação do espaço num horizonte de curto prazo; na escolha desses espaços, as condições de viabilidade de um regime de usos múltiplos devem ser avaliadas com atenção;
- a inserção de certas atividades flexíveis no conjunto de práticas desenvolvidas num mesmo espaço ou articuladas em torno de um mesmo conjunto de recursos; isto implica, no estágio de projeto, que se avaliem as opções de ocupação do espaço levando-se em conta a rigidez que elas induzem na configuração da estrutura espacial;
- a utilização simultânea de várias tecnologias alternativas para a realização de uma dada função social, por exemplo no setor de transportes, evitando-se assim a ocorrência de fenômenos de dependência absoluta relativamente a uma dada tecnologia;
- a busca de implantação de infra-estruturas menos pesadas, mais rapidamente amortizáveis e mais duráveis etc.

Finalmente, os laços estreitos que unem certos recursos às diversas funções ecológicas do meio exigem, para os primeiros, um tipo de gestão permanente, orientada com base na consideração dos ritmos assumidos pelos processos ecológicos de reconstituição dos meios naturais. Podemos introduzir aqui a noção de “gestão durável” como perspectiva organizadora. Tal gestão parte evidentemente de pressupostos muito diferentes daqueles que fundamentam o modelo de exploração “mineral”, que tende a otimizar a taxa de exploração das jazidas sem levar em conta a coação ligada à reprodução *in situ* do recurso.

### 3.2. Impõe-se a criação de instituições especializadas?

Mesmo que exista uma multiplicidade de atores participando direta ou indiretamente, conscientemente ou não, da gestão dos recursos e do meio ambiente, carecemos geralmente de uma estrutura institucional explícita, capaz de promover e implementar um tipo de gestão global e integrada. Podemos deplorar essa lacuna institucional, mas ao mesmo tempo permanece uma dúvida: seria na realidade conveniente institucionalizar uma gestão desse tipo? A resposta a esta questão é delicada. Por um lado, as consequências negativas da atual defasagem institucional nos levam a almejar uma nova estrutura, considerada mais adaptada. Todavia, um balanço da experiência



passada estimula também uma reflexão sobre a lógica que comandaria esse processo de institucionalização.

De maneira geral, um processo de institucionalização equivale a um movimento de transferência da capacidade de resolução de problemas. Esta prerrogativa é deslocada daqueles que os vivenciam diretamente para uma instituição que, destinada inicialmente a resolver esses problemas, termina por deles se apropriar, transformando-os em sua razão de ser. Esta instituição tende assim a promover uma lógica de administração cujo exercício pode finalmente atentar contra os interesses dos sujeitos individuais, que se tornam então, num certo sentido, os “suportes” e os “instrumentos” dos problemas. O movimento de institucionalização, ao induzir uma forma de confrontação especializada dos problemas, tende além disso a desresponsabilizar os atores sociais envolvidos.

Sem dúvida existem algumas condições mais favoráveis que outras para frear ou limitar esses efeitos perversos. Podemos identificar algumas delas no contexto de uma reflexão sobre as perspectivas de uma gestão integrada dos recursos.

A diretriz de assumir a responsabilidade pela confrontação de um problema, por parte de uma instituição, surge como algo relativamente eficiente quando ela pode se exprimir através da prestação de serviços claramente individualizados, cuja execução depende apenas de um conjunto bem delimitado de equipamentos. A instituição responsável dispõe assim de um domínio completo dos fatores que influenciam a produção e a oferta desses serviços. Esta condição caracteriza certamente aquelas instituições econômicas identificadas como empresas atuando no contexto da produção mercantil. Em menor escala, ela caracteriza também as empresas prestadoras de serviços públicos em setores-chave como transporte, educação ou saúde.

Infelizmente, isso não se aplica ao caso da gestão de recursos considerada como empreendimento global e integrado. Com efeito, os serviços prestados nesse caso não são facilmente individualizáveis e apresentam um caráter difuso; nenhuma instituição isolada, por sua vez, pode dispor de um domínio do conjunto das variáveis-chave envolvidas no processo. Dito de outra forma, a gestão dos recursos e do meio ambiente resulta de um conjunto de ações empreendidas por numerosos atores privados e públicos, sendo que essas ações estão intimamente ligadas à natureza das atividades de produção ou de consumo desses atores. Não parece portanto realista a perspectiva de se alienar todos eles de seu potencial de intervenção concreta na busca de solução desses problemas, para que a tarefa de gestão seja confiada a uma instituição especializada.

A questão relativa à gestão dos recursos implica, portanto, a consideração de pelo menos dois níveis, a saber, aquele onde comparece uma multiplicidade de atores intervindo diretamente no processo de gestão, e aquele relacionado aos mecanismos institucionais que têm por objetivo/função integrar, coordenar, estimular e controlar a gestão dos recursos sem se constituírem em atores diretos ou, pelo menos, em atores exclusivos do processo. Uma boa ilustração deste princípio pode ser encontrada no caso das agências financeiras encarregadas da gestão dos recursos hídricos na França, que, sem assumirem a gestão direta dos mesmos, mobilizam recursos financeiros destinados a coordenar os usos e as gestões individuais da água em função de políticas determinadas pelos Comitês de Bacia (Nicolazo, 1989).

Naturalmente, a possibilidade de que uma estrutura institucional encarregada da gestão dos recursos chegue a assumir a administração direta ou apenas secundária do processo dependerá da natureza dos recursos considerados: os diversos tipos de recursos são, com efeito, mais ou menos ligados a um espaço, mais ou menos individualizáveis, ou mais ou menos ajustáveis às características que os tornam capazes de serem transformados em mercadoria.

No caso da gestão de recursos mais dificilmente localizáveis, ou cuja sorte depende necessariamente da ação de um grande número de atores, e que colocariam assim problemas insuperáveis a uma instituição especializada que desejasse assumir diretamente seu controle, ela deve ser buscada junto àqueles que se encontram cotidianamente próximos dos mesmos. Isto pelo fato de que esses atores podem ser considerados capazes de utilizá-los e valorizá-los economicamente, e porque eles sofrem as consequências dos modos de gestão estabelecidos institucionalmente. Este princípio de proximidade não pode ser, todavia, reduzido a um princípio de descentralização ou de *laissez faire*, na medida em que ele exige, como um contraponto, uma coordenação e uma regulação estabelecidas no nível superior. Também a concepção institucional a ser efetivada pode decorrer do mesmo princípio de estimulação e de integração contemplado por ocasião da concepção inicial do Ministério do Meio Ambiente na França: fazer com que os atores diretos da gestão assumam de maneira eficaz todos os elementos pertinentes que extrapolam *a priori* seu próprio quadro de referência. Hoje, sabemos muito bem que essa internalização não pode ser espontânea e que deve constituir objeto de uma ativação permanente, visando confrontar as lógicas de externalização em curso. Em consequência, os atores institucionais encarregados de colocar em marcha esse segundo nível de gestão não devem ser confundidos com as instituições habituais que enquadram a orientação e o planejamento do desenvolvimento, a ação administrativa, ou o funcionamento econômico.



A obtenção de um tal resultado torna-se dificilmente concebível sem que se reafirme a implicação e a responsabilidade da sociedade civil relativamente aos recursos e ao espaço, que formam o horizonte de sua atividade cotidiana, na medida em que podemos ver nesse engajamento o instrumento que nos permitiria retirar a gestão dos recursos da esfera de controle imposta pela lógica mercantil ou pela lógica administrativa e tecnocrática. Desta perspectiva, poderíamos contemplar não tanto o desenvolvimento de uma apropriação estritamente coletiva do solo, mas, antes, de contratos de gestão negociada entre agentes do setor público, representantes da sociedade civil envolvidos na criação de um padrão patrimonial de gestão dos recursos e do meio ambiente, e agentes individuais ou institucionais investidos do estatuto de proprietários de terras.

Este papel conferido aos representantes institucionais da sociedade não significa que tenhamos de considerá-los *a priori* como plenamente capacitados a assumir todas as tarefas que o mercado, a administração pública ou o sistema político não conseguiram ou não souberam realizar no passado! Torna-se antes necessário conceber essa intervenção da parte das organizações da sociedade civil como um meio efetivo de desestabilizar as relações de força existentes entre instituições, visando deflagrar uma nova dinâmica de aprendizagem e de deliberação coletiva que seja mais favorável, do ponto de vista da organização de uma gestão prospectiva e integrada dos recursos e do meio ambiente. O desafio consiste em obter uma modificação das relações existentes entre essas instituições, alterando assim o quadro de referência que orienta os padrões de comportamento dos atores individuais.

O reconhecimento do papel dos conflitos entre grupos sociais vistos como elementos impulsionadores da gestão faz ressaltar as multi-racionalidades, a pluralidade de pontos de vista e de valores, bem como a heterogeneidade de interesses em jogo. Sem ignorar as possibilidades de consenso e de cooperação, esta concepção considera todavia tais elementos em sua condição de recursos parciais e provisórios como expressão de modos diferenciados de armistício.

A concepção institucional que se depreende daí é bastante diferente do modelo mercantil ou administrativo. Longe de pretenderem corporificar, por si mesmas, um interesse geral que exprimiria uma espécie de consenso social, as instituições devem ser definidas de maneira a permitir uma expressão plural das diversas racionalidades e dos interesses dos diversos grupos sociais envolvidos no esforço de gestão. Com efeito, a pesquisa de áreas de consenso torna-se autêntica apenas se mantiver como pano de fundo o reconhecimento amplo dos conflitos e das oposições possíveis relacionadas a antecipações, objetivos, valores e crenças — uma condição que qualificaremos adiante através da noção de uma pluralidade de “universos

de justificação”. A gestão integrada não pode ser concebida como a expressão de uma única super-racionalidade, cujo conteúdo técnico se imporia finalmente a cada um com a força da evidência.

Se nos interessarmos pela tradução prática dessas idéias, a primeira pista consiste em evitar a tendência de confiar as tarefas de gestão de um domínio de recursos ou de um território a um organismo único, pois este, sejam quais forem as definições nominais que possamos lhe dar, não estará em condições de assumir os diferentes sistemas de valores, parcialmente conflitivos, que animam a sociedade e os diferentes tipos de expressão de interesses da parte dos atores sociais. Se valorizarmos o objetivo de equidade na repartição do acesso dos diversos grupos sociais às instituições ligadas à gestão dos recursos e dos meios naturais, e se desejarmos principalmente evitar que certos interesses ou pontos de vista acabem exercendo uma dominação unilateral sobre os outros, torna-se necessário assegurar no próprio campo institucional o exercício da pluralidade constitutiva da sociedade. Para este fim, as tarefas de gestão poderiam ser confiadas a estruturas capazes de agenciar vários organismos ou instituições, onde cada uma delas representaria uma classe distinta de interesses e de valores. Uma tal organização deveria oferecer a garantia de uma abertura institucional aos grupos que apresentam maiores dificuldades de se organizar espontaneamente.

