

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
NÍVEL DOUTORADO

Cristiana Losekann

A PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES AMBIENTALISTAS DA SOCIEDADE CIVIL NO
GOVERNO LULA (2003-2007) E AS TENSÕES COM OS SETORES ECONÔMICOS

Porto Alegre

2009

Cristiana Losekann

A PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES AMBIENTALISTAS DA SOCIEDADE CIVIL NO
GOVERNO LULA (2003-2007) E AS TENSÕES COM OS SETORES ECONÔMICOS

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos

Porto Alegre

2009

Cristiana Losekann

A PRESENÇA DAS ORGANIZAÇÕES AMBIENTALISTAS DA SOCIEDADE CIVIL NO
GOVERNO LULA (2003-2007) E AS TENSÕES COM OS SETORES ECONÔMICOS

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 22 de Abril de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos – PPG Ciência Política UFRGS

Profa. Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann – PPG Sociologia Política - UFSC

Profa. Dra. Mercedes Maria Loguercio Cánepa – PPG Ciência Política UFRGS

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva – PPG Sociologia UFRGS

Dedico esta tese àquele que conquistou o meu amor por acreditar junto comigo que é possível diminuir as injustiças e que para isso é preciso fazer alguma coisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que de alguma forma me ajudaram na elaboração desta tese: a todos os entrevistados; ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política; à CAPES, por ter me concedido a bolsa; à Professora Céli Pinto, que iniciou minha orientação e me acompanhou até 2007; ao Professor André Marengo, que assumiu a orientação neste ano final.

Agradeço aos amigos queridos que em muitas conversas me ajudaram a passar sempre com renovado ânimo e alegria por essa etapa; agradeço especialmente à amiga Luciana, pelos conselhos, pelas conversas e pelas sugestões, e à amiga Joana, pela força e pelo companheirismo nessa fase.

Agradeço ao meu pai, Vitor Hugo, pelas ideias, pelas conversas entusiasmadas e pela inspiração; à minha mãe, Sandra, pelas leituras incessantes e cuidadosas e também pela bela amizade demonstrada nesse período. Agradeço ainda a todos os familiares que entenderam a necessidade de minha dedicação à tese e me apoiaram.

Agradeço ao meu marido, Diego, pelo carinho, pela fortaleza, pelo amor e pela amizade dedicados todos os dias.

“Sentir compaixão não é o bastante. É preciso agir. A ação pressupõe dois momentos: o primeiro é quando vencemos as distorções e aflições de nossa própria mente, aplacando ou até mesmo nos livrando da raiva. Esse momento é fruto da compaixão. O segundo é de caráter social, de âmbito público. Quando alguma atitude precisa ser tomada para corrigir erros neste mundo e a pessoa está sinceramente preocupada com seus semelhantes, então tem que se engajar, se envolver.” (Dalai-Lama)

RESUMO

Esta tese trata da presença das organizações ambientalistas da sociedade civil brasileira na perspectiva de construção da agenda ambiental durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2007). O questionamento central está em perceber como se estrutura a participação da sociedade civil no governo e qual a sua capacidade de influenciar as decisões políticas pertinentes ao tema do meio ambiente. Dessa forma, são analisados os espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, principalmente as duas primeiras Conferências Nacionais de Meio Ambiente, o CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente), as audiências públicas e as redes pessoais de relações, estas, permitindo aos ambientalistas das organizações da sociedade civil um acesso direto aos quadros governamentais. Para tanto, a metodologia utilizada foi qualitativa, por meio da análise de documentos, de informações contidas em material da imprensa e daquelas informações disponibilizadas pelas organizações e pelos quadros do governo. Contudo, a maior fonte de informações e análise consistiu em entrevistas realizadas com setores do Estado e da sociedade civil e com empresários. Dentre as conclusões alcançadas neste trabalho está, principalmente, a de que, apesar de a presença da sociedade civil ser constante no período referido do governo Lula, a sua participação com real potencial de influenciar a agenda ambiental ocorre mais pela própria rede estabelecida entre os quadros das organizações e do governo do que pelos mecanismos de participação e deliberação encontrados nos canais institucionais de participação. Além disso, essa potencial influência se restringe ao Ministério de Meio Ambiente e está limitada pela concretização dos interesses relacionados ao desenvolvimento econômico. Entretanto, apesar de a capacidade de participação e influência da sociedade civil estar limitada, alguns aspectos analisados sugerem uma complexificação dos processos participativos possibilitando uma abertura para a formação e o engajamento de novos públicos para a temática ambiental.

Palavras-chave: Sociedade Civil. Participação política. Política ambiental. Governo Lula. Organizações ambientalistas.

ABSTRACT

The present dissertation approaches the presence of Brazilian civil society environmental organizations in the constitution and implementation of an environmental agenda during the first mandate of Lula Administration (2003 – 2007). The central question is to analyze how civil society participation in the government is structured and what is its capacity to influence in the political decisions related to the environment theme. In this sense, this dissertation analyzes the spaces of dialog between State and civil society, mainly the two first Environment National Conferences, the CONAMA (Environment National Council), public conferences and personal nets which allowed environmentalists from civil society organizations a direct access to government staffs. In order to do so, the methodology employed was qualitative by means of analysis of data provided by documents, press material and information made available by organizations and government personnel. However, the major source of data was the interviews with representatives from some sectors of the State, civil society and entrepreneurs. Among the reached conclusions the most important is that, besides the fact that civil society participation is constant in that period of Lula Administration, its real capacity of influencing the environmental agenda is much more linked to the personal nets established between the organizations and government staffs than to participation and decision making mechanisms found in the institutional channels of participation. In addition, this potential influence was restricted to the Secretariat of Environment and submitted to the achievement of economical development interests. However, although the civil society capacity of participation and influence is restricted, some aspects analyzed suggest an increase in complexity of the participative processes that makes possible an opening up of constitution and engagement of new actors in the environmental theme.

Key-words: Civil Society. Political participation. Environmental policies. Lula Administration. Environmental organizations.

LISTA DE SIGLAS

AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
ANA – Agência Nacional das Águas
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASPTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
BID – Banco Interamericano de desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNBS – Conselho Nacional de Biossegurança
CNEA – Cadastro Nacional das Entidades Ambientalistas
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CNMA – Conferência Nacional de Meio Ambiente
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CNPA – Conselho Nacional de Política Agrícola
CNRH – Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CTNBio – Comissão Técnica Nacional de Biossegurança
CUT – Central Única dos Trabalhadores
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EPE – Empresa de Pesquisas Energéticas
FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs de Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNMA – Fundo Nacional de Meio Ambiente
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
ISA – Instituto Sócio Ambiental
MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens
MCT – Ministério de Ciência e Tecnologia
MMA – Ministério do Meio Ambiente

MME – Ministério Minas e Energia

MST – Movimento Sem Terra

OGMs – Organismos Geneticamente Modificados

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OVMs – Organismos Vivos Modificados PT – Partido dos Trabalhadores

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPGAS – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social

PPG-7 – Programa Piloto do Grupo dos Setes países industrializados

PV – Partido Verde

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental RS – Rio Grande do Sul

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

SUS – Sistema Único de Saúde

WWF – Worldwide Fund for Nature

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 METODOLOGIA	19
3 DELIMITANDO O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL	23
3.1 SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E MERCADO.....	23
3.1.1 A sociedade civil no contexto ambientalista atual – quem é quem?	38
3.2 OS DIVERSOS SIGNIFICADOS DE “SOCIEDADE CIVIL” PARA DIFERENTES ATORES: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, ONGS E OUTROS SETORES DO ESTADO.....	51
3.2.1 O que os atores nos dizem	56
3.3 O SIGNIFICADO DA NOMEAÇÃO DE MARINA SILVA PARA O MMA E UM BREVE RELATO DA PERCEPÇÃO HISTÓRICA DA CONSTITUIÇÃO DA PASTA MINISTERIAL AMBIENTAL BRASILEIRA NA VISÃO DE ATORES DO GOVERNO E DE ORGANIZAÇÕES AMBIENTALISTAS.....	66
4 PARTICIPAÇÃO OU INFLUÊNCIA - ESPAÇOS ALTERNATIVOS PARA PARTICIPAR E INFLUENCIAR NA POLÍTICA AMBIENTAL DO GOVERNO LULA	79
4.1 O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA EM HABERMAS.....	79
4.1.1 O conceito de esfera pública do contexto brasileiro	93
4.2 I E II CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE MEIO AMBIENTE.....	97
4.3 OUTRAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO E INFLUÊNCIA NO MMA E A PARTICIPAÇÃO NÃO-INSTITUCIONALIZADA.....	113
4.4 DA PARTICIPAÇÃO À CAPACIDADE DE INFLUENCIAR A AGENDA AMBIENTAL – UMA ABORDAGEM RELACIONAL.....	127
5 UMA AGENDA AMBIENTAL LIMITADA POR INTERESSES ECONÔMICOS	131
5.1 PERSPECTIVAS RELACIONAIS – COMBINANDO FATORES PARA EXPLICAR PROCESSOS DECISÓRIOS.....	
5.2 A LIBERAÇÃO DOS TRANSGÊNICOS.....	
5.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: TENSÕES ENTRE O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E O MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA.....	155
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	186
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193
APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas.....	200
ANEXO A – Relatório das Atividades da DILIC (Diretoria de Licenciamento ambiental) - 2006.....	203

1 INTRODUÇÃO

A presente tese de doutorado, realizada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS no período de 2005 a 2009, aborda a participação e a influência das organizações da sociedade civil brasileira na agenda ambiental do primeiro mandato do governo Lula (2003 a 2007) e os conflitos que emergiram nesse período entre a agenda ambiental e a agenda do desenvolvimento econômico.

Nas últimas décadas vem crescendo a preocupação com os problemas ambientais no Brasil e no mundo. Dessa forma, aquilo que era minimamente presente na pauta da política nacional passa a ganhar um lugar progressivamente maior. A preocupação crescente com o desmatamento na Amazônia, a assinatura de vários atos internacionais, a atenção mundial ao problema do aquecimento global e a visível importância que a mídia nacional e internacional tem dado para esse tema, entre outros fatos, fazem com que os governos tenham de constantemente se explicar acerca de suas ações impactantes ao meio ambiente.

Considerando-se o período do primeiro mandato do governo Lula, um dos pontos destacados nas mídias, além da questão ambiental em si, foram conflitos surgidos entre os ambientalistas do governo e aqueles interessados em ações para o desenvolvimento econômico. Os principais setores envolvidos nesses conflitos foram os Ministérios de Minas e Energia, Agricultura, Integração Nacional, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente e Casa Civil. Do lado econômico do governo e dos empresários, o teor dos conflitos foi remetido aos supostos entraves impostos pela burocracia do setor ambiental aos projetos ligados à infraestrutura necessários ao desenvolvimento do país. Nesta visão, os entraves estariam se intensificando em função da presença das organizações ambientalistas que teriam força e influência na política ambiental, norteando as ações ambientais do governo. Se vistos a partir da ótica de ambientalistas do governo e das organizações da sociedade civil, os mesmos conflitos surgiram como uma falácia que esconde, por um lado, a falta de planejamento estratégico de longo prazo no país e, por outro, um modelo de desenvolvimento antiquado que não leva em consideração o custo ambiental e supervaloriza os interesses econômicos em detrimento dos impactos causados pelos empreendimentos.

As organizações da sociedade civil têm, de modo geral, se constituído como uma tentativa de chamar a atenção dos governos para questões excluídas das agendas estatais. Nesse sentido, diversas organizações se articulam por inúmeras razões, desde aquelas que lutam pela conquista de direitos, como é o caso das organizações feministas, dos grupos indígenas, do movimento negro, até aquelas que se constituem para a superação de condições sociais e por

questões ecológicas, por exemplo. Essas formas organizativas surgem em diferentes países do mundo ocidental, em grande parte, como forma de pressão aos Estados para a inclusão de suas reivindicações. Do ponto de vista do impacto das organizações da sociedade civil no mundo contemporâneo, a atuação das ONGs (Organizações Não-Governamentais) ambientalistas tem tido realce na propagação da causa ecológica (JACOBI, 2000; OLIVEIRA, 2008a). Destacam-se estas porque obtiveram sucessos importantes na incorporação de suas demandas ecológicas nas agendas governamentais. São creditados à ação dessas ONGs um aumento significativo no número de instituições estatais de regulação do meio ambiente e, de modo geral, a crescente atenção dada pelos países às questões ambientais (JACOBI, 2000). Mas, além disso, o discurso ecológico também tem ganhado ressonância entre a população em geral, entre o setor empresarial, na imprensa e, também, no Estado.