Podemos ilustrar a potencialidade desse enfoque tentando aplicá-lo ao domínio da gestão da água. Em vez de se confiar a um organismo único, como uma agência de recursos hídricos, a tarefa de alcançar a harmonização da pluralidade de interesses e de valores associados à utilização desse recurso, a concepção multi-organizacional se caracterizaria pela criação de vários organismos destinados a representar, cada um deles, um ponto de vista considerado importante. Cada qual deveria assumir dois tipos diferentes de missão: por um lado, assegurar certas funções face às quais ele seria o único responsável, mas onde não emergiriam desafios expressivos ligados à regulação de conflitos; e, por outro, desempenhar funções específicas em regime de cooperação com outros organismos, na busca de soluções a desafios de ordem conflitiva considerados importantes. Os diferentes organismos seriam coletiva e solidariamente responsáveis por essas últimas funções, sendo que a nenhum deles seria concedida juridicamente a prerrogativa de decidir sozinho sobre esses assuntos.

No exemplo escolhido, uma das organizações poderia representar a dimensão da demanda por abastecimento d'água, demanda esta expressa por empresários do setor industrial; uma outra representaria os interesses ou os valores das associações de defesa do meio ambiente e dos beneficiários dos serviços de lazer assegurados através dos recursos hídricos (pescadores, adeptos do remo e da vela etc.); uma terceira organização representaria



mais especificamente o ponto de vista das municipalidades e das coletividades locais. Além das tarefas específicas conferidas a cada uma delas, essas três organizações deveriam encontrar soluções capazes de serem aceitas por todos, no que diz respeito, por exemplo, à política de equipamento hidráulico, à definição das taxas decorrentes da utilização de serviços públicos e às regras de concessão de subvenções. Da perspectiva de uma gestão integrada de recursos, conviria talvez acrescentar a esta listagem um organismo encarregado dos problemas situados na interface entre a água e outros recursos (solos, cobertura vegetal etc.). Cada organismo, dotado de meios próprios de estudo e de informação correspondendo a suas competências específicas, poderia colocar esses instrumentos técnicos à disposição dos grupos sociais ou dos agentes que ele representa mais diretamente, segundo uma diretriz geral que equivaleria àquela proposta pelos adeptos da *advocacy planning*.

Segundo este modelo de organização, a busca de harmonização entre diferentes projetos técnicos de gestão baseia-se numa concepção ampla de harmonização social, onde o reconhecimento de uma pluralidade de enfoques constitui um elemento importante da estruturação.

Todavia, em caso de implementação deficiente, um dispositivo como esse poderá induzir à formação de um aparelho administrativo excessivamente pesado, onde a utilização freqüente do poder de veto por parte de uma dada organização provoque situações de paralisia do processo. Existe certamente um preço a ser pago pela equidade. Mas podemos imaginar mecanismos destinados a limitar as possibilidades de bloqueio. Nesse sentido, a uma espécie de delegado geral ou de mediador poderia ser atribuída a missão de buscar permanentemente as bases, visando a formação de novos consensos que permitiriam a superação dos impasses atuais ou potenciais. Poderíamos considerar também a viabilidade de um procedimento de arbitragem em última instância, que deveria funcionar apenas a título excepcional, caso ocorram situações de bloqueio completo dos procedimentos ordinários. Seria possível ainda definir regras de funcionamento de forma a tornar oneroso, de uma forma ou de outra, e para cada organismo envolvido, a prerrogativa de exercício de um poder absoluto de bloqueio: mecanismos de compensação obrigatória ou de penalização, pensados em termos financeiros ou objetivos, poderiam ser eventualmente acionados.

### 3.3. Descentralizar ou estabelecer novas relações entre níveis territoriais?

Do ponto de vista da gestão de recursos e do meio ambiente, a problemática usual da descentralização apresenta-se em larga medida insuficiente. Como tal, ela não chega a configurar uma resposta satisfatória às

necessidades de integração que resultam tanto da fragmentação dos processos produtivos e do regime de propriedade do espaço, quanto da compartimentação funcional ou territorial da ação administrativa. Além disso, ela não consegue assegurar uma articulação adequada entre o local e o global, do ponto de vista da questão do meio ambiente.

O que seria de fato a descentralização? No espírito da maior parte daqueles que a reivindicam, ela significa a transferência de poder do nível central para os níveis locais no âmbito de uma estrutura territorial hierárquica, concebendo-se essa repartição como exclusiva. Segundo sua importância, as decisões serão consideradas como oriundas do centro ou do nível regional ou local. Mais freqüentemente, por detrás da reivindicação de descentralização encontramos simplesmente a vontade de eliminar ou de aliviar a tutela exercida pelo Estado central. A aplicação deste enfoque aos problemas ambientais permite distinguir, dentre as decisões capazes de produzir um impacto sobre o meio ambiente, aquelas que deveriam ser administradas no nível local e aquelas que deveriam ser consideradas nos diversos escalões intermediários, num espectro que se estende do nível local ao nível central. O princípio de subsidiaridade adotado pela União Européia decorre desta mesma concepção.

Uma tal especialização dos problemas e das decisões envolvendo os diversos níveis territoriais subestima o fato de que as conseqüências da maior parte das decisões atingem simultaneamente os níveis local, regional e global<sup>10</sup> e que a implementação de decisões específicas no âmbito de um dado nível territorial apresenta muitas vezes um caráter arbitrário e mutilante. Isto significa dizer que grande parte das decisões tomadas pressupõe uma implicação dos diversos níveis territoriais. A questão central diz respeito, portanto, à organização dessa implicação nos processos decisórios. O problema não se identifica tanto com a preocupação em se especificar o nível de responsabilidade ideal, mas antes com o entendimento daquelas formas de interação entre os diversos níveis territoriais que tornariam possível uma decisão que levasse em conta ao mesmo tempo os interesses e objetivos locais, regionais e nacionais, ou mesmo internacionais.

Desta perspectiva, não se trata tanto de modificar os termos da repartição exclusiva de responsabilidades num sentido (centralizador) ou noutro (descentralizador), mas sim, e principalmente, de estabelecer novas

10. O que haveria de mais local do que a organização do tratamento do lixo doméstico? E no entanto as descargas liberam o gás metano, fato que, por sua vez, contribui para o agravamento do efeito estufa. A política de tratamento de dejetos deve também levar em conta as coações de uma ação orientada no sentido do meio ambiente planetário.



relações entre os níveis, limitando-se as zonas de responsabilidade exclusiva e ampliando-se as zonas de responsabilidade conjunta. A primeira missão de uma estrutura de gestão dos recursos e do meio ambiente que se desdobra sobre vários níveis territoriais seria muito mais a de promover a harmonização dos pontos de vista dos diversos níveis territoriais, todos eles sendo considerados *a priori* legítimos, e sem excluir nenhum deles, do que assegurar uma delimitação estrita de poderes e de zonas de responsabilidade.

Segundo essa nova concepção, cada nível detém um papel específico a ser desempenhado. Seu ponto de vista não se reduz ao ponto de vista dos outros. Diante disso, abandona-se a hipótese extrema, que ainda prevalece na concepção usual, segundo a qual o ponto de vista expresso pelo nível central subsume e integra todos os demais.

Torna-se então ilusória a busca de um qualquer melhor nível para se implantar uma gestão integrada, pois, sejam quais forem os critérios que possamos reter nesse sentido, nenhum nível isolado mostrar-se-ia capaz de responder adequadamente às diversas tarefas que devem ser asseguradas nos processos de gestão. Por exemplo, no caso da gestão dos recursos hídricos, a escala correspondente às bacias hidrográficas apresenta-se como uma escala judiciosa, mas não pode ser considerada a única; outras escalas territoriais devem ser igualmente adotadas com vistas ao tratamento de problemas tais como a depuração de certos rios ou a gestão de lençóis freáticos.

Não há dúvida que esta concepção suscita a emergência de novos problemas a serem confrontados. A atenuação do caráter hierárquico das relações deve permitir que cada nível disponha de um poder autônomo de bloquear as decisões que mobilizam a participação dos outros níveis, poder que constitui uma espécie de reconhecimento de que a especificidade de seu ponto de vista deve ser considerada legítima. Não obstante, admitimos que certos mecanismos devam ser introduzidos para incitar todos os níveis territoriais envolvidos a cooperarem efetivamente entre si, bem como para fazerem valer seu poder de bloqueio somente em certas situações extremas. Como no caso precedente, com perfil horizontal, trata-se aqui de encontrar os meios institucionais destinados a associar um custo à utilização do poder de bloqueio.

A implementação integral dessa co-responsabilidade do conjunto da estrutura territorial face à gestão dos meios naturais e dos recursos pressupõe uma estrutura de consulta e negociação interníveis, que poderia se concretizar, de maneira vantajosa, mediante contratos de gestão envolvendo parceiros públicos situados em diversos níveis. Esses contratos, compreendendo a definição de objetivos e de instrumentos, poderiam influenciar uma parcela

considerável do *budget* reservado a cada nível territorial, e isso nos dois sentidos. As instâncias locais de tomada de decisão deteriam assim o poder de acionar os recursos financeiros disponíveis para o escalão central e, inversamente, o escalão central, por meio da negociação desses contratos de gestão, poderia acionar os recursos financeiros a serem colocados à disposição das instâncias locais. Através da organização sistemática de uma negociação entre os diversos níveis, apelando-se para essas implicações financeiras mútuas, espera-se que sejam elaboradas progressivamente, e por iterações sucessivas, soluções de harmonização entre os diversos critérios e pontos de vista a serem levados em conta na definição e na implementação de novos modos de gestão de recursos naturais.

### 3.4. Que recortes territoriais?

O contexto territorial não pode ser considerado neutro no processo de criação de uma modalidade de gestão integrada. Mesmo que os diversos recursos naturais estejam relacionados ao espaço das mais diversas formas, podemos avançar a noção de “espaço de gestão de um recurso” para designar a escala espacial sobre a qual concebemos e colocamos em ação uma dinâmica de gestão integrada do mesmo. Um tal espaço de gestão deve viabilizar a implantação de um programa global visando a melhoria do potencial de recursos já existente. No caso dos recursos renováveis, esta noção permite a análise da estruturação ecológica e geográfica do território.

A aplicação diferenciada desta noção permitiria identificar vários tipos possíveis de recorte territorial, dependendo da natureza específica de cada recurso. A gestão da água, por exemplo, poderia ser realizada na escala das grandes bacias hidrográficas, dos rios e dos lençóis freáticos. A gestão das florestas poderia ser empreendida essencialmente na escala dos maciços florestais. Por sua vez, a gestão de solos agricultáveis implicaria ao mesmo tempo os níveis mais elevados e os níveis inferiores de gestão, alcançando até mesmo os limites das explorações agrícolas ou de partes deles. Uma tal pluralidade de recortes territoriais não elimina, todavia, o aparecimento de certos problemas.

Se consideramos a questão do recorte a partir do espaço visto em si mesmo, devemos reconhecer, antes de mais nada, o fato de que toda unidade espacial concreta constitui um conjunto complexo de recursos, suporte das mais diversas atividades econômicas e sociais. Decorre daí que o objetivo da gestão do espaço passa a consistir na administração das interações entre os diversos tipos de recursos, entre as atividades que lhes confere valor, e entre as instituições que regem essas atividades. Ela se torna orientada por um objetivo de qualidade do conjunto dos meios naturais, sendo que



essa qualidade resulta especialmente da confrontação de demandas concorrentes induzidas pelas diferentes atividades desenvolvidas no território.

Em consequência disso, as unidades de gestão do espaço não podem coincidir com a estruturação espacial da gestão de cada recurso que ela integra. O recorte espacial que responde às exigências da gestão territorial deveria ser aquele que nos permitiria levar em conta o maior número possível de interações. Dessa forma, a gestão territorial deve assumir a integração externa da gestão dos diversos recursos, ao passo que a organização espacial da gestão de um dado tipo de recursos decorre, antes de tudo, da preocupação por assegurar a integração interna da gestão desse domínio de recursos. Segundo o grau de autonomia de cada domínio de recursos relativamente aos outros e à qualidade do meio, conviria portanto privilegiar tanto a integração interna quanto a externa. No caso dos recursos renováveis, ligados à inserção nos processos e equilíbrios ecológicos, a necessidade de integração externa surge como a mais intensa, ao passo que no caso dos recursos não renováveis, associados a localizações precisas e pontuais, poderíamos privilegiar a modalidade de integração interna.

Na realidade existiriam duas soluções de princípio para o problema do recorte territorial: podemos conservar tanto um contexto territorial próprio a cada domínio de recursos, sabendo que esse contexto será diferente do contexto territorial administrativo que prevalece tanto para a orientação do desenvolvimento quanto para a administração cotidiana dos territórios; quanto um contexto territorial único no qual se considera a gestão de conjunto dos recursos, aquela relativa ao espaço e aos meios naturais, ao desenvolvimento econômico e aos equipamentos, e, finalmente, à administração propriamente dita.

No primeiro caso, a heterogeneidade dos recortes territoriais coloca o problema das estruturas complementares a serem criadas, visando harmonizar o conjunto das lógicas de gestão mencionadas com o objetivo geral de se assegurar a retroação dos modos de gestão dos recursos e do espaço sobre a escolha das opções de desenvolvimento considerada a mais a montante possível.

No segundo caso, a busca das unidades correspondentes a um tal recorte territorial dotado deste perfil único deveria se ajustar à noção de “espaço de solução de problemas”. Esta noção designa um recorte territorial onde, para cada unidade que o compõe, poderíamos identificar e apreender os principais problemas que lhe dizem respeito, mas também e sobretudo, onde estaríamos em condições de dispor de margens de liberdade suficientes para acionar as diversas variáveis de escolha, para que se torne possível conceber uma variedade de soluções suscetíveis de provocar uma melhora perceptível da situação.

Seja como for, nenhum recorte poderá jamais satisfazer a todos os critérios ou constituir um contexto adequado para tratar todos os tipos de problemas. Na concepção proposta, além disso, a estrutura territorial de base deveria ser considerada somente como o núcleo de tratamento dos problemas em pauta, algo que necessitaríamos completar por meio de procedimentos *ad hoc*, visando confrontar questões que poderão superar os limites de um espaço assim constituído. Em vez de se buscar o bom recorte territorial que possa satisfazer a todos os pontos de vista, seria melhor partir do pressuposto de que ele não existe, abrindo assim o campo perceptivo para a necessidade de se adotar procedimentos adicionais. Essas soluções complementares configuram aquilo que denominamos soluções não-institucionais, podendo assumir formas e estatutos os mais diversos. A fórmula mais flexível corresponde à figura da associação, que pode agrupar empresas, coletividades locais e representantes dos diversos níveis territoriais do Estado, com base em contratos de gestão.

#### IV. Os Conflitos de Justificação: a Legitimidade em Questão

As proposições que acabam de ser avançadas sobre a esfera institucional focalizam as mudanças a serem introduzidas se quisermos evitar que a noção de gestão integrada se torne o ponto de apoio de um empreendimento tecnocrático que, além disso, e cada vez mais, não poderia evitar o fracasso no alcance de suas metas. O enfoque multi-organizacional proposto situa na base da concepção das instituições de gestão o reconhecimento da pluralidade de sistemas de valores e de tipos de interesse exigidos pela gestão de recursos naturais. De fato, em se tratando de meio ambiente, os conflitos observáveis não podem ser compreendidos somente como conflitos de interesses, se tomarmos o termo “interesses” em seu sentido econômico habitual, que exprime a presença de conflitos envolvendo a apropriação de bens ou de renda. Esses conflitos estão enraizados na confrontação entre sistemas de representação da natureza e entre diferentes universos de legitimidade que coexistem na sociedade moderna de tipo ocidental. São esses universos e essas representações que buscaremos explicitar em seguida.

##### 4.1. As políticas públicas entre o fogo cruzado da exigência de eficácia e dos conflitos de legitimidade

Se quisermos compreender os problemas peculiares que estruturam o campo das políticas públicas, dois aspectos essenciais devem ser levados



em conta. Inicialmente, para os atores sociais que elas interpelam, as noções de política e de instrumento fazem parte de um universo intelectual que corresponde àquele da ação intencional de atores perseguindo certas metas, optando por certos objetivos e lançando mão de meios suscetíveis de produzir resultados que guardam afinidade com essas metas e objetivos. Em seguida, tratando-se da condução de ações coletivas, as opções possíveis são debatidas e submetidas a uma exigência de justificação coletiva que os responsáveis satisfazem com maior ou menor grau de sucesso. Este processo social mobiliza certas representações sociais do interesse coletivo e uma apreciação da eficácia potencial dos meios suscetíveis de serem utilizados. Situada no âmago da definição de racionalidade, essa questão ligada à eficácia torna-se evidentemente crítica, na medida em que nenhum governo e nenhuma administração podem mais se dar ao luxo de implementar políticas ineficazes... A posição adotada na análise oferecida a seguir consiste em levarmos a sério essas duas características do campo das políticas públicas — universo da ação intencional e imperativo de justificação —, que conferem sentido à questão da eficácia vista enquanto objeto e desafio para os debates coletivos.

A problemática da legitimidade diz respeito aos processos pelos quais os sujeitos sociais elaboram ou reconhecem os princípios de escopo geral suscetíveis de constituírem uma matriz, percebida como legítima, para a arbitragem de conflitos ou para a constituição de acordos sobre as decisões relacionadas ao bem comum. Tais processos compreendem, além de momentos de elaboração e de invenção, hesitações, questionamentos, denúncias de legitimidade apresentadas como falsas ou usurpadas, e também mecanismos de consolidação. Alojando-se por sua vez no âmbito das representações, das práticas, das técnicas e das instituições, eles instrumentalizam uma forma específica de legitimidade. Compreendida nesses termos, a questão da legitimidade não se reduz evidentemente à questão ligada à existência e ao conteúdo de um corpo de textos legislativos e regulamentadores que os Estados devem colocar em ação, pois nesse caso o problema colocado anteriormente deixaria de existir<sup>11</sup>. Essa questão não deve ser confundida também com os procedimentos utilizados por certos atores para “racionalizar”

11. Assim, na França um dos principais pontos de referência constitui a lei relativa à proteção da natureza, que data de julho de 1976. Seu artigo primeiro afirma que a proteção dos espaços, das espécies e dos recursos naturais é de interesse geral, e que constitui dever de cada um salvaguardar o patrimônio natural no qual se vive. Se a questão da legitimidade dependesse apenas da lei, o problema da natureza estaria regrado. Mas podemos constatar a freqüente incapacidade da lei em fornecer os meios para a gestão dos conflitos e em equacionar as contradições que surgem.

a *posteriori* ou justificar, a seus próprios olhos e aos olhos de outros, certas formas de conduta induzidas por motivos inconfessáveis.

Nesse contexto, duas chaves complementares de interpretação são propostas. A primeira pode ser assim enunciada: a legitimidade dos interesses associados à proteção da natureza permanece ainda hoje assegurada de forma deficiente. Por um lado, o objeto da ação pública nessa matéria surge ou como incerto, para além de um consenso pouco consistente, ou como fortemente controvertido. Esta apreciação leva em consideração várias gradações: pode haver dúvida sobre a própria existência de interesses legítimos associados à natureza; pode haver hesitação relativamente ao(s) princípio(s) de legitimidade dos quais eles decorrem<sup>12</sup>; pode haver incerteza quanto à definição de seu domínio pertinente de intervenção, isto é, dos tipos de situações onde se torna legítimo valorizá-los e mesmo fazê-los prevalecer. Por outro lado, não escapa a ninguém que esses interesses ferem outros interesses cuja legitimidade está melhor ancorada no tecido social, e sofrem o contragolpe da crise do interesse geral e de seu suporte tradicional que é a administração do Estado. De todos esses elementos resulta, num segundo momento, uma carência importante, particularmente no campo dos dispositivos de informação e de controle, carência esta que os observadores não deixam de constatar, mesmo se eles acabam freqüentemente reduzindo o problema à fragilidade dos recursos humanos e orçamentários ou à ausência de uma administração territorial efetiva, centrada na gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente.

A segunda chave de interpretação proposta pode ser formulada assim: longe de se conformarem à maneira como são freqüentemente apresentados e às justificativas que são avançadas para sua utilização, os principais tipos de instrumentos de política solicitados ou colocados em discussão no âmbito do debate acadêmico e social (as regulamentações, os instrumentos econômicos, como as taxas e as licenças negociáveis de poluição; o planejamento

12. Numa análise que ilumina as contradições nas quais nos encontramos quando pretendemos derivar a legitimidade da proteção da natureza da Carta dos direitos fundamentais do homem, Claude Lévi-Strauss (1983: 374) afirma a propósito de dois projetos de lei que haviam sido encaminhadas à Assembléia Nacional francesa: “pois é contraditório proclamar num artigo o direito às atividades ‘de natureza plena’, e, no artigo seguinte, o dever de submeter essa mesma natureza ao princípio de ‘valorização racional’. Seria também contraditório reclamar, numa mesma frase, ‘a proteção da flora e da fauna, a conservação das paisagens, a liberdade de acesso a sítios pitorescos’ e a ‘eliminação de danos provocados pelo ruído, pela poluição, e por todas as outras formas de degradação do ambiente de vida’: a liberdade de acesso aos sítios pitorescos é, em si mesma, uma forma de poluição e não a menos importante. [...] A natureza, antes que nos preocupemos em protegê-la para o homem, deve ser protegida dele. [...] O direito ambiental, sobre o qual se fala com tanta intensidade, constitui um direito do meio ambiente sobre o homem, e não um direito do homem sobre o meio ambiente.”



territorial; a gestão patrimonial negociada) não podem ser reduzidos ao seu estatuto instrumental, na medida em que provocam o envolvimento de algo mais que eles próprios: uma rede de afinidades com certos dispositivos sociais, certos tipos de representação da natureza, certos tipos de interesses humanos e certas concepções do que seria a sociedade. Se bem que a passagem de um tipo de instrumento a outro acaba provocando o deslizamento, não admitido ou inconfessado, de um universo a outro.