No Brasil, acompanhamos o processo de incorporação ao Estado das temáticas ecológicas principalmente a partir do final da década de 1980: em 1989, é fundado o IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente), principal órgão executivo ambiental, e, em 1992, é criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), por ocasião da Conferência para o Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro (Rio-92)¹, dando seguimento a um gradativo crescimento de secretarias estaduais de meio ambiente e, mais recentemente, a uma série de conselhos gestores dentro dessa temática (CARVALHO, 2002). Vale lembrar que o CONAMA, Conselho Nacional de Meio Ambiente, foi um dos primeiros conselhos criados no Brasil. Sua fundação foi antes da constituição de 1988, em 1981.

Grande parte da valorização da temática ambiental se deve ao trabalho de organizações não-governamentais do mundo inteiro, empenhadas na realização de pesquisas, relatórios e documentos que evidenciam o impacto do mau uso do meio ambiente para a vida do próprio homem, hoje e futuramente. Todo o desenvolvimento temático ambiental cujo *locus* encontrava-se na sociedade civil tornou organizações ambientalistas e movimentos especialistas autorizados (muitos financiados pela cooperação internacional) detentores de um poder de informação do qual os próprios governos usufruíram. Assim, esse setor da sociedade civil foi dotado de um poder estratégico para inserir-se no debate sobre políticas ambientais no Brasil.

O contexto da chegada do governo Lula marca um momento de muita expectativa dos atores da sociedade civil em relação ao tratamento de suas demandas, uma vez que as estratégias de constituição do cenário político brasileiro criaram fortes vínculos entre partidos de esquerda, principalmente o PT, e movimentos sociais, organizações, sindicatos etc. No campo do ambientalismo, desde o momento em que sua articulação passou a ser mais política, a

¹ Essa conferência fez parte de uma série de conferências promovidas pela ONU.

partir da década de 1980, conforme salienta Oliveira (2008b), as vinculações existentes entre o PT e segmentos ambientalistas foram bastante relevantes. Em 1985, inclusive, foi criado no Rio Grande do Sul o Núcleo de Ecologistas do Partido dos Trabalhadores (OLIVEIRA, 2008b, p. 766). Outro exemplo de vinculação histórica entre setores da esquerda petista e ambientalistas foi quando se cogitou a candidatura a vice-presidente de Fernando Gabeira, do Partido Verde, junto Lula em 1989.

Tendo em vista esses aspectos introdutórios ao tema da participação das organizações da sociedade civil brasileira na agenda ambiental do governo Lula, colocam-se algumas questões para o problema de investigação deste trabalho: como ocorre a participação das organizações ambientalistas na formação da agenda ambiental no governo Lula e qual a capacidade de implementação dessa agenda quando confrontada com os interesses econômicos?

Considerando-se as questões propostas, são formuladas algumas hipóteses. Uma delas é a de que a influência das organizações da sociedade civil na agenda ambiental do governo Lula se concretiza mais pela proximidade que existe entre os quadros do que pelos canais de participação inaugurados no governo. A outra hipótese levantada é a de que a participação das organizações da sociedade civil não determina a efetivação dessa agenda ambiental quando se torna concorrente ou antagônica à agenda do desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, são objetivos deste trabalho:

- 1) analisar as relações entre organizações ambientalistas da sociedade civil brasileira, setores econômicos e o governo Lula, identificando os principais conflitos e os principais alinhamentos entre esses três segmentos;
- 2) analisar a participação das organizações ambientalistas junto ao governo Lula, buscando os limites e os avanços dessa participação para o contexto da política ambiental brasileira;
- 3) observar a influência de organizações ambientalistas na formulação e na execução de políticas ambientais;
- 4) analisar a execução de políticas ambientais quando estas são contrárias aos interesses econômicos;
- 5) analisar a capacidade de autonomia dos atores da sociedade civil ligados à defesa do meio ambiente apesar da participação no governo.

A partir desses objetivos, foi pesquisada a relação entre as organizações ambientalistas da sociedade civil e o Ministério do Meio Ambiente, como a presença de quadros de ONGs no

governo, as parcerias e os espaços de relacionamento entre estes e a importância da Ministra Marina Silva como liderança ligada aos movimentos sociais. Também foram investigadas as formas de participação e influência das organizações na formação da agenda ambiental, principalmente as duas Conferências Nacionais de Meio Ambiente realizadas no primeiro mandato do governo Lula, o funcionamento e a importância política do CONAMA e outros instrumentos existentes para a participação e a possibilidade de influência na política ambiental. Por fim, foram observados, nesta pesquisa, os principais conflitos entre ambientalistas e setores econômicos no período, destacando-se a liberação dos transgênicos, a demora na liberação de licenças ambientais, a transposição do Rio São Francisco e o licenciamento de hidrelétricas².

A investigação realizada nesta tese seguiu a metodologia qualitativa, a partir de pesquisa de dados na imprensa, em *sites* e em documentos e de entrevistas semidirigidas. As entrevistas foram realizadas nos anos de 2007 e 2008 com integrantes do governo nos Ministérios do Meio Ambiente, de Minas e Energia e de Ciência e Tecnologia, com integrantes das principais ONGs ambientalistas de atuação nacional e com empresários do setor elétrico.

A tese está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo, tratamos de estabelecer os conceitos utilizados como referencial teórico para a fundamentação da noção de sociedade civil. Realizamos uma revisão acerca do conceito de sociedade civil entre os autores contemporâneos e outros e abordamos as justificativas para a utilização desse conceito no contexto democrático. Salientamos as discussões sobre o tema indicando a complexidade e a dificuldade apontada pelos autores em delimitar de forma conclusiva o conceito de sociedade civil. Analisamos como esse conceito aparece nos discursos de diferentes atores e como aparece no campo do ambientalismo brasileiro. Traçamos, também, um panorama da temática ambiental no campo político, mostrando como ela está estruturada enquanto temática da sociedade civil. Assim, consideramos as contradições quanto ao significado da noção de sociedade civil no discurso de diferentes atores: Ministério do Meio Ambiente, ONGs e outros setores do Estado. Apresentamos as observações acerca das relações estabelecidas entre o Ministério do Meio Ambiente e os atores da sociedade civil brasileira na visão de ambos e um breve relato da percepção histórica da constituição da pasta ministerial ambiental brasileira na visão de atores do governo e de organizações ambientalistas; além disso, mostramos o significado e a importância da indicação de Marina Silva como Ministra do Meio Ambiente.

² Os temas dos conflitos citados foram observados na discussão feita pela imprensa e posteriormente, confirmados pelas ONGs e pelos atores estatais como os pontos principais para a área ambiental no primeiro mandato do governo Lula. Dessa forma, esses aspectos ambientais dentro de toda a gama de questões referentes ao meio ambiente foram escolhidos para serem trabalhados nesta tese.

No segundo capítulo, analisamos a participação das ONGs ambientalistas na formação da agenda ambiental do governo Lula tendo em vista os espaços instituídos de participação. Assim, retomamos a noção habermasiana de esfera pública, destacando seus críticos e as contribuições que os debates acerca desse conceito podem trazer para analisar as experiências de participação estudadas. A partir dos aspectos levantados sobre a construção de esferas públicas, a atenção especial é para os espaços abertos na Conferência Nacional de Meio Ambiente e no CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente). Primeiramente, analisamos as duas primeiras Conferências Nacionais de Meio Ambiente, buscando sua importância enquanto espaço de participação e verificando sua possibilidade de ser tomada como concretização de esfera pública. Em seguida, analisamos a experiência do CONAMA e de outros canais de participação abertos pelo MMA e a atuação e a mobilização de diferentes atores da sociedade civil. Nesse sentido são levadas em consideração as audiências públicas, as parcerias e a própria relação não-institucional entre os quadros de ONGs e do MMA. Concluímos analisando o grau de efetivação que a participação da sociedade civil encontra na política ambiental do governo Lula e quais os canais mais privilegiados. Partindo da verificação das formas constituídas de participação e das relações pessoais estabelecidas entre os setores correspondentes da sociedade civil e do Estado, analisamos quais formas encontram maior capacidade de influenciar a formação da agenda da política ambiental e quais os impactos dessa potencialidade de influência na autonomia e na capacidade de oposição da sociedade civil. Assim, buscamos perceber se esses espaços possibilitam a influência da sociedade civil na construção das políticas do Ministério do Meio Ambiente.

No terceiro capítulo analisamos o alcance dessa influência para além do Ministério do Meio Ambiente. Dessa forma, buscamos examinar os principais conflitos ocorridos no período do primeiro mandato do governo Lula e avaliados como os aspectos de maior tensão dentro do governo entre os setores econômicos e ambientais. Os conflitos examinados são: os conflitos relacionados à liberação do plantio de sementes transgênicas no Brasil; a tensão gerada em torno dos licenciamentos ambientais do IBAMA, considerados demorados e na “contramão” dos interesses econômicos brasileiros; as posições antagônicas em relação à decisão de aprovar a transposição do Rio São Francisco; e a liberação de licenças ambientais para hidrelétricas. Cada conflito é visto por meio de vários interlocutores, que têm seus pontos de vista contrapostos. A análise desses conflitos é realizada tendo como referencial teórico a noção de redes sociais como forma de compreender como se estruturam situações que envolvem múltiplos fatores causais e uma complexidade maior; dessa forma, é possível avaliar o grau de influência dos atores da sociedade civil nas decisões finais do governo. Para introduzir a

perspectiva das redes sociais, buscamos aporte na sociologia relacional de Norbert Elias (1994) e na democracia radical de Ernesto Laclau (2000). A partir desses conceitos, objetivamos analisar os mecanismos por meio dos quais os diferentes atores envolvidos articulam-se no cenário político brasileiro em busca de seus interesses. Explicitando as estruturas, que constituem *nós* de conflito, dessa interação entre sociedade civil, empresariado e instituições estatais buscamos perceber aqueles atores que influenciam a tomada de decisão política, rompendo, assim, com a dicotomia teórico-explicativa sociedade *versus* instituições. Nesse sentido, os atores deixam de ser o foco de análise e os conflitos e circunstâncias passam a ganhar atenção, buscando-se compreender como a agenda ambiental se torna antagônica aos objetivos econômicos e quais as estratégias envolvidas na defesa dessa agenda.

2 METODOLOGIA

A pesquisa realizada nesta tese tomou como base o método qualitativo, utilizando múltiplas fontes de dados. Foram realizadas consultas na internet em *sites* de relevância para o tema pesquisado. Foram consultadas, também, bases de dados documentais, digitais e impressos. Além disso, a mídia serviu de fonte importante para toda a pesquisa. Contudo, a principal fonte de informações consistiu nas entrevistas realizadas com diversos segmentos pertinentes ao tema. Como complemento às entrevistas, foram enviados via *e-mail* questionários a serem respondidos pelos entrevistados.

Os dados coletados na mídia (rádio, jornal, televisão, revistas) foram extraídos dos seguintes jornais e revistas: Revista Carta Capital; Revista Primeira Leitura; Jornal O povo de Fortaleza; Jornal Folha de São Paulo; Revista Veja; Revista Exame; Jornal eletrônico Ambiente Brasil; Jornal Impacto Paraná.

As entrevistas foram semidirigidas e de acordo com o setor do entrevistado: ONG, governo e empresarial. Elas foram realizadas durante cinco dias em Brasília (em julho de 2007), e algumas ocorreram por telefone no decorrer dos anos de 2007 e 2008 em função da impossibilidade da presença física junto aos entrevistados. Um dos critérios para a realização das entrevistas foi a ocupação de cargos de relevância (primeiro e segundo escalão) no Ministério do Meio Ambiente e em outros setores do governo relacionados à questão: Ministério de Minas e Energia e CTNBio. Além disso, foram priorizados aqueles funcionários que ocuparam cargos no primeiro mandato do governo Lula. A partir desses critérios, foram concedidas 17 entrevistas.