Se aceitarmos o quadro que se descortina através do emprego dessas duas chaves de interpretação, o esquema clássico de análise e de comparação da eficácia dos diversos tipos de política torna-se inoperante: a distinção “fins-meios” perde nitidez e as finalidades passam a ser questionadas, não se impondo mais como um dado evidente sobre o qual poderíamos nos apoiar. É por isso que podemos avançar o argumento — parafraseando uma expressão utilizada por Jean-Pierre Dupuy (1982)<sup>13</sup> num outro contexto — de que o debate sobre a eficácia dos instrumentos de política de gestão de recursos naturais e do meio ambiente contém atualmente as incertezas, os embates e as controvérsias quanto à sua legitimidade, e isto nos dois sentidos atribuídos ao termo “conter”: como o fruto contendo o verme que o devora e como o envelope que represa sua expressão e sua explicitação públicas. As questões de legitimidade correm assim o risco de serem submetidas a uma arbitragem realizada com base em opções efetuadas no cenário instrumental, com pouca transparência social e sem que as concepções impostas se tornem capazes de captar adesões duradouras. Se bem que haveria aqui um efeito de reforço mútuo, entre a perturbação ou a indecidibilidade que afetam a legitimidade suscetível de ordenar os interesses ligados à natureza, e a ênfase colocada na questão instrumental...

De todos os valores que aspiram estar em condições de justificar a instituição e a ação coletivas, e também de regular as relações entre os homens, apenas alguns são capazes de fundar uma legitimidade, em razão de sua capacidade de universalização. São estes valores que podem fazer emergir aquilo que Luc Boltanski e Laurent Thévenot (1987) denominam uma “cidade” (*citê*), isto é, um universo de justificação legítima. Respondendo a uma axiomática precisa<sup>14</sup>, o modelo da “cidade” ilumina as condições de

instituição de um princípio de ordem suscetível de configurar a referência de um processo social de definição de acordos e de regulamentações de conflitos.

Uma sociedade complexa abriga simultaneamente vários universos legítimos de justificação e coloca em jogo vários princípios de legitimidade. O que devemos esperar, portanto, é que um processo plural de elaboração de diferentes “naturezas”, aspirando ao estatuto de “bem comum legítimo”, deva ser levado em consideração. Da mesma forma, deveremos nos esforçar para apreender as múltiplas configurações relacionais que sua confrontação pode fazer emergir.

A falta de legitimidade que caracteriza as políticas ambientais pode ter duas origens distintas: um déficit de elaboração, que pode ser apenas provisório, de uma representação da “natureza” no âmbito de uma “cidade”, que não está portanto equipada para tratá-la e integrá-la à sua ordem; onde uma indecidibilidade quanto ao princípio de legitimidade surge como a opção mais apropriada, em função das características da situação. Neste último caso, a questão da legitimidade permanece necessariamente em suspenso, tornando-se opaca face à existência de diversas proposições, ao mesmo tempo concorrentes entre si e sustentadas de forma insuficiente.

Dessa forma, o meio ambiente e a natureza constituem o objeto cotidiano de confusões e disputas relacionadas à maneira de qualificá-los, aos princípios de avaliação que lhe podem ser aplicados e aos instrumentos de ação a serem implementados com vistas a fazer valer adequadamente o interesse superior eventual que eles representam. Isto vai muito além do reconhecimento da existência de simples desacordos sobre o valor relativo ou sobre a classificação de tal ou qual elemento natural, no âmbito de um princípio de ordem único e claramente reconhecido por todos; pois, neste caso, provas específicas tornam-se suscetíveis de arbitrar e de neutralizar os desacordos. Isso significa dizer que não deveríamos confundir a falta de legitimidade com uma valorização insuficiente na hierarquia de grandeza associada a uma determinada ordem.

13. Num ensaio sobre Adam Smith, Dupuy (1982: 260) enuncia a tese de que para esse fundador da economia clássica, ao qual devemos a autoria da metáfora da “mão invisível” do mercado, a economia contém a violência, no duplo sentido do verbo “conter”.

14. Esta axiomática, exposta por Boltanski e Thévenot (1987: 39-43) comporta seis princípios: a) a distinção entre os homens e os outros seres, fundamentando uma “humanidade comum”; b) a distinção de vários estados possíveis, reconhecendo a possibilidade de uma dessemelhança social entre os homens;

c) a afirmação de uma “dignidade comum”, que se traduz por um mesmo poder de direito de acesso aos diversos estados; d) a afirmação de existência de uma escala de valores de bens associados aos estados, constitutiva de uma ordem; e) um princípio de economia segundo o qual o acesso a um estado superior está condicionado à aceitação de um custo ou de um sacrifício; f) a geração, por aqueles que acedem aos estados superiores, os “grandes”, de um bem superior comum que beneficia toda a comunidade.



## 4.2. Pontos de referência na economia geral de formação de uma “natureza” legítima

Entre a realidade da natureza biofísica, referência fugaz mas indispensável, e as “representações da natureza”, estão intercaladas as matrizes de justificação, formas primárias de estruturação cognitiva e prática, cuja confrontação subentende uma parte essencial dos conflitos envolvendo os recursos naturais e o meio ambiente. Os pontos de referência lógicos da construção dessas representações da natureza engajadas nos conflitos públicos apresentam-se da seguinte forma:

a. Cada universo legítimo de justificação define um “bem comum” e um princípio de ordem social aos quais os sujeitos sociais podem se referir para arbitrar uma disputa ou fundamentar um acordo sobre seu acesso às diversas instâncias sociais, ou sobre as opções de ação que se lhes apresentam. Sujeitos e objetos configuram juntos situações definidas, nas quais se inscreve o processo de busca de um acordo. O processo de arbitragem de um desacordo implica assim um trabalho de depuração de situações brutas, a partir de operações de seleção e de qualificação dos objetos e dos sujeitos pertinentes. Esta triagem permite que sejam retidos os elementos significativos e separados aqueles que não o são, do ponto de vista do universo de justificação considerado. Este trabalho engendra uma situação “bem constituída”, ou seja, para a qual existem provas geralmente aceitas e bem codificadas.

Esta operação de qualificação apresenta a característica de uma convenção primária e pode ser considerada, portanto, como arbitrária. Configurando a dominação da autonomia do social face à realidade material das situações brutas, ela não pode funcionar sem gerar consequências nocivas para o processo de busca de acordo, podendo chegar ao extremo de deformar ou ignorar as características próprias das situações em questão e, em particular, as características dos objetos técnicos e naturais que elas colocam em jogo. O problema relativo à formação de um acordo não se coloca realmente no abstrato e sua solução não resulta apenas de uma confrontação de valores ou de idéias, mas, podemos dizer, de sua operacionalidade relativamente à situação que deu origem ao problema. Existe aqui algo como um “princípio de realidade” essencial<sup>15</sup>.

15. Boltanski e Thévenot (1987: 102) indicam nesse sentido: “As pessoas e as coisas, emprestando seu apoio umas às outras, mantendo-se, por sua coerência, dão prova da existência de uma justiça natural, quer dizer, de uma justiça de acordos entre os homens conforme uma justeza dos acordos feitos com as coisas. [...] A prova de grandeza não se reduz a um debate de idéias, mas engaja pessoas, com sua corporeidade, num mundo de coisas que servem ao apoio, e na falta das quais a disputa não encontraria mais matéria para se interromper numa prova.”

Este processo de qualificação apresenta um perfil de generalidade que o torna quase banal. Nesse sentido, como devemos qualificar os dejetos oriundos da criação de porcos: como “adubo”, na medida em que sua aplicação sobre os solos agricultáveis visa enriquecê-los, ou como “dejetos poluentes”, na medida em que essas substâncias representam um perigo bacteriológico e um fator de indução de efeitos nocivos e de poluição de lençóis freáticos ou de cursos d’água? Segundo a qualificação adotada, não só as autoridades administrativas encarregadas da resolução do problema, mas também as maneiras de abordá-lo e os princípios de referência assumidos serão diferenciados.

A qualificação dos sujeitos que teriam direito ao reconhecimento de seus interesses num contexto determinado é também um pressuposto importante. Assim, em termos da ordem mercantil, somente o proprietário dispõe do “direito à cidade” (*droit de cité*); na ordem industrial, exige-se uma competência técnica capaz de ser valorizada na produção para que alguém seja beneficiado com um reconhecimento etc.

b. Em situações onde o problema do acordo está colocado — por ocasião de debates sobre uma nova ação a ser empreendida ou sobre uma nova norma a ser adotada, ou por ocasião de um questionamento de regras ou ações anteriormente aceitas —, bens e sujeitos pertinentes tornam-se objeto de uma avaliação através de provas que pressupõem a existência de objetos com base em procedimentos rigorosos, tais como um processo diante dos tribunais, um cálculo econômico de rentabilidade ou os testes de inocuidade de uma nova substância farmacêutica. Assumindo o desafio de determinar o valor relativo de certos objetos ou a hierarquia legítima dos estados nos quais se encontram os sujeitos, essas provas permitem precisar a grandeza dos seres envolvidos.

c. Na ausência de um princípio de legitimidade que constitua um ponto de referência na busca de um acordo destinado a arbitrar um conflito, dois aspectos concretos se impõem, ambos compartilhando a característica comum de recuarem diante do problema da justificação: por um lado, a lógica de relações de força e da violência, sob suas diversas formas, ou, por outro, a conclusão de arranjos pontuais e contingentes, onde cada ator envolvido sabe que eles não se tornam justificáveis de um ponto de vista mais geral, preferindo via de regra mantê-los ocultos. Essas situações podem ser instáveis, perdurando apenas na medida em que a configuração particular de forças e de interesses que a fizeram emergir presente, ela mesma, solução de continuidade.

d. As situações complexas, marcadas pela contingência e pelo acaso — onde o arquétipo seria o acidente —, confrontam sujeitos e objetos



dísparos, dependendo *a priori* de diferentes universos de justificação. Na medida em que cada princípio de legitimidade encontra sua pertinência, de maneira privilegiada, no contexto de um dado campo social, o problema a ser resolvido equivale à determinação do universo suscetível de servir como ponto de referência único para regular os desacordos. Esta questão pode conduzir ao surgimento de conflitos de opinião ou de interesses.

e. Uma das saídas possíveis para a resolução de tais conflitos seria a constituição de figuras de síntese entre vários princípios de legitimidade: busca-se portanto concretizar um acordo com base na referência a um novo princípio ainda virtual, integrando ou combinando vários princípios pré-existent. É o que designamos pelo termo “compromisso”. As organizações e as instituições, que deveriam organizar de maneira permanente, e não apenas accidental, os seres e os objetos que dependem de vários universos de justificação, constituem a cristalização de tais compromissos.

#### 4.3. As diferentes “naturezas” legítimas

À pluralidade de universos de justificação presentes nas sociedades complexas modernas corresponde uma pluralidade de representações da natureza, que são mobilizadas por ocasião de conflitos ou de deliberações.

##### A “natureza mercantil”

Nesta “cidade”, as relações entre pessoas são pensadas em função da circulação de bens raros, mas não singulares, e transmissíveis pela troca. O estabelecimento de uma concorrência e a constituição de mercados pressupõem uma definição comum dos bens sobre os quais convergem os desejos de apropriação. Trata-se do reino dos interesses particulares, mas estes escapam dos laços domésticos. O consentimento em pagar, revelado no ato da troca, sanciona o valor dos bens, e este valor permite a classificação das pessoas segundo sua riqueza.

A natureza encontra aqui um reconhecimento na medida em que ela constitui uma fonte de mercadorias. Segundo uma via direta, conseguimos inserir os elementos naturais no âmbito da apropriação e da troca, o que implica sua separação tanto do estado natural quanto do contexto de sua produção. Segundo uma via indireta, conseguimos estabelecer e fixar uma relação entre certos bens e serviços mercantis e um certo estado ou uma certa representação da natureza, de maneira que o acesso a uns e outros

apareça como indissociável, como no caso das ligações entre o turismo hoteleiro e as paisagens das regiões turísticas.

##### A “natureza industrial”

A sociedade é concebida aqui como uma espécie de máquina dotada de um conjunto de órgãos funcionais articulados com vistas à *performance* e busca de eficácia na satisfação de necessidades. O centro de gravidade está constituído pelo trabalho e pela produção. O futuro é assegurado pelo controle, pela previsibilidade, pela estabilidade e pela confiabilidade. A ação fundamenta-se no conhecimento científico e na capacidade técnica, e os juizes do processo são os *experts*. A grandeza passa a ser avaliada em função da dimensão produtiva, calculável e mensurável, dos seres humanos e de suas *performances*. A existência de potencialidades não utilizadas representa um escândalo. A coordenação é assegurada pela organização e pela planificação; os princípios de hierarquia e de autoridade colocados em ação são justificados através de referências à competência e à razão, e instituem a separação entre as tarefas ligadas à concepção e à execução.

A natureza constitui um componente integral dessa “cidade”, mas como “recurso natural a ser explorado”, como “natureza” a ser incorporada na produção, a ser valorizada pela transformação que lhe confere o trabalho humano. Decorre disso que a “grande” natureza seria aquela na qual a energia e a potência (*puissance*) tornam-se controladas, aquela que se tornou previsível, útil e funcional, aquela que responde a necessidades, uma “natureza” objetiva, apreendida por cientistas e engenheiros com vistas a seu uso. No limiar mais baixo da escala, encontramos a “natureza” improdutiva, aleatória, insubmissa e, em função disso, perigosa.

##### A “natureza cívica”

A “cidade” cívica está constituída em torno da figura da vontade geral (*volonté générale*) que emana de cidadãos livres e em posição de igualdade. A qualificação “geral” não designa aqui a agregação de interesses particulares, mas o estado ao qual tem acesso o cidadão que consegue se despojar de seus interesses próprios e aceder assim ao interesse superior comum que permite fundar a ação coletiva. A referência primária é a democracia e seus procedimentos. A forma privilegiada de expressão da legitimidade está aqui constituída pela lei universal. Esta “cidade” valoriza as organizações



e instituições representativas de um interesse geral, tal como a administração estatal.

A natureza não ocupa um espaço particular na organização dessa “cidade”; ela constitui simplesmente um lugar de aplicação do princípio “cívico”. Isto se traduz por uma exigência: estabelecer a igualdade de base dos cidadãos face à natureza, que deve se tornar acessível ao maior número possível sem permanecer acessível a alguns. Isto se manifesta também por uma delimitação do território combinando um recorte próprio, distinto das fronteiras “naturais” ou tradicionais, e pela disseminação de equipamentos e de meios simbólicos que representam, através de sua uniformidade, a unicidade da vontade geral.

O valor da natureza constitui aqui uma função de seu modo de administração: ele é potencializado através de uma administração pública. Podemos imaginar a diferença de estatuto cívico entre a floresta privada e a floresta comunitária pública (*forêt domaniale publique*), emblema do Corps des Forestiers<sup>16</sup>.

#### A “natureza do renome”

Ali reina a opinião dos outros. Considera-se importante aquilo que é conhecido, ou mesmo célebre. A natureza não ocupa um espaço específico e não se encontra incorporada e qualificada senão através de figuras mobilizadas pelos meios de comunicação de massa: por um lado, aquelas associadas às dimensões do “monumento” e da “paisagem” situadas na base do “turismo cultural”, de suas imagens de Epinal e de suas estações, cujo arquétipo está representado pelo sítio grandioso e único, onde a celebridade impõe um código a ser obedecido para se estar na moda; e por outro lado aquelas associadas às dimensões da “catástrofe” ou da “ameaça”, avidamente consumidas na época atual e que os jogos de espelho entre os mídia e a opinião impõem às vezes à agenda política, violentando as prioridades estabelecidas em função de outras considerações.

Seres naturais e obras humanas tornam-se aqui confundidos enquanto objetos de renome. Sua grandeza é medida através dos índices de notoriedade e de frequência, bem como dos resultados de sondagens de opinião.

16. Consultar o artigo de R. Ballion incluído na coletânea organizada por C. Henry e J. C. Toutain, *Milieus naturels*. Paris: CNRS e Palaiseau, Presses de l'Ecole Polytechnique, 1986. (Nota do Tradutor).

#### A “natureza inspirada”

A “cidade” inspirada tem por traço distintivo o fato de se constituir tomando por referência uma cidade ideal, “que não é deste mundo”. Regras de conduta e valores são extraídos do saber que certos homens “inspirados” pretendem dispor sobre esta cidade ideal. Na medida em que as provas nesse campo são difíceis de serem arroladas, em função da ausência de pontos de referência objetivos, esses homens inspirados devem, com seu engajamento pessoal e com seus sacrifícios, atestar por meio de sua própria pessoa o bem comum a que aspiram e a consistência da interpretação que eles propõem para os eventos que visualizam como indícios.

Marcada pela introdução de uma certa distância relativamente aos interesses humanos “deste mundo”, essa natureza surge como via de acesso simbólico a uma dimensão transcendente ao homem e como uma garantia para a colocação de limites à sua ação. Esse traço geral pode abrigar tanto a expressão de uma visão religiosa, pela qual os seres da natureza são ainda habitados pelo criador divino, quanto uma concepção jurídica que procura, mediante um curioso desarranjo, oferecer um fundamento para a instituição da pessoa humana num direito natural; neste caso, o desafio é encontrar um fundamento para as proteções e para os limites em vista dos poderes que os homens estão em condições de exercer sobre outrem ou si mesmos (Edelman & Hermitte, 1988).

Essa “cidade” privilegia aquilo que tem valor de singularidade, de integridade e de gratuidade, aquilo que escapa à medida e à equivalência, aquilo que é imprevisível e provoca o sentimento de superação. Obstáculos a serem superados e limites a serem resguardados estão inscritos nas *démarches* de iniciação, implicando uma ascense. Uma tal visão, que não deixa de ser denunciada como elitista de um ponto de vista “cívico”, ou como obscurantista de um ponto de vista “industrial”, marcou fortemente o movimento social desde o fim do século XIX (Cadoret, 1985; Acot, 1988; Lefeuvre, 1990) e permanece ainda dotada de vitalidade.

#### A “natureza doméstica”

Generalização dos laços familiares, a “cidade” doméstica designa um universo que se refere a relações de dependência pessoal, de participação em corporações e linhagens que transcendem a sucessão de indivíduos. Os bens constituem aqui os objetos familiares que se tornam objeto de uma



transmissão pessoal, no seio de um grupo definido, e que são dotados de um valor de unicidade através dessa personalização. A natureza torna-se organizada segundo a clivagem “selvagem/doméstico”, com as passarelas e os intermediários compostos segundo uma hierarquia de proximidade à “casa”. É o reino do local e do emaranhado de suas histórias singulares.

Aqui a “grandeza” é definida pela relação entre uma memória e uma transmissão, pela inserção numa tradição. A noção de patrimônio assume uma posição chave, pelo fato de designar uma totalidade constituída de bens apropriados e geridos tendo-se em vista seu uso e sua transmissão e não apenas sua acumulação. Esses bens patrimoniais constituem aquilo que podemos denominar “recursos identitários” (*ressources identitaires*), ao mesmo tempo fiadores materiais da perenidade do grupo em questão e suportes simbólicos de sua identidade. É evidentemente esta “cidade” que constitui a matriz de base para assentar a categoria de “patrimônio natural”, tão solicitada em nossos dias.

#### E a “natureza a ser protegida”?

Que “natureza” encontra-se portanto em causa, quando consideramos uma política pública de “proteção da natureza”? A noção de uma “natureza a ser protegida” implica duas idéias. Temos a ver com seres que existem por eles mesmos, em todo caso mantendo uma relação de distância ou de descontinuidade com o homem atual. E esta “natureza” está ameaçada em sua existência, em consequência de ações ou de usos humanos, ou de outros processos que o homem pode influenciar. Considera-se assim que a preservação de sua existência pode ser assegurada por meio da abstenção desses usos e dessas ações, ou pela neutralização dos processos considerados perigosos.

Uma tal colocação do problema permite-nos acomodar várias das representações supra-referidas, mas não todas. Entre aquelas que apresentam uma certa pertinência, algumas aproximações parciais podem ser feitas, mas as oposições subsistem.

Assim, a “natureza inspirada” ajusta-se bem à idéia de proteção da natureza, na medida em que se trata de desviar os homens da busca hegemônica de satisfação de seus interesses terrestres, domésticos ou econômicos, e de simbolizar uma transcendência através dos limites inscritos nos seres naturais. Simplificando, o sentido dessa proteção seria: destruir a natureza, significa destruir o que está além, ou destruir os próprios fundamentos do homem... A “natureza industrial” integra duas perspectivas: aquela

ligada à “proteção da natureza” em torno do reconhecimento de uma natureza existente em si, à qual se acopla a *démarche* científica de objetivação; e aquela ligada à idéia *saint-simonista* de fundar a ação coletiva na ciência e nos seus representantes, os *experts*. Mas o *élan* produtivo que caracteriza esta “cidade” faz com que a “proteção da natureza” seja considerada apenas um instrumento de apoio ao desenvolvimento científico ou de administração racional, num horizonte de longo prazo, dos recursos produtivos; sendo que os outros componentes de sua ética opõem-se claramente à idéia de proteção.