Os entrevistados no governo foram:

- 1) Secretário Executivo do Ministério do Meio ambiente – Cláudio Langone;
- 2) Secretário de Relações Institucionais do MMA – Volney Zanardi;
- 3) Secretário de Patrimônio Genético do MMA – Eduardo Vélez;
- 4) Diretor do CONAMA – Nilo Diniz;
- 5) Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA – Luiz Felipe Kunz;
- 6) Presidente da Conferência Nacional de Meio Ambiente – Pedro Ivo Baptista;
- 7) Diretor da CTNBio – Jairon Nascimento;
- 8) Secretário de Mineração do Ministério de Minas e Energia – Cláudio Seliar;
- 9) Secretária de Desenvolvimento Sustentável na Mineração do MME – Maria José Salum.

Além dessas entrevistas, efetivamente realizadas, foram solicitadas as seguintes entrevistas, sem resposta: Ministério do Meio Ambiente – Ministra Marina Silva; Ministério do Meio Ambiente – João Paulo Capobianco; Ministério de Minas e Energia – Secretaria de Meio Ambiente; Ministério de Minas e Energia – Secretaria de Energia; Casa Civil – Secretaria.

As ONGs entrevistadas foram selecionadas pelo critério de participação no primeiro mandato do governo Lula em conselhos federais ligados ao meio ambiente ou pela notória atuação em questões ambientais no Brasil. Dentro dessas ONGs, foram entrevistados os seus responsáveis ou diretores:

- 10) Greenpeace³ – Sérgio Leitão;
- 11) Instituto Sócio Ambiental – ISA⁴ – Adriana Ramos;
- 12) WWF – Worldwide Fund for Nature – Brasil⁵ – O entrevistado solicitou anonimato;
- 13) INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos⁶ – Ricardo Verdum;
- 14) Rede Mata Atlântica⁷ – Bruno de Amorim Maciel;
- 15) Núcleo Amigos da Terra – NAT Brasil⁸ – Kátia Vasconcelos;
- 16) AGAPAN – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural⁹ – Edi Fonseca;

³ Organização internacional fundada em 1971 por um grupo de ecologistas. O Greenpeace chegou ao Brasil em 1990, ano de sua fundação. Faz parte das seguintes redes: Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS); Associação Brasileira de ONGs (ABONG); Redes ou GTs de Ação Climática. Tem 300 voluntários e 36 funcionários remunerados no Brasil. Suas áreas de atuação são: Florestas; Legislação ambiental e políticas públicas; Mudanças climáticas; Energia; Qualidade do ar; Transgênicos. Sua atuação é principalmente de fiscalização, publicização, campanhas de mobilização e pressão em políticas públicas.

⁴ Associação criada em 1994. Em 2001 tornou-se Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). É uma entidade de âmbito nacional com sede em Brasília. Atua principalmente nos seguintes assuntos: Amazônia, Povos indígenas, Mananciais de SP, Política e direitos etc.

⁵ Organização internacional criada em 1961. Hoje, é uma rede de organizações de mesmo nome cuja sede é na Suíça. Tem atividade em mais de 100 países. No Brasil, surge em 1971, mas oficialmente só em 1996. Sua sede é em Brasília e tem atividade nacional. As principais áreas de atuação são: Amazônia, agricultura, água, áreas protegidas, Mata Atlântica etc.

⁶ ONG fundada em 1979, com sede em Brasília. Atua em várias temáticas sociais e ambientais, no fortalecimento e no incentivo à participação da sociedade civil na gestão pública e na transparência da gestão pública, por meio do monitoramento do orçamento público.

⁷ Atuação voltada para defesa especificamente da Mata Atlântica. Tem 318 ONGs filiadas distribuídas nos seguintes estados: RS, SC, PR, SP, RJ, MG, GO, MS, ES, BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE e PI. Todos que fazem parte do bioma Mata Atlântica. Foi criada durante a ECO 92. Também está estruturada a partir de três grupos temáticos: Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal; Atividades Sustentáveis e Consumo Consciente; Unidades de Conservação.

⁸ É originário do grupo Porto Alegre Ação Democrática Feminina Gaúcha, criado em 1964. Em 1983, o grupo foi convidado a ingressar na maior Federação de entidades ambientalistas do mundo, a Friends Of the Earth. Em 1998, a entidade mudou o nome para Núcleo Amigos da Terra do Brasil (NAT). As linhas de atuação são energia e mudanças climáticas, direito ambiental, Mata Atlântica, monocultura de árvores etc.

⁹ Surgiu na década de 1970 em Porto Alegre a partir da liderança de José Lutzenberger. Tem atuação local (no RS) e nacional, a partir da participação em conselhos e redes nacionais como FBOMS, de cuja fundação participou. Atuação: sustentabilidade nas cidades, água, clima, Mata Atlântica etc.

17) FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs de Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento¹⁰ – Esther Neuhaus.

Dada a impossibilidade geográfica de entrevistar todas as ONGs selecionadas, para algumas delas foi enviado um questionário, por *e-mail*, com perguntas a serem respondidas pela ONG. O questionário foi enviado por *e-mail* para as seguintes ONGs: Sociedade ambientalista Mãe Natureza; ASPTA – Assessoria e Serviços a projetos em Agricultura Alternativa; Kanindé; Argonautas; Instituto Ipanema; Funatura; Grama – Grupo de Resistência às Agressões ao Meio Ambiente; Cebrac; Comvida – Associação Cultural Caminho de Vida; Adema; Instituto Planeta Verde; Instituto Centro Vida. Destas, apenas as seguintes enviaram resposta:

- ASPTA – Assessoria e Serviços a projetos em Agricultura Alternativa¹¹ – Gabriel Fernandes;
- Kanindé – Associação de Defesa Étno-Ambiental¹² – Ivaneide Bandeira Cardozo – Coordenadora de Projetos;
- Comvida – Associação Cultural Caminho de Vida¹³ – Fidélis Paixão – Diretor Presidente.

Além das ONGs, o questionário foi enviado para setores empresariais: CNI – Confederação nacional da indústria; CNA – Confederação Nacional da Agricultura; UDR – União Democrática Ruralista; Associação Brasileira dos Agentes Comercializadores de Energia

¹⁰ Criado em 1990 durante os preparativos para a ECO 92. Até junho de 2007 tinha 540 entidades filiadas e 100 entidades com pedido de filiação em andamento. As organizações cujos temas devem estar vinculados direta ou indiretamente com a temática ambiental atuam em áreas como juventude, mulheres, indígenas etc. Participam movimentos sociais, sindicatos e ONGs. Estes atuam a partir de 13 grupos temáticos acerca de diferentes temas ambientais, tais como energia, água, florestas, clima etc. A coordenação do FBOMS em 2007 era feita pela CUT.

¹¹ Surgiu em 1980, criada como um projeto anexo à ONG Fase em 1983, mas foi em 1990 que se constituiu como entidade jurídica própria. É resultado de uma união de projetos de movimentos sociais e da Pastoral da Terra. Atua na capacitação e no “empoderamento” de agricultores e organizações ligadas ao meio rural. Tem atuação nacional, principalmente no Centro-sul do Paraná, no Planalto norte de Santa Catarina, no Agreste da Paraíba, no Rio de Janeiro etc. Tem uma atuação forte para além dessas regiões e é, junto com o Greenpeace, a principal organização na luta contra os transgênicos no Brasil.

¹² É uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Foi fundada em 15 de novembro de 1992, por um grupo de pessoas que trabalhavam com o povo indígena Uru-eu-wau-wau e na defesa do meio ambiente, em Rondônia. Atua na região de florestas, com povos indígenas e não-indígenas. As atividades estão voltadas tanto para capacitação e ação entre pessoas como para o meio ambiente, principalmente no manejo de florestas. Tem atuação em conselhos e órgãos de representação nacional e é uma das principais ONGs nos assuntos da Amazônia.

¹³ É uma ONG fundada em 2002 por Fidélis Paixão, ex-diretor da ONG Argonautas. Participa de várias redes de articulação: Rede Paraense de Educação Ambiental (REPEA); Rede Brasileira de Educação Ambiental (REBEA); Rede Lusófona de Educação Ambiental; Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) e Rede Evangélica Nacional de Ação Social (RENAS). Sua localização é no Pará. Sua atuação é fundamentalmente de capacitação e educação ambiental.

Elétrica (ABRACEEL). Porém, não houve resposta de nenhum desses setores. Dois empresários ligados à área de geração de energia e saneamento no nível nacional responderam o questionário enviado por *e-mail*. Entretanto, solicitaram sigilo em relação ao nome da empresa que representam e ao seu próprio nome. Sendo assim, serão referidos como empresário A e empresário B.

Também foi utilizado material adquirido no *Fórum de debates sobre a Usina Hidrelétrica Pai Querê*, realizado no salão de atos da UFRGS no dia 13 de março de 2008. O material consiste em gravação das palestras e dos debates realizados entre painelistas representantes do IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente), do Ministério Público Federal, da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da CEEE (Companhia Estadual de Energia Elétrica), da Epe (Empresa de Pesquisas Energéticas) representando o Ministério de Minas e Energia, da Secretaria de Minas e Energia do RS, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, da FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental), do DEFAP (Departamento de Florestas e Áreas Protegidas) e do Comitê da Bacia do rio Taquari-Antas. Os participantes das palestras e dos debates incluíram também pesquisadores palestrantes envolvidos em estudos ambientais. Houve também a presença e a participação do público, representado por profissionais técnicos, acadêmicos, empreendedores e representantes de ONGs e movimentos sociais como o NAT (Núcleo Amigos da Terra/Brasil), o NAT-RS (Núcleo Amigos da Terra/Rio Grande do Sul), o MAB (Movimento dos Atingidos pelas Barragens), a CLEPEI (Comissão de Luta pela Efetivação do Parque Estadual de Itapoã), a ONG Ingá, a ONG Curicaca e o Instituto Biofilia.

Para a coleta do material nesse evento, realizamos como aporte à metodologia qualitativa a técnica de “observação participante”, que consistiu, além da participação como ouvinte nas palestras e nos debates, na participação em grupos de conversa informais formados tanto por ONGs como por grupos empresariais e do Estado. Nos grupos de empresários ou de ambientalistas, todos foram informados acerca da nossa intenção de pesquisar o assunto – isto possibilitou a inserção nas conversas e debates de ambos os grupos. Contudo, devemos levar em consideração que essa técnica se trata de um mecanismo complexo e mais usualmente aplicado em situações de longo prazo (VALLADARES, 2007).

3 DELIMITANDO O CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL

Neste capítulo, buscamos apresentar os conceitos e as linhas teóricas que dão suporte a este trabalho por meio da observação e da releitura das diversas e importantes interpretações que o tema da sociedade civil tem recebido nos dias atuais. Na primeira parte, revisamos e comparamos algumas das principais ideias produzidas contemporaneamente sobre o conceito de sociedade civil e sobre a sua relação com as noções de Estado e economia. Em seguida, traçamos um breve relato do surgimento e do desenvolvimento do movimento ambientalista, analisando como suas organizações situam-se nesse conjunto teórico. A intenção é construir nosso objeto de análise e observar o que são as organizações ambientalistas da sociedade civil brasileira, tendo em vista os aspectos conceituais e teóricos levantados.

Na segunda parte do capítulo, avançamos do conceito teórico de sociedade civil para um debate acerca dos significados desse conceito nos discursos de diferentes atores. Para tanto, analisamos as entrevistas realizadas com setores do governo, com ONGs e com setores empresariais, especificadas no capítulo *Metodologia* deste trabalho. Assim, confrontamos o entendimento de setores do Estado, de organizações sociais e de empresários sobre quem é a sociedade civil. A partir das diferentes perspectivas de entendimento sobre esse campo de ação, levantamos questões que dizem respeito às diferentes funções e aos limites entre Estado e sociedade.

A terceira parte deste capítulo trata de levantar um breve relato sobre as formas como se relacionaram organizações ambientalistas e o Ministério do Meio Ambiente em períodos anteriores ao governo Lula a partir da percepção de ONGs e quadros do MMA e, ainda, buscar o significado da nomeação de Marina Silva como Ministra e o impacto desta nomeação no cenário ambientalista.