Quanto às oposições, não faltam exemplos. A lógica associada à “natureza inspirada” não pode aceitar a redução da natureza às *démarches* de objetivação através da medida e aos modelos reproduzíveis que valorizam a ciência e a “cidade industrial”... Na medida em que a “proteção da natureza” exige o recurso às interdições impostas pela via da regulamentação e aos serviços da administração estatal, ela não pode evitar a referência à “cidade cívica”. Ou a exigência “cívica” de acesso igualitário pode ser freqüentemente contraditória face ao objetivo de proteção<sup>17</sup>.

#### 4.4. Tipos de relações entre princípios de legitimidade

As relações entre universos de justificação são marcadas por duas exigências opostas. Por um lado, a constituição da ordem que caracteriza cada uma delas necessita um trabalho de decantação ou de depuração de situações, para reter apenas os objetos e os sujeitos correspondentes. Este trabalho é imposto pelas pré-condições de funcionamento desta ordem, ou seja, para que ela possa conduzir à formação de acordos. Deste ponto de vista, o exercício de um princípio de legitimidade pressupõe a identificação e a interdição de elementos estranhos à “natureza” em questão, elementos esses que poderiam influenciar ideologicamente as comparações e modificar o valor dos resultados<sup>18</sup>. Além disso, conviria também eliminar “as transferências de grandeza” (*les transports de grandeur*), que permitiriam a certos sujeitos utilizar uma posição já adquirida no âmbito de uma “ordem legítima”, para alcançar uma outra, mais vantajosa, no âmbito de uma nova ordem. É por isso que, a fim de afastar as ameaças provocadas pela ambigüidade e a fim de prevenir os riscos de denúncias, uma das formas privilegiadas do “sacrifício” necessário para aceder a um dado estado de

17. Ver p. 243 nota 12 mencionando as tomadas de posição, sobre esse tópico, de Claude Lévi-Strauss (1983: 373-5).

18. A metáfora mais expressiva é certamente aquela relativa à eliminação de produtos para *doping* nas competições esportivas.



grandeza consiste na renúncia àqueles estados induzidos pela existência de outras ordens.

Mas, por outro lado, as sociedades complexas abrigam em seu seio vários universos de justificação<sup>19</sup>, se bem que as situações reais agenciem, de forma tanto positiva quanto negativa, os componentes que dependem de diferentes universos. Parece claro que os domínios sociais são compartimentados, como indica, aliás, o título escolhido para qualificá-los. Mas eles designam não tanto zonas de monopólio, como de simples dominância, se bem que, em sua existência quotidiana, os sujeitos devam passar regularmente de uma situação a outra, de um universo de legitimidade a outro, dando provas de discernimento e habilidade por ocasião dessas transições. Dito de outra forma, considerados em situação, e não reduzidos a puras abstrações, os agenciamentos particulares que caracterizam as diversas “cidades” não constituem universos fechados e indiferentes uns aos outros; eles estão necessariamente em relação, combinando atritos, confrontações, articulações.

O jogo dessas duas exigências contraditórias engendra uma pluralidade de figuras relacionais, das quais podemos reter as seguintes.

### *O afrontamento*

Esta constitui a figura inicial, aquela que deflagra a relação e acaba por engendrar outras formas derivadas; mas ela representa também aquela que permanece sempre em segundo plano, prestes a ressurgir, num movimento de regressão ou de questionamento das relações estabelecidas. Mais problemática do que parece, ela se distingue, por exemplo, da representação usual que fazemos da concorrência mercantil. Aqui, não existe princípio superior que nos permita arbitrar de forma legítima entre universos de legitimidade concorrentes, nem identidade comum, salvo para o analista que revelou uma mesma axiomática presente no âmbito dos universos legítimos de justificação. Mas esta figura do afrontamento se distingue também da violência banal, pois, tratando de princípios que aspiram a fundar um acordo racional (*en raison*), seu reconhecimento não pode proceder da violência, requerendo a adesão<sup>20</sup>.

Os condicionantes desse afrontamento associam classicamente a afirmação de cada sistema de valores — eis o que se deve e o que não se

19. Aliás, é por essa razão que podemos qualificá-las de complexas!

20. Todavia, a violência pode fazer parte dos instrumentos de manutenção de uma ordem reconhecida como legítima.

deve fazer, eis como deve ser pensado o problema, eis aqui as referências gerais a serem adotadas etc. — e a negação dos outros, com todas as suas graduações: cegueira auto-referencial, conduzindo até mesmo a não se reconhecer a existência de outros princípios; negação ativa de sua existência; negação de sua validade interna; negação de sua pertinência para tratar uma situação dada.

Todos esses registros da negação são intensamente solicitados por ocasião da acolhida feita às políticas relativas à natureza em diversos domínios da ação pública e da atividade econômica. Essas reações são amplamente favorecidas pelo fato de que os desafios ligados à natureza se deparam, mais que outros, com obstáculos quando se trata de terem sua existência reconhecida. Na medida em que a “natureza a ser protegida” é constituída no processo de sua liberação do tecido dos interesses imediatos, sejam eles domésticos, industriais ou outros, os interesses que lhe são associados são tributários de uma construção científica mínima e previamente estabelecida. Pelo fato de a ciência em movimento abrir novas possibilidades ao mesmo tempo em que afirma certezas já provadas, as controvérsias ligadas à existência da problemática são portanto constitutivas do debate social suscitado pela questão do meio ambiente.

Existe assim um conjunto de mecanismos de negação e de táticas de esquiva: denegação e surdez, escamoteação, cooperação aparente não tendo por meta senão evitar os processos de tomada de decisão, bloqueio da ação pública nas controvérsias de *experts* sobre questões escolhidas para esse fim etc.

A dureza desses afrontamentos reforça em sentido contrário a necessidade, para cada princípio de legitimidade, de fortalecer sua posição através de um trabalho de elaboração e de depuração, desenvolvendo seu nível de instrumentação e apoiando-se no investimento privilegiado de certos territórios sociais.

### *A especialização dos domínios de legitimidade*

Quando a confrontação conduz à descoberta e ao reconhecimento recíproco, e o trabalho de crítica não conseguiu desmontar a coerência interna das ordens em jogo, pode-se concluir pela delimitação, sempre provisória, de domínios de legitimidade próprios a cada universo de justificação, isto é, de tipos de situações nas quais parece sensato recorrer a tal ou qual princípio. Esta solução de delimitação constitui portanto um dos recursos que a sociedade dispõe para frear o expansionismo inerente



a princípios constituídos com base em sua propriedade de universalização. Parece assim banal constatar que a “proteção da natureza” se especializou de certa forma em certos territórios — parques e áreas de preservação — e que sua legitimidade é freqüentemente reconhecida nesses locais somente sob a condição de ali se acantonar.

Esta figura, nas situações complexas intercalando vários universos, exige o estabelecimento de coações de interface, que objetivam não só distinguir os domínios respectivos de aplicação, mas também preservar as boas condições desta aplicação. Essas coações devem constituir portanto algo mais que simples fronteiras separando os domínios: elas estão imbuídas, em certo sentido, da missão de exprimir e fazer valer as exigências de bom funcionamento da ordem de uma “cidade” no seio do funcionamento de uma outra, de maneira que o desdobramento de uma delas sobre seu próprio domínio não prejudique o desdobramento da outra sobre aquele que lhe corresponde.

#### *A relativização*

Uma outra resultante possível do trabalho de negação próprio ao afrontamento, no caso da exacerbação da crítica recíproca, constitui a figura da relativização generalizada. Na medida em que os fundamentos de todos os universos de justificação tenham sido minados, desaparece a condição mesma de exercício de uma legitimidade que não seja considerada suspeita, e a confrontação conduz a uma regressão no sentido do contingente ou da violência.

#### *O reducionismo colonizador*

Esta figura acrescenta à colonização de um território social, até então ocupado por uma outra ordem de justificação, a redução desta ordem “antiga” às categorias e às normas da ordem colonizadora, que tende então a se impor como matriz única de legitimidade.

Os estados mais agudos de reducionismo podem ser condicionados (*préparés*) por todos os tipos de deslizamentos e contaminações, afetando as categorias utilizadas e as normas de comportamento. Isto ocorre, por exemplo, no caso da assimilação da noção de “patrimônio” à noção de “capital”, ou no caso da redução dos desafios suscitados pela proteção da natureza àqueles ligados à gestão econômica dos recursos naturais, ou ainda

no caso do enfraquecimento da noção de interesse geral, reinterpretado como adição ou equilíbrio de interesses particulares...

#### *A figura do “cavalo de Tróia”*

Ao contrário da precedente, esta figura caracteriza-se pelo fato de que um universo de justificação, seja qual for sua autonomia teórica, esconde na realidade uma outra ordem, velada ou travestida, ou, pior ainda, abriga interesses que não se legitimam em nenhuma ordem. A legitimidade visível desponta então, aos olhos daqueles que desvelam seu pano de fundo, como uma espécie de biombo formal ou como um logro. Esta descoberta conflui no sentido da denúncia aberta e do escândalo, podendo arruinar o crédito da ordem de justificação em questão junto àqueles que se sentem, com ou sem razão, como tendo sido iludidos. O temor, ou para alguns o desejo, de presenciar a emergência de uma tal figura alimenta todas as suspeitas e estimula as posturas de denúncia crítica, visando desvelar os “arroubos de grandeza” e os interesses ocultos relativamente aos quais uma ordem aparentemente legítima não seria senão a vestimenta. A prova tangível de tais arranjos pode ser encontrada numa correspondência, já bem assegurada, senão evidente, entre certas posições estabelecidas no âmbito de uma ordem e aquelas obtidas no âmbito de outras.

Este tipo de denúncia, assumindo as figuras do “cavalo de Tróia” reais ou supostas, ocupa uma posição ambígua do ponto de vista da busca de legitimidade. Por um lado, o procedimento de denúncia é acionado em nome da procura de uma legitimidade autêntica. O exercício da crítica torna-se geralmente suscetível de contribuir para reforçar os universos de justificação “verdadeiramente legítimos” quando ele desemboca na constituição de provas cada vez mais rigorosas. Mas muitas vezes este não é o caso do tipo de denúncias que consideramos aqui: estas podem ser consideradas como dificilmente refutáveis, pois, operando por aproximações entre estados que decorrem de ordens diferentes, acabam se esquivando ao debate sobre a legitimidade através de práticas de “amalgama”; não se trata, aqui, nem de uma crítica interna desvelando as incoerências de uma ordem determinada, ou sua carência de universalidade, nem de uma crítica externa contestando sua pertinência face a uma dada situação. Tais denúncias colocam finalmente em jogo o mesmo mecanismo que caracteriza aquele que elas apontam — a reconciliação injustificável —, sendo que esta identidade pode dar lugar a um jogo de espelhos, onde não se sabe mais se a desconfiança, ou a denúncia, são julgadas como tendo importância crucial ou secundária relativamente à figura do “cavalo de Tróia”...