3.1. Sociedade Civil, Estado e Mercado

A noção de sociedade civil adquiriu uma posição central nos dias atuais no que se refere às discussões sobre processos democráticos que extrapolam as configurações institucionais. Por um lado, o Estado progressivamente perde sua centralidade, muito em função das derrotas sofridas por modelos clássicos fundamentados na posição central de um Estado forte (o exemplo emblemático é o modelo socialista). Por outro lado, a sociedade civil surge como uma saída para a lacuna estatal nas versões neoliberais, mas também é solução para as versões mais

à esquerda, nesse caso, vinculada às ideias de radicalização democrática, expansão da cidadania e justiça social (PINTO, 2006a).

Segundo os escritos de Cohen e Arato (2001), um dos aspectos de relevância em reconstruir o conceito de sociedade civil está na possibilidade de constituição de uma outra esfera social que seja diferente e independente do Estado e da economia, e, dessa forma, possa contribuir para aprofundar os níveis democráticos para além daqueles conquistados por meio dos instrumentos da democracia representativa e das leis do mercado. Em outras palavras, isso pressupõe extrapolar os limites impostos pelo pensamento liberal e procedimental de democracia.

Amparados principalmente nas ideias de Habermas da “ética do discurso”, Cohen e Arato (2001) adotam a diferenciação entre a sociedade, por meio da concepção de sistemas, e o mundo da vida. Os autores criticam os modelos dicotômicos baseados na divisão entre Estado e sociedade, nos quais a economia está indiferenciada da sociedade e para os quais o ponto balizador de pensamento é centrado no Estado e, por sua vez, naquilo que se diferencia dele. Sendo assim, estabelecem uma divisão entre o mundo da vida e dois subsistemas – o da economia (sociedade econômica) e o do Estado (sociedade política); o mundo da vida, por sua vez, tem duas dimensões: uma de esfera pública, da qual também faz parte o subsistema político, e uma de esfera privada, em que o subsistema econômico também está presente.

A sociedade civil está identificada – mas não é a mesma coisa – com o mundo da vida. Este compreende toda a gama de tradições sociais, linguísticas e culturais que fazem parte da vida dos indivíduos cotidianamente. Além disso, compreende as formas como nos relacionamos com os outros, ou seja, as formas de solidariedade, os padrões de conduta moral e ética, o conhecimento acumulado sobre as coisas e os padrões de pensamento. Existem três componentes no mundo da vida: cultura, sociedade e personalidade. O primeiro diz respeito à tradição cultural compartilhada pelos indivíduos. O segundo corresponde à ação coordenada por meio de normas constituídas por todos. O terceiro componente se refere às identidades individuais e sociais elaboradas pelas pessoas. Essas diferenciações se estruturam por meio de instituições especializadas em que cada um desses componentes se materializa. É justamente nesses níveis institucionais, sejam culturais, de solidariedade ou de identidades, que é possível pensar a sociedade civil segundo Cohen e Arato (2001).

Para os autores, esse modelo teórico, ao contrário do modelo dual de Estado e sociedade, é o que permite entender e analisar as relações estabelecidas entre sociedade civil, Estado e economia em sociedades modernas. Eles argumentam que assim também é possível eliminar a dicotomia *Estado igual à esfera pública e sociedade civil igual à esfera privada*. O

principal erro, segundo eles, é que nem a esfera pública pode se resumir só ao Estado, nem a sociedade civil só à esfera privada. Isto é, abre-se a possibilidade de pensar a sociedade civil também por meio de uma dimensão pública.

Todavia, não são somente as instituições que fornecem a unidade de um mundo da vida. Toda a rede linguística e cultural de tradições é fonte para a condição institucional. A esfera pública, a comunicação e as associações são fundamentais e centrais na sociedade civil, mas o aspecto privado, em que os indivíduos criam suas identidades e seus juízos autônomos, também o é. Sendo assim, outra formulação de Habermas, a de “ação comunicativa”, dá condições para que se crie uma sociedade civil moderna na qual, por meio de uma prática discursiva e da racionalização do mundo da vida, podem-se questionar normas e alterar padrões sociais. Nas palavras de Cohen e Arato (2001, p. 489), “La acción comunicativa implica un proceso intersubjetivo, mediado lingüísticamente, por el cual los actores establecen sus relaciones interpersonales, ponen en duda y reinterpretan las normas, y coordinan su interacción negociando definiciones de la situación y llegando a um acuerdo”.

O que nos interessa nessas considerações de Cohen e Arato (2001) é que elas estabelecem as condições para se pensar nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado a partir de uma lógica de esfera pública e esfera privada, na qual as posições só estão pré-determinadas enquanto possibilidades conjunturais e não estão fixadas. Ou seja, o público não é restrito ao Estado, o privado não é restrito ao mercado; a sociedade civil pode ter essas duas dimensões, também. Entretanto, cada aspecto da sociedade, seja o político (por meio do Estado), seja o econômico (por meio do mercado), seja o da sociedade civil, deve compreender o elemento da autocrítica e desta forma se autolimitar. O Estado deve estar autolimitado pelos direitos fundamentais que permitem a pluralidade e a autonomia da sociedade civil e a administração e a organização econômicas. A economia, por sua vez, deve estar autolimitada por regras que garantam a não-exclusão de setores da sociedade civil. Esta última deve estar autolimitada por um sistema político representativo que possibilite a universalização das normas.

A ideia se torna mais clara a partir das palavras de Cohen e Arato (2001, p. 94): “La revolución autolimitada evita la destrucción total de su enemigo, lo que inevitablemente significaría ponerse a sí misma en el lugar del soberano, privando a la sociedad de su autoorganización y autodefensa”. Assim, cada elemento da sociedade – o Estado, o mercado e a sociedade civil – precisa ter autocrítica, pois a ausência desta gera sistemas totalizados por algum dos elementos. Um exemplo de totalização levantado pelos autores é o caso do

socialismo de Estado autoritário, que, sob a justificativa de salvar a sociedade das injustiças econômicas, acaba por eliminar a própria sociedade civil (COHEN; ARATO, 2001, p. 498).

Os limites de cada um dos três elementos da sociedade estão nos próprios mecanismos de coordenação estabelecidos por cada um de forma diferenciada. O mecanismo de coordenação do Estado é o poder, por meio do monopólio do uso da força; o da economia é o dinheiro; o da sociedade civil, por sua vez, é fundamentalmente comunicativo: a capacidade de influência. Mas esses mecanismos não são impermeáveis; muito pelo contrário, Cohen e Arato (2001) sugerem que a sociedade civil seria capaz de influenciar o sistema político e o sistema econômico agindo sobre as instituições intermediárias desses dois campos. Com relação ao campo político, as instituições intermediárias seriam todos os instrumentos da democracia representativa, como partidos, parlamentos e, inclusive, instâncias locais e/ou regionais abertas à participação direta. Com relação ao campo econômico, os autores indicam que a institucionalização de mecanismos de negociação coletiva, de conselhos de representação dos trabalhadores e de outras formas existentes pode funcionar como intermediária entre as ideias que emergem da sociedade civil e a realidade do mercado. Nenhum elemento – Estado, mercado e sociedade civil – pode ser autorrefenciado, mas sim cada um deve ser sensível aos efeitos externos dos outros.

Habermas (2003b) comenta e concorda com a ideia de autolimitação de Cohen e Arato (2001), dizendo:

Cohen e Arato insistem, com razão, que a sociedade civil e a esfera pública garantem uma *margem de ação* muito *limitada*¹⁴ para as formas não institucionalizadas de movimento e de expressão da política. Eles se referem a uma “autolimitação” estruturalmente necessária da prática de uma democracia radical (HABERMAS, 2003b, p. 104).

Entretanto, seguindo nesse pensamento, Habermas (2003b) afirma, ainda, que “a autolimitação da sociedade civil não implica perda de autonomia” (HABERMAS, 2003b, p. 106). Apesar de sua característica constitutiva de autolimitação, a sociedade civil pode influenciar a política porque o Estado, por sua vez, não detém o monopólio dos saberes e precisa recorrer aos atores da sociedade civil para legitimar e, mesmo, formular determinadas decisões. O Estado também é autolimitado e, segundo o autor, “sob certas circunstâncias” pode ser influenciado pelas opiniões públicas próprias da sociedade civil (HABERMAS, 2003b, p. 106).

¹⁴ Grifos do próprio autor.

Ao escrever sobre a sociedade civil em *Direito e Democracia – entre facticidade e validade*, Habermas (2003b) salienta que o significado atual de sociedade civil não é mais aquele que a identificava com a “sociedade burguesa” liberal ou que coincidia com a economia e o mercado. Segundo o autor, o conceito hoje adquiriu uma outra característica: a formação de um núcleo institucional que não se caracteriza pelos atributos econômicos nem pelos estatais e que, por sua vez, ampara as condições sociais para o surgimento de esferas públicas. De acordo com as palavras do próprio autor:

A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas (HABERMAS, 2003b, p. 99).

Mas, para que isso seja possível, o autor ressalta que são necessários direitos fundamentais que garantam a existência, também, de uma esfera privada, livre, capaz de se articular em torno de interesses e características diversos que surgem espontaneamente no conjunto da pluralidade das formas de vida. Esses direitos se constituem principalmente naqueles que garantem a liberdade de expressão e de organização e as mais diversas orientações culturais, sociais, religiosas etc. Ou seja, é necessário que se preservem os direitos privados, que, por sua vez, garantem as condições para a existência de uma esfera privada plural, livre e autônoma. Habermas (2003b) afirma, ainda, que a esfera privada é absolutamente importante para a existência da cidadania autônoma. O exemplo disso encontra-se claramente em Estados totalitários, nos quais a vida privada é controlada pelos mesmos e a cidadania inexistente. Nesses casos, a interferência e a ingerência do Estado na estrutura da vida privada e, inclusive, na vida íntima desorganizam e desintegram as redes de relações estabelecidas nesse campo (HABERMAS, 2003b, p. 101).

Todavia, o autor argumenta que os direitos fundamentais também precisam ser suportados por uma sociedade civil atuante, caso contrário também estarão em risco. Isto é, se por um lado os direitos fundamentais dão as condições de emergência para uma sociedade civil influente, por outro lado esses direitos necessitam ser sustentados por sujeitos atuantes e engajados nas práticas comunicativas da esfera pública. Nas palavras do autor: “Isso equivale a afirmar que a esfera pública política tem que estabilizar-se, num certo sentido, por si mesma: isso é confirmado pelo peculiar caráter auto-referencial da prática comunicacional da sociedade civil” (HABERMAS, 2003b, p. 102).

Além disso, Habermas (2003b) escreve que, por estarem mais proximamente ligadas à esfera da vida privada, as estruturas da sociedade civil conseguem mais facilmente, e/ou rapidamente, perceber os anseios, os novos problemas, as preocupações etc. existentes na vida social. Segundo o autor, problemas como a questão atômica, a questão ecológica, o empobrecimento do terceiro mundo, a problemática dos experimentos genéticos, entre outros, foram lançados à tona para a discussão não pelos aparelhos estatais, mas sim por

[...] intelectuais, pessoas envolvidas, profissionais radicais, “advogados” autoproclamados, etc., partindo dessa periferia, os temas dão entrada em revistas e associações interessadas, clubes, academias, grupos profissionais, universidades, etc., onde encontram tribunas, iniciativas de cidadãos e outros tipos de plataformas; em vários casos transformam-se em núcleos de cristalização de movimentos sociais e novas subculturas (HABERMAS, 2003b, p. 115).

Percebemos, neste fragmento do texto de Habermas (2003b), que a sociedade civil também não se resume ao conjunto institucional de organizações e associações, mas compreende, inclusive, todo o conjunto de profissionais e pessoas engajadas em propósitos que extrapolem suas próprias vidas privadas, ou que, pelo menos, as articulem num contexto social maior. O conceito de sociedade civil para o autor é indissociável do conceito de esfera pública; sem este último, a sociedade civil perderia sua principal função para a sociedade moderna: a de formar esferas públicas por meio de práticas discursivas que sejam capazes de influenciar o sistema político.