Limitando-nos aos propósitos dos denunciadores, vários exemplos podem ser oferecidos: o *álibi paisagista* (*paysager*) seria apenas um instrumento que permite ao Estado exercer sua influência sobre o território das sociedades locais, ou a alavanca da dominação dos segmentos sociais urbanos sobre o mundo rural. Os problemas de poluição de origem agrícola seriam apontados visando a constituição e a aceitação de uma política de redução de estímulos europeus à agricultura dos países da União Européia. Equipar os automóveis com catalizadores e avançar no sentido do uso de gasolina isenta de chumbo seriam duas iniciativas tomadas na Europa sob a pressão do governo alemão, com a finalidade exclusiva de favorecer os industriais desses países etc.

A multiplicação dessas denúncias consagra bem, indiretamente, não só a legitimidade nascente das políticas ambientais, mas também sua fragilidade e a incerteza sobre seus fundamentos.

### *O mecanismo*

As complicações e as dificuldades que marcam toda tentativa feita para se obter um acordo, bem como o fracasso que caracteriza muitas vezes o final da *démarche*, fazem com que certos autores procurem contornar o problema da legitimidade e impor a ordem social à qual eles estão vinculados, colocando em jogo certos “mecanismos” sociais. Estes últimos teriam a virtude de se impor aos cidadãos como realidade externa ou “natural”, independentemente de sua vontade. Por definição, o “mecanismo” busca eximir a ordem social do contato com o debate, com a denúncia, com o conflito e com o trabalho paciente de conciliação pressuposto pela lógica do acordo. Introduzindo *écrans* no contexto das relações entre os homens, tenta-se impedir que a violência chegue a invadir a ordem social, localizando-a e fragmentando-a: os estados sociais e o destino atribuído a cada um deles parecem assim resultar não do exercício de uma opção política, mas da ação de mecanismos impessoais que remetem cada pessoa à sua habilidade em fazer uso do mecanismo.

Não nos faltam exemplos para ilustrar esse procedimento: um dos fatores que atraem as elites atuais para uma sociedade de mercado reside, por exemplo, no seu caráter de “mecanismo”, que impõe suas leis e suas regulamentações independentemente de uma vontade coletiva. No domínio da proteção do meio ambiente, inúmeras análises tendem a naturalizar os desafios e as políticas, que passam a ser apresentadas como o simples prolongamento prático de dados científicos, apostando na importância dos

mecanismos automáticos, como os sistemas de taxas parafiscais de reduzido nível unitário, buscando assegurar de forma automática a disponibilidade dos recursos financeiros necessários à implementação de ações de proteção ambiental.

### *A figura do compromisso de legitimidade*

Esta figura designa o processo de geração de um novo sistema de legitimidade, corporificado numa tentativa de síntese entre dois ou vários sistemas de legitimidade existentes. Não se trata aqui de compromisso entendido em seu significado usual, isto é, algo implicando a formação de arranjos locais que se viabilizam através da suspensão da busca de fundamentos legítimos, mas antes da procura de meios que visam “com-prometer” (Barel, 1979) lógicas opostas no processo destinado a integrá-las num sistema mais amplo. A vontade de justificação permanece portanto intacta, mas passa a se referir a um sistema de legitimidade que ainda é virtual.

Esse compromisso alimenta todavia um paradoxo: com efeito, a legitimidade decorre nesse caso de várias fontes, que tendem a se excluir mutuamente. Isto se torna viável apenas por meio de um jogo dialético entre o “constituído” e o “virtual”, que transforma o campo inicial das oposições. Por um lado, o princípio que serve de ponto de referência e mantém a integridade do conjunto dos elementos dessa nova ordem apresenta-se ainda como algo virtual ou em projeto; mas ele já se encontra em atividade enquanto fator de conciliação (*rapprochement*). Por outro, este princípio alimenta-se da legitimidade que lhe é conferida pelas ordens constituídas que ele integra, mas evita sua anulação recíproca, ao instalar essas ordens num espaço onde elas deixam de ser consideradas em si mesmas, passando a ser vistas como em processo de superação, como componentes de uma síntese a ser ainda efetivada.

Evidentemente, trata-se aqui de uma figura frágil, mas que pode ser consolidada progressivamente, tanto através do fortalecimento do processo de constituição da ordem virtual que lhe dá origem, quanto da fixação de novas categorias de síntese.

A via que conduz a tais “compromissos” pode ser desbravada por meio de noções e de seres cuja ambigüidade e cujas afinidades permitem que eles possam se alinhar em uma ou outra ordem, ou que consigam viabilizar o uso de mecanismos de realimentação (*relais*) e de transições. É o caso da noção de patrimônio, que pertence simultaneamente à linguagem da tradição, da economia, da política e da administração. É também o caso



da noção de desenvolvimento durável, em torno da qual são buscados atualmente novos compromissos.

#### 4.5. O exemplo da “gestão patrimonial negociada”

Desenvolveu-se na França, a partir de meados da década de 70, uma corrente original de pensamento centrada na idéia de “gestão patrimonial negociada de recursos naturais” (De Montgolfier & Natali, 1987). A doutrina elaborada está baseada nos seguintes argumentos:

a. A qualidade dos recursos naturais depende do processo de evolução (*devenir*) dos meios (*milieux*), e a gestão de alguns deles depende da gestão dos outros. Na medida em que os meios estão submetidos aos mais diferentes tipos de reações imprevisíveis, um dos principais critérios da capacidade de absorção ou de adaptação reside na preservação da variedade de composição do meio. Paralelamente, a gestão dos recursos deve levar em conta a manutenção da variedade de potencialidades de uso, o que pressupõe a existência de um fator de segurança a ser incorporado.

b. A preocupação de legar às gerações futuras um patrimônio natural em processo dinâmico de renovação, na medida em que o mesmo deve evoluir juntamente com seu titular, constitui um objetivo precípua do trabalho de gestão, ao lado de outros objetivos mais clássicos. Cabe ao Estado representar os interesses das gerações futuras se os outros atores não o fizerem de maneira espontânea.

c. Todavia, a solução institucional não pode ser geralmente encontrada na tentativa de se fazer com que a administração assuma diretamente o trabalho de gestão, pois a qualidade dos meios depende de comportamentos e de usos cotidianos de um número elevado de pessoas, bem como de interdependências que se criam entre eles nessa ocasião. Muito frequentemente, a administração direta pelo Estado consegue apenas provocar o desinteresse e a desresponsabilização das populações locais, sem que o Estado disponha da capacidade de informação e de resposta adequada à solução de problemas marcados pelas especificidades que caracterizam o nível local. O objetivo da intervenção do Estado deveria se traduzir portanto, e prioritariamente, no estímulo ou no desenvolvimento de uma consciência patrimonial junto aos atores implicados na dinâmica de evolução de um meio ou de um recurso, mas respeitando a liberdade e a responsabilidade desses atores.

d. Se bem que existam formas de gestão patrimonial que decorrem da responsabilidade de um titular único, pessoa pública ou privada, o tipo

de gestão exigido pelos problemas ligados à degradação de recursos e dos meios constitui uma gestão patrimonial de “bens comuns” (*en bien commun*), implicando uma pluralidade de atores que descobrem, cada um deles, um interesse patrimonial pelo mesmo recurso ou pelo mesmo espaço, para além dos recortes jurídicos estabelecidos através de direitos de propriedade.

e. Considera-se que o motor desse tipo de gestão reside na organização de um processo de negociação entre os atores envolvidos. Estes últimos irão definir, cada qual em função de seus próprios interesses patrimoniais, e de forma concertada, as regras e os instrumentos de gestão a serem acionados, bem como as regras de atualização desses regimes de gestão. O sucesso dessa negociação, que não exclui — ao contrário — as fases de conflito, depende da elaboração de uma linguagem comum, da definição de um local e de procedimentos de negociação indutores de acordos. Um dos pontos de apoio para a superação das fases conflitantes reside na invenção de soluções positivas suscetíveis de deslocar o quadro inicial de referência no qual as oposições foram cristalizadas. Em caso de êxito, a negociação produz um benefício mútuo para todas as partes envolvidas: o reforço da identidade e da autonomia dos diversos atores envolvidos que decorre do processo constitui o critério último de uma boa gestão.

f. Pela adoção de um quadro de referência e de um procedimento explícitos de negociação; pela mobilização de conhecimentos sobre os meios, não só por parte de cientistas, mas também de atores locais; pela elaboração de previsões e de cenários capazes de simular as evoluções possíveis; pela implementação de abordagens multicritério levando em conta os diversos pontos de vista representados pelos diferentes atores — este processo de negociação reorganiza e racionaliza as formas tradicionais de gestão, frequentemente pouco explícitas e pouco coerentes.

g. Os meios a serem mobilizados para se assegurar a gestão e o controle são diversificados: regulamentos, instrumentos financeiros, incitações contratuais, meios de informação etc. Mas sua eficácia depende fundamentalmente do fato de que eles resultem de uma negociação que promova a associação das partes envolvidas, bem como da maneira pela qual eles se insiram num conjunto de comportamentos efetivos de gestão. Seria em consequência da falta de uma tal adesão preliminar que a abordagem regulamentar clássica surge frequentemente como ineficaz, isto é, pouco apta a ser aplicada, tornando-se rapidamente defasada relativamente à evolução das práticas e das técnicas, e mantendo-se confinada entre os extremos da impotência, caso se apresente como muito geral, ou da paralisia, caso insista no excesso de detalhes...



No conjunto, esta abordagem destaca a idéia de atores autônomos e responsáveis, cuja identidade e capacidade de adaptação resultam da gestão refletida de relações patrimoniais estabelecidas com os recursos naturais e com o hábitat (*milieux de vie*). Ela destaca também a relação de negociação explícita entre esses atores, mas da perspectiva de uma gestão comum ou mesmo comunitária. Ela não elimina, entretanto, o papel das administrações estatais, incumbidas não só de fazer valer seus interesses próprios, mas também, enquanto meta-atores, de organizar ou facilitar a instalação e o desenvolvimento das negociações.

Torna-se surpreendente reconhecer que este modelo, longe de se constituir em alavanca ideológica de um posicionamento do Estado no sentido de assumir diretamente a responsabilidade pelo patrimônio natural, procura viabilizar a relação de negociação simétrica entre diferentes atores sentindo-se comprometidos pela evolução de um lugar ou de um recurso natural. Isto só se torna possível se pressupormos que todos esses atores sejam portadores de uma visão e de interesses patrimoniais, mesmo se tais interesses forem diferenciados. Esta hipótese fundadora permite integrar duas condições: uma preocupação patrimonial compartilhada, que deve permitir o reconhecimento mútuo; e uma diferença de interesses que legitima e alimenta a negociação. Nesta figura, a hierarquização induzida pela noção de patrimônio, reputada como interiorizada por cada um dos atores, funda uma tendência de desierarquização das relações sociais e o estabelecimento de relações contratuais simétricas...

Existe nessa descrição numerosos indícios atestando que a “gestão patrimonial negociada” representa uma figura de “compromisso” pela qual se busca estabelecer um novo princípio de legitimidade no espaço público: reativação sobretudo da “cidade doméstica” (ética da gestão e da transmissão patrimonial, utilização de saberes locais informais) e, secundariamente, da “cidade cívica” (reconhecimento, na qualidade de sujeitos legítimos e em posição de igualdade, de todos aqueles que se vêem como portadores de um interesse patrimonial), e demarcação formal da relação constitutiva da “cidade mercantil” (o acordo resulta de um processo de negociação mutuamente rentável), estando o conjunto consolidado e enquadrado pela visão “industrial” (mobilização dos recursos da ciência para adquirir uma informação objetiva, produtora de previsibilidade e de controle, e emprego de métodos racionais de aconselhamento de processos decisórios visando a valorização, bem como a preservação, da potencialidade em termos de recursos naturais). Não deve surpreender, portanto, que possamos efetuar várias leituras desse tipo de gestão, e sobretudo que não possamos decidir de maneira categórica entre elas.

Será que podemos discernir potencialmente na gestão patrimonial da natureza um novo princípio fundador de uma ordem de justificação bem constituída? Nossa resposta é negativa no estágio atual de formulação desta abordagem, chocando-se contra obstáculos práticos e teóricos relacionados ao mesmo tempo à estrutura de argumentação e às provas de justificação e ao modo de coordenação propriamente dito.

No que diz respeito a este, podemos visualizar a organização de uma negociação entre atores assumindo uma posição de importância central. As condições de sua implementação são precisas: locais físicos e institucionais para encontros, um contexto organizado para o desenrolar da negociação que disponha do assentimento das partes e, sobretudo, atores bem identificados, reconhecendo-se mutuamente como legítimos, e capazes e dispostos a se engajar num processo de gestão. Podemos notar aqui duas fraquezas:

- *inicialmente uma fraqueza de ordem prática*: a sensibilidade difusa da opinião pública, tal como ela se reflete nas sondagens, ou as práticas de envolvimento pessoal exercidas por usuários dispersos e não organizados não configuram uma base suficiente; é ainda necessário que surjam atores reconhecidos como representantes ou porta-vozes de seus interesses, dispendo de um poder real de gestão;

- *em seguida, uma fraqueza de ordem teórica*: como identificar atores dispendo de prerrogativas legítimas para tomar parte nos processos de negociação e de gestão, considerando-se que o discurso patrimonial pretende não se ater aos direitos de propriedade já estabelecidos? Teria um interesse patrimonial a ser considerado relativamente aos recursos e aos ambientes toda pessoa que descobrisse em si um tal interesse! Esta visão pode certamente encontrar algum fundamento doutrinário nos princípios gerais do direito francês (“o território francês constitui o patrimônio comum da nação”; ou “constitui dever de cada um velar pela integridade do patrimônio natural no qual vive”). Mas ela carece certamente de uma localização precisa no direito atual quando se trata, por exemplo, de tornar reconhecidos os direitos de reparação de danos ambientais; os critérios apresentam-se como excessivamente restritivos, centrados na noção de propriedade (Martin, 1989). Os casos de aplicação da *démarche* de gestão patrimonial faz pensar que seriam os atores concretamente envolvidos num processo conflitivo, tendo adquirido na prática o poder de bloquear uma decisão ou um projeto, aqueles com os quais conviria estabelecer a negociação. Mas esta posição “realista” não nos parece justificável, o que nos conduz a um outro aspecto do problema.

Do ponto de vista da coerência do discurso de justificação, certas dificuldades podem surgir. Elas têm a ver com a assimetria radical das



gerações presentes e das gerações futuras, em nome das quais o patrimônio deveria ser gerido. Se nos ativermos à análise de Boltanski & Thévenot (1987: 47-9), não se legitimaria um raciocínio implicando um sacrifício das gerações presentes em benefício de gerações futuras, na medida em que estas últimas não poderiam oferecer uma contrapartida equivalente. Evocando a análise de John Rawls (1987) sobre este ponto, eles acreditam que esta ausência de reciprocidade nas relações entre pessoas estaria em contradição com um dos axiomas constitutivos de uma “cidade”, ou seja, o axioma da “dignidade comum”.

Todavia, o argumento do sacrifício ilegítimo poderia ser utilizado no sentido oposto, em benefício das gerações futuras, desde que se trate não de conceder um capital indiferenciado e em expansão, mas de definir as regras de uso de “bens” não substituíveis e não reprodutíveis pelo homem, se bem que potencialmente renováveis através de processos naturais (espécies, ecossistemas e, talvez atualmente, climas), ou seja, bens que as gerações atuais têm o poder de destruir de maneira irreversível, sendo que seria lícito utilizá-los e geri-los de maneira a transmiti-los às gerações seguintes.

Essas dificuldades não foram ainda solucionadas e torna-se necessário, sem dúvida, que nos resignemos a ver a retórica do patrimônio natural e do desenvolvimento durável permanecer ainda por um certo tempo no estágio de compromisso em formação. Podemos mesmo indagar se nos será possível algum dia construirmos uma “cidade da sustentabilidade ecológica”.

Se não quisermos considerar como legítima apenas uma “ordem” em que a geração atual esteja voltada unicamente para a satisfação de seus próprios interesses, talvez seja necessário tomar consciência da assimetria da relação intergeracional e questionar o modelo da “cidade” visto como modelo geral da legitimidade. Também é necessário reconhecer, no âmbito de uma sociedade, dois tipos legítimos de discurso: aquele que é pronunciado em nome dos direitos legítimos de seu proponente; e aquele que é pronunciado por “porta-vozes” de interesses ou de direitos não presentes de forma direta na sociedade, quer se trate daqueles associados às gerações futuras ou daqueles relativos a outras espécies que não a espécie humana. Esta maneira de ver a questão pode aliás se inscrever no movimento geral de universalização que constitui o motor da busca de legitimidade.

## Referências bibliográficas

ACOT, P. (1988). *Histoire de l'écologie*. Paris: PUF.

BAREL, Y. (1979). *Le Paradoxe et le système. Essai sur le fantastique social*. Grenoble: PUG.

BOLTANSKI, L. & THÉVENOT, L. (1987). *Les économies de la grandeur*. Paris: PUF (Coll. Les cahiers du Centre d'étude de l'emploi n. 31).

CADORET, A. (org.) (1985). *Protection de la nature: histoire et idéologie. De la nature à l'environnement*. Paris: L'Harmattan.

CAMPAN ET CRAMPES (1987). *Introduction à l'analyse économique des ressources non renouvelables*. Toulouse: GREMAQ.

CLARK, W.C. & MUNN, R. E. (1986). *Sustainable Development of the biosphere*. Cambridge e Londres: Cambridge University Press.

COMMISSION Mondiale sur l'Environnement et le Développement (1988). *Notre avenir à tous*. Montreal: Ed. du Fleuve.

DALY, H. (1977). *Steady-state Economics. The economics of biophysical equilibrium and moral growth*. San Francisco: W. H. Freeman & Co.

DASGUPTA, P. & HEAL, G. (1979). *Economic Theory and Exhaustible Resources*. Cambridge: Cambridge University Press.

DUPUY, J.-P. (1982). *Ordres et désordres. Enquête sur un nouveau paradigme*. Paris: Seuil (Coll. “Empreintes”).

EDELMAN, B. & HERMITTE, M.-A. (org.) (1988). *L'Homme, la nature et le droit*. Paris: Christian Bourgois.

FALQUE, M. (1972). Pour une planification écologique. *L'irrigant* (59).

GEORGESCU-ROEGEN, N. (1979). *Demain la décroissance*. Paris, Lausanne: Pierre-Marcel Favre.

GODARD, O. (1980). *Aspects institutionnels de la gestion intégrée des ressources naturelles et de l'environnement*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme (Coll. Un autre développement).

\_\_\_\_\_. (1989). Jeux de nature: quando le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité. In: N. Mathieu & M. Jollivet (dir.) *Du rural à l'environnement. La Question de la nature aujourd'hui*. Paris: ARF/L'Harmattan.

\_\_\_\_\_. (1990). Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de la catégorie de patrimoine naturel, *Revue Économique*, 41, (2), mars.

\_\_\_\_\_. (1994). Le développement durable: paysage intellectuel, *Natures, Sciences, Sociétés*, 2, (4), oct.

GODARD, O., HUBERT, B. & HUMBERT, G. (1992). Gestion, aménagement, développement: mobiles pour la recherche et catégories d'analyse, In: M. Jollivet (dir.), *Sciences de la nature, sciences de la société: les passeurs de frontières*. Paris: CNRS, oct.



- HENRY, C. & TOUTAIN, J.-C. (org.) (1986). *Milieux naturels. Illustration de quelques réussites*. Paris: CNRS e Palaiseau, Presses de l'École Polytechnique.
- JOLLIVET, M. (1986). Écologie et monde rural ou le monde rural à l'heure de l'environnement. In: H. Mendras (dir.), *L'agriculture dans le monde rural de demain: à nouveaux enjeux, droit nouveau*. Paris: La documentation française.
- KAPP, K. W. (1976). *Les Coûts sociaux dans l'économie de marché*. Paris: Flammarion (Coll. Nouvelle bibliothèque scientifique).
- LEFEUVRE, J. -C. (1990). De la protection de la nature à la gestion du patrimoine naturel. In: Jeudy H. P. (org.). *Patrimoines en folies*. Paris: Maison des Sciences de l'Homme (1990). (Coll. Ethnologies de la France, n. 5).
- LEFEUVRE, J. -C., RAFFIN, J. P. & de BEAUFORT, F. (1981). Protection, conservation de la nature et développement. In: Lefeuvre, J. -C. Long G. & Riou G. (dir.) *Écologie et développement*. Jornadas científicas do CNRS 19-20 set. 1979. Paris: CNRS.
- LÉVI-STRAUSS, C. (1983). *Le Regard éloigné*. Paris: Plon.
- MARTIN, G. (1989). *Le Dommage écologique*. Nice: CEDRE (Relatório para o Programa Environnement do CNRS).
- MATHIEU, N. & JOLLIVET, M. (org.) (1989). *Du Rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*. Paris: ARF/L'Harmattan.
- McHARG, I. (1969). *Design with nature*. Nova Iorque: The Natural History Press.
- De MONTGOLFIER, J. & NATALI, J. (1987). *Le patrimoine du futur. Approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*. Paris: Economica.
- NICOLAZO, J. -L. (1989). *Les agences de l'eau*. Paris: Pierre Johanet et fils.
- RAWLS, J. (1987). *Théorie de la justice*. Paris: Seuil.
- RÉMOND-GOUILLOUD, M. (1989). *Du Droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*. Paris: PUF.
- SACHS, I. (1980). *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris: Economie et Humanisme et Ed. Ouvrières.
- TARLET, J. (1984). *La Planification écologique. Méthodes et techniques*. Paris: Economica (Coll. Geographia - 5).

### Parte III

## DESAFIOS METODOLÓGICOS