Em análise sobre os usos da teoria da democracia nos contextos latino-americanos, Avritzer e Costa (2004), relendo os escritos de Habermas, escrevem que a noção de autolimitação da sociedade civil afasta a ideia de que esta última possa ter qualquer papel ou função de substituição do Estado. Segundo eles, Habermas advoga justamente que é condição para a formação da esfera pública que a sociedade civil não esteja organizada burocraticamente nem formalizada nas estruturas convencionais. Os autores afirmam, ainda, que: “Para Habermas, os atores da sociedade civil não podem exercer poder administrativo, isto é, a influência destes sobre a política se faz através das mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, alcançam núcleos decisórios” (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 710).

Com relação a esse aspecto, Cohen (2003) explica que a importância da sociedade civil como um campo que se constitui fora do Estado e da economia está na possibilidade de agir e gerar interesses que não estejam determinados pela lógica do poder ou da lucratividade (COHEN, 2003, p. 426). Dessa maneira, ela consegue expressar interesses que possam

eventualmente, inclusive, contrariar as lógicas do Estado e da economia. Isso fica claro no seguinte trecho:

Assim, apesar de nos referirmos à “sociedade política” e à “sociedade econômica” como mediadoras entre a sociedade civil e o Estado ou a economia, respectivamente, e embora delas façam parte diferentes grupos – partidos políticos, parlamentos, sindicatos, estruturas de barganha coletiva e co-determinação –, ambas se norteiam por imperativos distintos dos que comandam as instituições da sociedade civil. Os setores decisórios no âmbito do Estado sofrem restrições formais e temporais [...]; na empresa privada, os decisores econômicos, por mais que discutam problemas e questões internas, como os impactos sociais e ambientais das medidas tomadas, não podem se furtar aos imperativos do lucro e da produtividade. Assim, embora a legalização dos sindicatos, da negociação coletiva e da co-determinação seja uma expressão do desenvolvimento da sociedade econômica, as limitações impostas pelo uso efetivo do poder e do dinheiro não podem ser ignoradas (COHEN, 2003, p. 427).

Sendo assim, como os atores da sociedade civil não buscam o poder do Estado nem desejam substituir as funções de produção do mercado, tornam-se menos suscetíveis aos valores norteadores de ambos e mais propícios para o surgimento de valores independentes e, em certos casos, até antagônicos aos da lógica do poder e do dinheiro. Nesse sentido, a forma de atuação da sociedade civil deve ser sempre autônoma e buscar a influência por meio da participação em associações e em movimentos e por meio da mídia.

Contudo, outra ideia levantada por Cohen (2003) é importante de ser enfatizada. Ao ressaltar a contribuição de Gramsci ao conceito de sociedade civil, destacando que esta compreende não só um conjunto institucional, mas também um campo simbólico, o autor evidencia que a sociedade civil é um lugar de contestação social onde estão em disputa identidades, alianças, projetos de sociedade e valores éticos. Assim, nenhuma sociedade civil é neutra: “Visões antagônicas da sociedade civil são mobilizadas em uma luta contínua, seja para manter a hegemonia cultural de grupos dominantes, seja para afirmar a contra-hegemonia de atores coletivos subalternos” (COHEN, 2003, p. 425).

Além disso, Cohen (2003) também deixa clara sua própria posição em relação ao papel do Estado, segundo a qual o Estado deve preservar seu papel de agente ativo e regulador. Isso, por si só, não inibe a existência de uma sociedade civil autônoma e sua espontaneidade. Em relação especificamente ao modelo de “Estado de bem-estar social”, a autora argumenta que, apesar de concordar em certos aspectos com seus críticos, ainda vê elementos positivos nesse modelo, principalmente os que se referem a: “seguridade social, seguro-saúde e seguro-desemprego, programas de treinamento ocupacional e medidas de apoio familiar, como creches e licença maternidade, ou a legislação referente à negociação coletiva e outros procedimentos

relativos à resolução participativa de conflitos” (COHEN, 2003, p. 429). Para a autora, esses tipos de ações estatais não debilitam a sociedade civil. E mais, esses mecanismos de auxílio social contribuem para criar condições de autonomia na sociedade civil e, também, para “civilizar” a economia.

Nesse sentido, Young (2000) retoma algumas das ideias de Cohen e Arato (2001) para argumentar sobre os limites necessários entre Estado e sociedade civil. Segundo a autora, ambos, Estado e sociedade civil, são necessários para o aprofundamento da democracia e a eliminação de injustiças sociais. Assim, Young (2000) recupera as formas distintas de coordenação, formuladas por Cohen e Arato (2001), na expectativa de analisar *se e como* as atividades da sociedade civil podem promover democracia e justiça social. De acordo com a autora, o principal limite para a sociedade civil na realização de justiça está no campo econômico. Ou seja, não haveria mecanismos muito eficazes na sociedade civil para barrar injustiças provocadas pelo sistema econômico. Para tanto, seria necessária a intervenção estatal por meio do seu poder de regulação.

Revisitando três tipos de argumentos que rejeitam as instituições estatais como forma para resolver problemas sociais, Young (2000) transita entre as ideias libertárias, as comunitaristas e as pós-marxistas. A autora observa que, para todas estas, falta perceber que justiça social envolve não somente autodeterminação, mas também autodesenvolvimento, ou seja, a capacidade de as pessoas se engajarem no mundo e crescerem, desenvolvendo as potencialidades que desejam.

De tal modo, Young (2000) argumenta que somente instituições estatais podem dar condições para que todas as pessoas aprendam, usem e desenvolvam suas habilidades e sejam capazes de se comunicar com os outros expressando suas vontades e perspectivas sobre a vida social. Mesmo que o autodesenvolvimento não signifique somente a distribuição de recursos, muitos aspectos estão indiretamente ou diretamente vinculados à situação econômica (alguns dos principais exemplos estão relacionados às condições de trabalho que podem limitar o tempo do trabalhador impedindo-o de ter uma efetiva vida associativa para reivindicar melhores condições de existência). É fundamentalmente por essa razão que a intervenção do Estado na regulação econômica é necessária.

Concordando com os pós-marxistas, Young (2000) reconhece que o Estado não é neutro, e pode eventualmente estar mais a serviço dos interesses econômicos do que dos interesses sociais. Portanto, a autora afirma que, para a realização da justiça social, é necessária uma limitação mútua entre Estado, economia e sociedade civil. Por meio de uma esfera pública

de oposição e *accountability*¹⁵ a sociedade civil pode pressionar o Estado e influenciá-lo para o seu benefício (YOUNG, 2000, p. 155-195). Um problema é que, para limitar o poder econômico, o Estado precisa ter um forte aparelho de coordenação e um efetivo poder de coerção. Ou seja, as virtudes das instituições estatais que possibilitam barrar o poder econômico (estrutura burocrática centralizada, normas formais etc.) são contrárias às virtudes da atividade cívica (fragmentação, pluralidade, dispersão do poder, tudo que dá possibilidade à inclusão de todos os indivíduos).

Portanto, se na teoria Young (2000) afirma que o Estado e a sociedade civil podem limitar os efeitos perversos um do outro, na prática ela observa que as características contrárias destes dois podem colocá-los um contra o outro. Ou seja, as estruturas do Estado podem limitar a espontaneidade e a pluralidade da sociedade civil, da mesma forma que as particularidades da sociedade civil podem levá-la a perseguir os interesses só de alguns grupos e a promover mais exclusão e desigualdade e, ainda, organizações de oposição podem diminuir as capacidades positivas de coordenação do Estado.

Assim, Young (2000) identifica um dilema em que as instituições democráticas estão envolvidas: se, por um lado, Estado e sociedade civil são, ambos, elementos necessários para a democracia, por outro lado, seus atributos e suas ações podem destruir um ao outro. Dessa maneira, sempre que associações cívicas estiverem mais perto do Estado, participando dos seus processos, sua independência e sua capacidade de crítica ao Estado estarão ameaçadas. Por outro lado, quando a capacidade de deliberação é ampliada e dispersa em muitos locais e interesses das associações civis, há o risco de perder a visão generalizada da ação coordenada da sociedade.

Além dos aspectos mencionados até agora sobre o conceito de sociedade civil e suas implicações na realidade atual, outros são apontados por outros autores. Destacamos, também, algumas considerações acerca do desenvolvimento de Organizações Não-Governamentais – ONGs – e das associações propriamente ditas.

Segundo a análise crítica de Howell e Pearce (2001), as concepções atuais adotadas por ONGs de países desenvolvidos – chamadas ONGs do Norte – e por instituições internacionais (ONU, BID, FMI, Banco Mundial, entre outras) levam a reduzir o papel da sociedade civil a uma mera ferramenta técnica para aplicação de programas e projetos e, dessa forma, esvaziam o potencial crítico desta. Ao desconsiderar os problemas estruturais e os padrões culturais e de mobilização da realidade de cada país beneficiário dos recursos das ONGs, estas corrompem o

¹⁵ Em linhas gerais refere-se a capacidade de responsabilização e/ou fiscalização das ações públicas. Para aprofundar o assunto, ver: (O' DONNELL, 1998).

potencial de contestação social e reduzem a questão política à pura inoperância estatal. Essas ações das organizações doadoras de recursos são, conforme as autoras, amparadas por uma concepção de sociedade civil virtuosa, homogênea e com fortes valores de solidariedade. Nas palavras de Howell e Pearce (2001, p. 4): “Civil society entered the conceptual scene here as the force par excellence symbolizing freedom, antistatism, and the defense of democracy”.

Todavia, Howell e Pearce (2001) criticam essa visão de sociedade civil como o terreno da solidariedade, destituído dos valores da política e do mercado. Da mesma forma, Chandhoke (2003) ressalta que a sociedade civil não é uma massa uniforme e não está livre de conflitos e relações de poder. Portanto, é heterogênea e constituída por fatores diversos de acordo com contingências e contextos específicos de cada país.

Chandhoke (2003) adverte que a maior parte dos teóricos da sociedade civil confunde-se entre uma visão analítica e uma visão prescritiva desta. Ou seja, eles confundem o que é com o que deveria ser a sociedade civil. Dessa forma, deixam de perceber que, longe de se constituir como a salvação para os problemas da democracia, a sociedade civil está permeada por ambiguidades. O principal problema dessa visão utópica está na falta da observação de que as relações de poder que circundam as relações humanas também são encontradas na sociedade civil. Sendo assim, esta última também pode ser injusta, exclusiva e desigual. Além disso, a sociedade civil não possui uma lógica própria e única diferente da lógica do Estado e do mercado; com isso, ela nunca estará absolutamente emancipada das outras esferas. Portanto, é constituída como uma esfera heterogênea, hierarquizada e distante de uma essencialidade democrática. Chandhoke (2003, p. 250) afirma que a sociedade civil é necessária, mas não suficiente, para a democracia. Nesse sentido, a seguinte citação é exemplar:

For civil society is not the domain of communitarian delight, nor is it the domain of civic virtue. It is the site of a constant and unremitting struggle between unequally endowed groups to widen the area of democracy, and thus expand the area of human freedom and equality. This is the promise of civil society. Like all promises it may never be realized; therefore, this is also the paradox of civil society (CHANDHOKE, 2003, p. 249).

Para a autora, o potencial democrático da sociedade civil de contestação e resistência à dominação dos poderes constituídos está ameaçado, principalmente nos países pobres, pela atuação de ONGs internacionais que tendem a domesticar as sociedades locais, despolitizando suas questões na medida em que atribuem verticalmente significados às suas lutas e demandas. Ela critica a substituição do ativismo local pela atuação de grandes ONGs, uma vez que estas últimas realizam as tarefas do Estado legitimando a sua não-performance, o que resulta, por

fim, numa neutralização dos descontentamentos políticos causados pela falta de ação estatal (CHANDHOKE, 2003, p. 84-89).

Mas, além das implicações das atividades das ONGs internacionais em países pobres, a autora também alerta para as contradições existentes dentro dos movimentos sociais e das demais organizações que compõem as sociedades locais. Referindo-se aos conceitos de hegemonia e sociedade civil em Gramsci, ela argumenta que a sociedade civil, na medida em que está estabelecida como o domínio das práticas ideológicas, culturais, linguísticas, entre outras, reproduz as equações de poder da formação social. Assim, quando práticas marginalizadas procuram entrar no domínio da sociedade civil, elas precisam romper barreiras para simplesmente registrar suas presenças e necessidades nessa esfera, como fica explícito nesta passagem:

Whereas for most of us, civil society may be both accessible as well as responsive, the subalterns – the tribals, the poor, the lower castes, and women – have to struggle to enter the sphere. In doing so perhaps they may succeed in widening doors, the arena, as well as the agenda of civil society (CHANDHOKE, 2003, p. 226).

Além disso, a autora adverte que, apesar de muitos movimentos sociais terem revelado identidades e a multiplicidade de opressão na sociedade civil, também têm criado categorias essencializadas de identidade (CHANDHOKE, 2003, p. 209), o que, ao invés de contribuir para a inclusão desses grupos, exclui ainda mais.

A avaliação de Chandhoke (2003) é de que, ao contrário dos movimentos sociais do passado, que tentavam tomar o poder político, a sociedade civil contemporânea coloca-se contra o poder político e empenha-se na construção de uma esfera que esteja fora do domínio do Estado. Mas, para a autora, é duvidoso pensar que se possa operar essa construção fora do domínio do Estado. Howell e Pearce (2001) analisam esse aspecto de uma forma diferente. Segundo as autoras, os movimentos sociais se modificaram na década de 1980; ao invés de buscarem controle do poder político, procuraram por mudanças sociais. Dessa forma, identificaram carências sociais e as transformaram em objetos de luta. Questões como a ecológica, a indígena, a feminista, a dos direitos humanos, entre outras, passaram a ter a sociedade civil como um lugar privilegiado para o desenvolvimento de suas atividades; a sociedade civil passou a ser onde seus discursos parecem fazer mais sentido (HOWELL; PEARCE, 2001, p. 35).

Além dessas considerações, Howell e Pearce (2001) sinalizam para outras importantes que envolvem as construções do conceito de sociedade civil. Entre elas está a noção de esfera

pública, que é amplamente relacionada à sociedade civil no pensamento de muitos autores, fundamentalmente Habermas. Como as autoras revelam nesta passagem, a noção de esfera pública tem ganhado cada vez mais espaço no pensamento atual:

The process by which this public sphere has been democratized and broadened remains incomplete from a global perspective. It has taken the form of intense political struggles by groups excluded on grounds of gender, class, and race or ethnicity throughout the nineteenth and twentieth centuries. The principle of inclusion and equality of civil and political rights has mostly come to be accepted and is certainly an agenda of donor agencies. Meanwhile, the importance of publicity, public opinion, and public accountability are especially acknowledged in the debate on civil society among development practitioners (HOWELL; PEARCE, 2001, p. 21).

Na concepção expressa nessa passagem, a sociedade civil não aparece dotada de alguma virtude específica que possibilite aos indivíduos alcançar condições melhores de vida; diferentemente, ela é pensada a partir de sua pluralidade e sua heterogeneidade intrínsecas. Dessa forma, ela é vista como um espaço não de substituição de atribuições do Estado, mas sim com potencial para a ampliação de canais nos quais os indivíduos possam dialogar sobre assuntos comuns, de ordem pública e não privada, e onde todos tenham o mesmo *status* de cidadão.

Aliada a essa concepção, Young (2000) afirma que a sociedade civil permite a emergência de esferas públicas nas quais atores sociais diferenciados expressam suas experiências e formulam suas opiniões. Entretanto, a autora também é contrária à visão de que a sociedade civil seja uma alternativa melhor do que o Estado para promover democracia e justiça social. Sendo assim, propõe uma análise sobre as funções e os limites das associações cívicas em sociedades regidas por leis que garantem liberdades básicas e práticas políticas democráticas, mas onde injustiças estruturais existem.

Para Young (2000), tanto o Estado quanto a sociedade civil são necessários na resolução de questões de injustiça social. A sociedade civil teria seu papel fundamental na capacidade de gerar autodeterminação e o Estado seria o principal agente capaz de possibilitar o autodesenvolvimento. A autodeterminação pode emergir mais facilmente na sociedade civil justamente pelas características de heterogeneidade e não-regulação desta, que favorecem um cenário no qual novas identidades podem surgir espontaneamente e garantir suas existências de forma livre. Já o autodesenvolvimento nem sempre pode ser resolvido por meio da sociedade civil, uma vez que a maior parte das injustiças tem origem em questões econômicas estruturais. Portanto, são necessárias as instituições estatais na tarefa de eliminar a opressão e promover o autodesenvolvimento.

Young (2000) também argumenta que a melhor forma de criar uma definição para o termo sociedade civil é por meio da distinção e da articulação entre os outros aspectos da vida social. Dessa maneira, inspirada no pensamento de Cohen e Arato (2001), ela descreve as formas distintivas de coordenação: o Estado teria o poder autorizado; a economia exerceria poder por meio do dinheiro; a forma de coordenação da sociedade civil seria a interação comunicativa, ou seja, a coordenação ocorreria por meio da discussão nas atividades associativas do mundo da vida. Seguindo esse pensamento, ela propõe pensar as três esferas como tipos de atividades: a atividade do Estado seria da regulação formal e legal legitimada pelo aparato coercitivo; o mercado teria a atividade de produção e distribuição orientada para o lucro; à sociedade civil caberia a atividade de auto-organização por interesses particulares realçando valores sociais. Dentro das atividades da sociedade civil, a autora distingue entre três níveis da atividade associativa: 1) associação política, que corresponde ao momento de deliberação de questões coletivas e à expressão de questões sobre o debate público, sobre prioridades para a vida social, sobre crítica pública etc.; 2) associação cívica, que compreende atividades cujos objetivos não são somente para os próprios membros, mas, principalmente, para outros, como, por exemplo, relações de vizinhança; 3) associação privada, que é voltada para os próprios membros, como família, clubes sociais, organizações religiosas, entre outros.

A partir da diferenciação entre os tipos de associação, duas dimensões são estabelecidas: a da auto-organização e a da esfera pública. A primeira está relacionada às atividades de algumas associações privadas e algumas associações cívicas. A segunda está relacionada às associações políticas e a algumas associações cívicas. É importante notar que Young (2000) aponta para a fluidez entre os níveis de associação, ou seja, associações cívicas podem se movimentar para níveis de associação política, e ambas também podem se engajar em atividades privadas ou de suporte mútuo.

A relevância das práticas de auto-organização está primordialmente na potencialidade de inclusão de grupos excluídos que são marginalizados, sofrem injustiças sociais e econômicas e, frequentemente, não são problematizados pelos canais institucionais oficiais. Esses grupos encontrariam nas associações da sociedade civil uma forma alternativa de existência e organização de suas necessidades. A relevância das práticas de auto-organização está também na constituição de grupos que, insatisfeitos com as convenções, propõem práticas alternativas, podendo, dessa forma, dinamizar o processo de mudança social fora do Estado; um exemplo dessas práticas é a organização em torno da agricultura orgânica. Outra forma de auto-organização que pode se constituir como disseminadora de valores democráticos é aquela ligada ao fornecimento de bens e serviços como, por exemplo, serviços de ajuda a mulheres que

sofrem de violência, cooperativas de trabalhadores, entre outros. No entanto, Young (2000, p. 164) sublinha que nem sempre essas atividades significam necessariamente ganhos para os valores democráticos ou de justiça social. Por meio desses caminhos, entretanto, a sociedade civil realiza diretamente o valor da autodeterminação e, em uma extensão menor, o valor do autodesenvolvimento.

Para Young (2000), portanto, a importância da articulação do conceito de sociedade civil está na possibilidade de gerar contextos onde injustiças sociais sejam mais facilmente resolvidas, por meio das dimensões de autodeterminação e da capacidade de criar esferas públicas que auxiliem no autodesenvolvimento.

Problematizando, ainda, o aspecto da autodeterminação, a autora faz uma importante crítica à tendência de alguns autores e de alguns movimentos sociais de reduzir todas as diferenças sociais a identidades políticas (YOUNG, 2000, p. 99), confundindo grupos sociais diferenciados por questões estruturais e grupos sociais marcados por diferenças culturais. Young (2000) sugere que, para resolver diferenças sociais marcadas por injustiças, é necessário olhar para cada uma delas separadamente de modo a perceber as especificidades que marcam as origens de cada uma. Para a autora, é necessário também perceber que os indivíduos constroem suas identidades de acordo com o posicionamento dos grupos sociais em relação às estruturas nas quais eles estão envolvidos. Dessa forma, ela propõe pensar as identidades do ponto de vista de uma lógica relacional ao invés de uma lógica substancialista.

Segundo Young (2000), os teóricos que reduzem diferenças sociais a identidades políticas estão adotando uma lógica de pensamento que é substancialista; ou seja, uma visão que define as identidades individuais de acordo com atributos “essenciais” que existiriam nos diversos grupos de pessoas. De acordo com essa visão, identificar o grupo dos latinos, por exemplo, significaria encontrar as características essenciais do ser latino, tais como aspectos biológicos, língua, origem nacional etc. A autora alerta, assim como Chandhoke (2003), que, na tentativa de reforçar suas características como grupos, muitos movimentos sociais estão adotando pensamentos essencialistas. A crítica de Young (2000) é que essa visão fixa os grupos sociais e elimina a fluidez das experiências das relações sociais, instaurando uma distinção muito rígida entre quem está dentro e quem está fora do grupo.

Uma outra questão ainda é motivo para crítica da lógica substancialista. Young (2000) afirma que essa concepção de grupos formados a partir de identidades dadas exigiria que todos os membros do grupo tivessem os mesmos interesses, valores etc. Entretanto, de fato, existe muito desagregamento entre pessoas de um mesmo grupo. Assim, a autora ressalta que a mais importante crítica da ideia de uma identidade de grupo essencial diz respeito à negação da

diferenciação dentro e através dos grupos. Qualquer grupo social tem outros grupos atravessando-o, transpassando-o. Os indivíduos são constituídos por múltiplas identidades e pertencem a muitos grupos. O grupo dos homens é diferenciado, por exemplo, por classe, raça, religião, idade.

Ver as diferenças sociais por meio de uma lógica relacional significa, assim, de acordo com Young (2000), perceber que os indivíduos possuem múltiplas identidades, que podem estar inseridos em vários grupos sociais e que esses grupos são sobrepostos por outros grupos e identidades, o que gera um sentimento não de absoluta homogeneidade, mas sim de permanentes enfrentamentos e contradições. Além disso, a autora afirma que a união ou agregação de um dado grupo social se dá na relação com aqueles que estão fora do grupo. Em outras palavras, um grupo só existe enquanto tal do ponto de vista de quem está fora dele. Dessa forma, ela rompe com a ideia de que os grupos sociais têm uma identidade enquanto tais, independentemente dos fatores externos que envolvem a existência do grupo.

A lógica relacional proposta por Young (2000) como forma de entender os grupos sociais nos traz, mais uma vez, a dimensão de uma sociedade civil formada por múltiplos grupos sociais que, por sua vez, se constituem num processo relacional. Essa fluidez e essa transversalidade entre as identidades são componentes inerentes à formação da sociedade civil. Sendo assim, isolar e diferenciar grupos na sociedade civil contemporânea pode ser uma tarefa complexa.

No mesmo sentido, outra importante contribuição para as discussões sobre sociedade civil e esfera pública foi elaborada por Fraser (2001). A autora argumenta que identidades construídas a partir de origens diferentes, que se constituem por uma natureza distinta, necessitam de soluções e estratégias de ação diferentes. Ou seja, um grupo que busca o reconhecimento de sua identidade como forma de existência e inclusão social não requer uma política que iguale e elimine sua característica diferencial; justamente o contrário: precisa do reconhecimento da sua diferença. Entretanto, um grupo que se caracteriza por uma diferença que seja produto de injustiças sócio-econômicas não necessita da afirmação dessa diferença, mas sim da superação dela.

Os sem-teto, por exemplo, são um grupo que luta pelo acesso à moradia e não pela afirmação da identidade de sem-teto. Ou seja, onde uma situação de desfavorecimento sócio-econômico cria uma identidade, esta última deve ser eliminada para garantir justiça. Grupos de mulheres ou de homossexuais, por sua vez, constituem-se justamente pela afirmação de uma identidade e não por uma condição em que a constituição da própria identidade significa uma

situação de desigualdade. Esses grupos não querem a superação das suas identidades, mas, justamente, que a sociedade os reconheça enquanto tais.

Fraser (2001) argumenta que, onde existem injustiças simbólicas, trata-se de uma questão de reconhecimento, e, onde existem injustiças econômicas, trata-se de redistribuição. Entretanto, em certos momentos é necessária uma combinação de ações, de reconhecimento e de redistribuição, pois as injustiças têm uma dupla dimensão, simbólica e econômica. Os dois exemplos elaborados pela autora abrangem as questões de gênero e de racismo; todavia, vários outros grupos podem ser pensados por meio da lógica de reconhecimento e/ou de redistribuição.

A partir deste panorama inicial acerca dos diversos tratamentos dados ao tema da sociedade civil, tentaremos situar a questão ambiental e seus atores. Para tanto, vamos traçar o cenário das organizações ambientalistas da sociedade civil brasileira, procurando observar sua constituição enquanto atores da sociedade civil, a formação da questão ambiental como temática para a sociedade civil brasileira e a maneira como podemos pensar esse grupo a partir dos aspectos teóricos levantados nesta seção.

3.1.1 A sociedade civil no contexto ambientalista atual – quem é quem?

O principal evento que marca o ponto de partida dos debates sobre meio ambiente no mundo é a Conferência para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Estocolmo, em 1972. Essa conferência foi promovida pelo Ciclo Social da ONU, que compreendia uma série de outras conferências internacionais. É também na década de 1970 que, no Brasil, aparecem de forma mais contundente ações, organizações e movimentos atuando em nome do meio ambiente. A pesquisa realizada por Carvalho (2002) confirma isso. Segundo a autora:

Tanto nos depoimentos de ativistas quanto na literatura, destaca-se a referência aos anos 70 como a década em que começa a configurar-se de forma mais sistemática um conjunto de ações, entidades e movimentos que se nomeiam *ecológicos* ou *ambientais* e, no plano governamental, uma estrutura institucional voltada para a regulação, legislação e controle das questões de meio ambiente. Essa década vai criar as condições para a expansão e a consolidação das entidades ambientalistas na década seguinte (CARVALHO, 2002, p. 80).

O primeiro marco institucional brasileiro com relação ao meio ambiente data de 1934, ano em que são criados dois decretos: um que aprova o Código Florestal e outro que decreta o Código das Águas. A partir da década de 1970, uma série de ações é realizada; entre elas, destacamos (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006):

- em 1973 o Decreto nº 73.030 cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA;
- em 1981 a Lei nº 6.938 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. O Art. 6º dispõe sobre a constituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Art. 7º fala sobre a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);
- em 1989 é criado o IBAMA, na época vinculado ao Ministério do Interior;
- em 1990 é criada a SEMAM/PR (Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República) como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente da República;
- em 1992 é transformada a SEMAM/PR em Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Contudo, Carvalho (2002) adverte que esses marcos iniciais da incorporação no Estado brasileiro de questões ambientais estão longe de serem considerados como indícios de uma sólida preocupação com as questões ambientais por parte do governo. Nas suas palavras:

O atributo *meio ambiente* entra no organograma do aparelho governamental como uma espécie de apêndice sem endereço certo, que transita ao sabor dos interesses conjunturais e pressões externas. Inicialmente, a SEMA foi ligada ao Ministério do Interior e depois passou para o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, no qual ficou até 1987, quando volta para o Ministério do Interior. Aí permanece até 1989, quando é fusionada com o então IDBF, Sudhevea, Sudepe, na constituição do atual IBAMA. Em 1990, no contexto dos preparativos e expectativas para a Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU que se realizaria no Rio de Janeiro em 1992, é criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMAM), ligada diretamente à Presidência da República. A SEMAM é ocupada por José Lutzemberger, numa ação performática do governo Collor. Nos dois anos que precederam a realização da conferência, a SEMAM teve duas mudanças de secretário e foi extinta em outubro de 1992 em virtude da criação do atual Ministério do Meio Ambiente (CARVALHO, 2002, p. 87).

É importante salientar que raramente esses marcos institucionais são creditados à pressão da sociedade civil, ou mesmo à mobilização social. No entanto, o trabalho de Lopes (2006), juntamente com um conjunto de pesquisas realizadas pelo PPGAS do MUSEU NACIONAL/UFRJ, mostram que existiram manifestações e mesmo pressões sociais contundentes na sociedade brasileira que permearam e motivaram as realizações institucionais nas áreas ambientais no Brasil. De acordo com o autor:

Todo o trabalho de construção institucional em torno do meio ambiente está permeado por conflitos sociais. [...] Tal é o caso do decreto-lei de 1975, dito “decreto da poluição”, “que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais”, promulgado em pleno regime militar. Esse decreto federal teve por origem um conflito social local, em torno do fechamento

judicial de uma fábrica de cimento poluente em Contagem, Minas Gerais. Após manifestações de moradores das vizinhanças da fábrica contra sua poluição, com o apoio do padre local, e após prisões de manifestantes, por suspeita de “subversão”, há uma reação de outras autoridades – que não as do aparelho de segurança – com apoio popular velado: o prefeito instaura uma ação por “direito de vizinhança” e o juiz fecha a fábrica, por desobediência às determinações municipais quanto à instalação de fábricas sem filtros (LOPES, 2006, p. 38).

Lopes (2006) observa que diversas concepções, práticas e institucionalizações só foram adotadas a partir da iniciativa de mobilização de populações locais, técnicos e profissionais das áreas ambientais. Nesse sentido, Carvalho (2002) também argumenta que, apesar da crescente incorporação de questões ambientais, esses marcos iniciais não significaram a existência de uma macropolítica voltada para o meio ambiente no Brasil. Mesmo assim, a presença progressiva de técnicos das áreas ambientais dentro do Estado possibilitou avanços nas práticas ambientais (CARVALHO, 2002, p. 88). A própria entrada de valores ambientais no setor empresarial – um exemplo é a existência, atualmente, do ISO 14000¹⁶ – é sinal da observação de que a sociedade em geral é sensível às questões ambientais. Além disso, diversas legislações e ações estatais de controle, principalmente na região amazônica, só foram criadas em função de grande pressão dos setores ambientais da sociedade e dos próprios quadros técnicos criados progressivamente nos governos. Segundo Lopes (2006):

De fato, a noção de “processo de ambientalização” baseia-se na experiência empírica com o lado “marrom” das questões ambientais, com a poluição urbano-industrial e seus grupos sociais, e menos com o lado “verde”, com a floresta, com os povos indígenas e grupos camponeses.[...] Ele parte das lutas de populações atingidas, profissionais preocupados, agências estatais e ONGs contra riscos à saúde dos trabalhadores e de populações próximas a plantas fabris e empreendimentos poluentes, e progressivamente obtém ganhos na mobilização de grupos sociais, em sanções estatais, nacionais e internacionais, contra processos de devastação e de riscos socioambientais. Desse processo surgem defesas estatais como as agências, as leis e normatizações ambientais; a reconversão de profissionais às novas questões ambientais, assim como novos profissionais; e mesmo a construção de uma justificativa empresarial, baseada na apropriação da crítica ambiental ao capitalismo ou aos seus aspectos devastadores, que desemboca em novas “responsabilidades ambientais corporativas” e mesmo na lucratividade com investimentos antipoluentes e ambientalmente “sustentáveis” (LOPES, 2006, p. 50).

Apesar da existência de mobilizações e de uma consciência voltada para a questão ambiental na população a partir da década de 1970, como mostram Lopes (2006) e Carvalho (2002), a institucionalização da questão ecológica na sociedade civil ocorreu com maior força na década de 1990. Uma das explicações para isso é a ocorrência da ECO-92 – Conferência das

¹⁶ Certificado desenvolvido pela International Standardization Organization (ISO) de que a empresa segue normas de gestão ambiental que minimizam os efeitos nocivos ao meio ambiente, decorrentes da sua atividade.

Nação Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, a convite do Brasil. O FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, rede que reúne grande parte das organizações ambientalistas brasileiras, foi criado no processo preparatório para a ECO-92, e persiste até hoje com uma atuação importante¹⁷.

Segundo dados do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2004), as organizações não-governamentais voltadas ao meio ambiente existentes em 2002 no Brasil têm suas datas de fundação distribuídas da seguinte maneira:

Até 1970	17 organizações
De 1971 até 1980	66 organizações
De 1981 até 1990	226 organizações
De 1991 até 2000	968 organizações
De 2001 até 2002	314 organizações
Total:	1.591 organizações

Segundo a leitura dos dados feita pelo próprio IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2004), verifica-se que no grupo de meio ambiente, bem como no de desenvolvimento e defesa dos direitos, as entidades mais do que quadruplicaram nos últimos seis anos. Estes foram os grupos que mais cresceram nos últimos anos em relação aos demais grupos encontrados nas ONGs. Chama a atenção que em apenas um ano (entre 2001 e 2002) o número de novas organizações chegou a 314.

O cadastramento de instituições ambientalistas brasileiras *Ecolista* (ECOLISTA, 2006), realizado pelas ONGs Mater Natura e WWF – Brasil desde 1992, contém números diferentes dos do IBGE. Na primeira edição da pesquisa, em 1992, o número de instituições ambientalistas era de 1.891, sendo 1.533 ONGs e 358 órgão governamentais. Na segunda edição¹⁸, realizada em 1996, foram registradas 1.035 instituições, sendo 725 ONGs, 50 redes e coletivos e 260 órgão governamentais. A terceira edição da pesquisa iniciou em 2004 e ainda não está concluída.

Mas, além da ECO-92, outros fatores explicam a ampliação progressiva no número de organizações do setor ambientalista a partir da década de 1990. Ocorre que nessa década a questão ecológica ganhou um caráter transnacional, sendo concebida por grande parte das

¹⁷ Nessa época o Fórum chegou a contar com 1.200 organizações de todas as áreas temáticas, não somente meio ambiente. Entretanto, o objetivo fundamental era chamar todos os setores da sociedade civil para pensar sobre o modelo de desenvolvimento existente e propor um novo modelo (PIGNATTI, 2005).

¹⁸ Essa edição contou com a colaboração das seguintes entidades: WWF, Ministério do Meio Ambiente, UNICEF e ISER – Instituto de Estudos da Religião, além das empresas Microsoft do Brasil, Xerox do Brasil e Telepar – Empresa Paranaense de Telecomunicações.

organizações internacionais como uma questão de cunho universal, que diz respeito a todos os seres humanos independentemente da vontade dos Estados (VIOLA, 1996). A partir desse marco foram criadas estruturas organizacionais em várias partes do mundo que seguem uma lógica ambiental de identificação daquelas regiões mundiais onde existe maior importância do ponto de vista ecológico. Segundo esse critério, inúmeras ONGs internacionais se instalaram no Brasil, conferindo ao país importância fundamental para a preservação da Mata Atlântica e da Floresta Amazônica, consideradas como as principais áreas verdes nativas do planeta.

Além disso, no final da década de 1980, a questão ambiental começou a ganhar uma relevância propriamente *política*: “A entrada das questões e atores ambientais na arena política se materializa em articulações como a Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte e a fundação do Partido Verde no Brasil” (CARVALHO, 2002, p.146). Dias (2002) também aponta para o grande momento do Partido Verde, criado em 1986, como aquele em que se cogitou a candidatura de Fernando Gabeira à vice-presidência junto com Lula, em 1989. Essa aliança não se concretizou, mas, segundo a autora, muito menos pela questão ambiental propriamente dita do que por posições polêmicas de Gabeira, que se manifestava em defesa das minorias sexuais, da legalização das drogas, do aborto etc. (DIAS, 2002, p.104).

Não obstante, o interesse pela defesa do meio ambiente era fortemente visto, por parte de movimentos populares e sindicatos, como secundário e típico de classe média, uma vez que não dizia respeito às questões sociais e econômicas estruturais. Sobre isso, Ferreira (2001) escreve:

[...] o ambientalismo surpreendeu a todos, ou a si mesmo, quando começou a esboçar intenções mais amplas de se constituir como um ator que ultrapassava as classes médias para dialogar com outros segmentos sociais e quando ultrapassou também suas próprias idéias estabelecidas inicialmente, na oposição genérica a uma sociedade predatória e imediatista, para esboçar algo que parecia constituir-se como um novo projeto de sociedade (FERREIRA, 2001, p. 60).

Foi somente a partir da década de 1990 que muitos desses movimentos passaram a incorporar às suas demandas interesses sociais. Um personagem importante nesse processo foi Chico Mendes. Seringalista, sindicalista e ligado às comunidades eclesiais de base, ele se tornou uma figura importante na defesa do meio ambiente em uma dimensão mais ampla, unindo as demandas sociais de ordem econômica e cultural, principalmente por meio da vivência com os povos da Amazônia (CARVALHO, 2002).

Além desses fatores, os anos 1990 marcaram a consolidação do formato “ONG” na sociedade civil. Gohn (2000) escreve que esse foi o período de forte institucionalização dos

movimentos sociais, principalmente em função do novo modelo de parcerias que começaram a surgir entre esses setores e o Estado, e entre os organismos internacionais, as fundações, entre outros, interessados em repassar recursos para organizações de países de terceiro mundo (GOHN, 2000, p. 297-320). A autora também enfatiza que foi nessa década que ocorreu com maior peso a chegada ao Brasil de grandes ONGs internacionais com escritórios locais, como Greenpeace, Rainforest, Amanaka, Anistia Internacional, entre outras. Chamamos a atenção para outras duas ONGs internacionais criadas na época: WWF – Brasil, criada em 1996 (WWF Brasil, 2006), e Conservação Internacional – Brasil (CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL Brasil, 2006), que se estabeleceu como uma ONG nacional em 1990. A partir de então as organizações ambientalistas da sociedade civil vêm crescendo em número de instituições, como mostram os dados do IBGE mencionados anteriormente.

Contudo, apesar da crescente sensibilização dos diversos setores às questões ambientais, permanece, ainda, a concepção de que estas são antagônicas aos ideais de desenvolvimento econômico da maior parte dos países. Alguns exemplos de conflitos existentes entre as perspectivas ambientais, de um lado, e as econômicas, de outro, são: as discussões acerca da liberação, da rotulação e da comercialização dos transgênicos; o impacto ambiental causado por hidrelétricas em regiões de Mata Atlântica e Floresta Amazônica; o impacto causado por empresas de celulose no plantio de eucaliptos; a devastação das florestas por madeireiras; entre uma série de outros conflitos. A pesquisa realizada por Pignatti (2005) sobre a relação entre as ONGs ambientalistas e a política ambiental nos anos 1990 no estado do Mato Grosso nos traz exemplos desses conflitos. Várias organizações nesse estado vêm travando batalhas contra setores empresariais e estatais. A construção da Usina de Manso, por exemplo, significou uma perda para a mobilização das ONGs contra o empreendimento. O Relatório de Impacto Ambiental foi aprovado pelo órgão ambiental estatal e, em 1999, essa usina foi inaugurada (PIGNATTI, 2005, p. 154). Além desse caso, a autora relata outro:

A Sociedade Ambientalista do Pantanal (SADEP), criada em 1993, atuou em um problema específico, principalmente no combate à pesca predatória, fazendo denúncias contra os grandes frigoríficos e cooperativas de pescadores. Fez denúncias contra inoperância dos órgãos ambientais no controle da pesca predatória (PIGNATTI, 2005, p. 160).

Nesse sentido, as organizações ambientalistas vêm atuando em múltiplas áreas. Algumas travam relações de maior cooperação com o Estado, estabelecendo parcerias, realizando consultorias, elaborando e executando projetos e programas ambientais, entre outras ações. Outras atuam no sentido de fiscalização e produção de denúncias de crimes ambientais,

tendo, em muitos casos, uma relação de confronto com os governos, mas principalmente com o setor privado. Muitas, também, atuam junto ao Poder Legislativo, buscando sensibilizar os legisladores para as suas questões, realizando pressão e divulgando informação acerca das questões do meio ambiente. A partir destas e de outras múltiplas atribuições, as organizações se caracterizam diferentemente. Algumas são mais profissionalizadas e técnicas, menos preocupadas com aspectos políticos e mais focadas na execução de tarefas técnicas. Outras têm um discurso claramente ideologizado, contra o capitalismo e as tradicionais formas de acumulação do mercado. Muitas, pelo tipo de trabalho que exercem, acabam por constituir um público-alvo, na sua maioria índios, ribeirinhos, pequenos agricultores, seringueiros, sem terra, populações quilombolas etc.

Em seu trabalho, Ferreira (2001) argumenta que a inoperância dos agentes políticos e o aumento dos problemas ambientais globais acabaram gerando um espaço para a ação política das ONGs orientado propriamente para as questões ambientais. Nas palavras da autora:

Essas ONGs foram fundamentais na criação desse tipo de campo e é por meio dele que pressionam os governos e os substituem sempre que necessário; desenvolvem pesquisas, novos projetos e experiências, apóiam iniciativas voltadas à promoção da sustentabilidade, estreitam relações e parcerias entre os níveis local e global, além de exigirem transparência nas decisões (FERREIRA, 2001, p. 72).

No mesmo sentido, Warren-Scherer (2001) afirma que a forma associativa das ONGs contribuiu para a ação no âmbito ambiental. Por meio desses mecanismos organizacionais tornou-se mais fácil a realização dos projetos ambientalistas. Entretanto, a autora identifica o movimento ecológico como um grupo que extrapola as ONGs. Segundo ela, “o movimento ecológico é um conjunto de práticas e valores que transcende as ONGs ou grupos de ecologistas e que tem repercussões no tecido social, do cotidiano à esfera pública” (WARREN-SCHERER, 2001, p. 45).

Sendo assim, o campo de ação do ambientalismo na sociedade civil se constrói com uma dimensão multissetorial, plural e heterogênea que está permanentemente ligada a outras demandas existentes nesse campo. Ao mesmo tempo, apesar de ter logrado o *status* e a importância que tem hoje, principalmente pela ação no terreno da sociedade civil, o ambientalismo não é circunscrito a esta. A progressiva presença de técnicos ambientalistas nos governos não pode ser negligenciada em sua importância para a temática, assim como a incorporação progressiva das questões ambientais pelos partidos políticos. Entretanto, como sugere Tassara (2001, p. 210), o ambientalismo é indissociável das questões da sociedade civil,

principalmente do tema da participação política, pois é nesta que ele surge com a importância política, social e econômica que tem hoje.

Tomando como referência as abordagens teóricas apontadas anteriormente, observamos que a questão ambiental se constitui de forma única no contexto das demais agendas da sociedade civil. Isso impõe consequências fundamentais para a forma de atuação e para a própria constituição dessas organizações.

Primeiramente, notamos que essa temática não tem por natureza uma origem nem de reconhecimento nem de redistribuição, como observamos anteriormente no pensamento de Fraser (2001). Não se trata de reconhecimento, pois o ambientalismo não diz respeito a uma identidade propriamente dita. O meio ambiente não se constitui como um sujeito de ação, mas sim como um objeto de ação. Também não se trata de redistribuição, pois a defesa do meio ambiente é um valor universal que remete ao ser humano e não a grupos específicos. Podemos, dessa forma, dizer que a luta pelo meio ambiente não constitui uma identidade social e que, portanto, não está inserida numa perspectiva de análise que tenha a questão da identidade como elemento explicativo.

O meio ambiente é o exemplo mais usado pelas abordagens acerca da administração dos recursos naturais ou do governo dos bens comuns. Na reflexão de Ostrom (1990) sobre o governo de bens comuns, a autora levanta a questão de como utilizar recursos naturais comuns a todos garantindo que esses recursos não sejam esgotados rapidamente pelo uso indiscriminado dos indivíduos. Ela apresenta a pesca como um exemplo de um recurso comum que, em função do uso desmesurado, tornou-se foco de grande debate. O termo *common-pool resource*, ou *sistemas de recursos*, refere-se fundamentalmente aos sistemas de recursos naturais ou produzidos pelo ser humano. Os sistemas de recursos são distintos das *unidades de recurso*, que são produzidas pelo sistema. Sistemas de recursos, nas palavras da autora, “*Resource systems are best thought of as stock variables that are capable, under favorable conditions, of producing a maximum quantify of a flow variable without harming the stock or the resource system itself.*” (OSTROM, 1990, p. 30). Alguns exemplos de sistemas de recursos são zonas de pesca, áreas de pastagem, bases de água (*groundwater basins*), canais de irrigação, pontes, lagos, oceanos etc. Já *unidades de recurso* são os produtos gerados pelo sistema, são as toneladas de peixes tirados de zonas de pesca, os metros cúbicos retirados das bases de água etc. Se a taxa média de retirada de unidades de recurso não exceder a taxa média de “reenchimento”, um recurso renovável é sustentado ao longo do tempo.

A partir da delimitação dos termos, Ostrom (1990) passa a identificar alguns dilemas possíveis na organização dos *sistemas de recursos*. O primeiro está baseado no fato de que

unidades de recurso não são apropriadas coletivamente, ou conjuntamente. Ou seja, a pesca recolhida por determinado barco não existirá para outro, assim como a água utilizada no campo de um fazendeiro não será utilizada no campo do outro. Portanto, unidades de recurso não são apropriações conjuntas ou coletivas. Mas os sistemas de recursos são, por sua vez, de uso conjunto. Outro dilema identificado pela autora é que, dado que num determinado *sistema de recursos* existam muitos apropriadores que dependam dele, se somente um deles fizer alguma melhoria, todos terão acesso, mesmo que não tenham participado dessa melhoria. Ou seja, dessa forma é difícil isolar ou excluir um apropriador das melhorias promovidas no sistema de recursos.

Ostrom (1990) diz que o mesmo se coloca para a questão dos bens comuns públicos: não é possível isolar alguém dos benefícios de um bem público. Porém, os resultados são diferentes, uma vez que o uso do bem público por um não impede o mesmo uso por outro. Ou seja, quando se fala em sistemas de recursos existe o elemento da “subtrabilidade” que não existe quando se trata de bens públicos. Por exemplo, a retirada de uma tonelada de peixes d’água significa uma tonelada a menos naquele sistema de recursos. Com um bem público, como a segurança pública, por exemplo, é diferente; o uso da segurança pública por parte de uma pessoa não altera o nível geral de segurança da comunidade. Por essas razões, a autora indica que a comparação mais apropriada está entre uso de unidades de recurso e teoria dos bens privados. Dessa maneira, ela sugere que os dilemas relacionados aos usos de unidades de recurso e ao provimento de sistemas de recursos estão relacionados, em alguns aspectos, a dilemas de provisão dos bens públicos e, em outros casos, a dilemas de apropriação dos bens privados.

Os problemas teóricos colocados por Ostrom (1990), portanto, envolvem a questão de como os indivíduos vão prover, dar suporte e construir um aparato institucional que garanta e gere confiabilidade ao funcionamento dos *sistemas de recursos*. Os problemas colocados abrangem, também, a questão de como os indivíduos construirão credibilidade de comprometimento uns com os outros que gere um sentimento de que compensa seguir as regras. Outra questão envolvida é a de como esses indivíduos poderão fazer o monitoramento mútuo das suas ações garantindo que os infratores sejam punidos quando necessário.

Além de Ostrom (1990), Hardin (1968), em *The Tragedy of the Commons*, escreveu acerca do dilema que envolve a limitação dos recursos naturais e a tendência de os indivíduos procurarem maximizar os usos desses recursos. O crescimento populacional, principalmente, levaria a uma situação de esgotamento dos recursos. Dessa forma, tanto Ostrom (1990) como

Hardin (1968) analisaram a problemática da finitude dos bens comuns naturais recomendando a necessidade de modelos de coordenação que permitam a melhor administração desses recursos.

Contudo, ao observarmos a formação do tema da finitude dos bens comuns no contexto da sociedade civil atual, em particular no caso brasileiro, percebemos articulações que extrapolam a dimensão de universalidade e o caráter diferencial das questões que tratam de administração de recursos naturais, como foi exposto anteriormente, e relacionam esse tema com identidades sociais existentes. Ou seja, notamos articulações entre a questão ambiental e as populações indígenas, as mulheres, as populações ribeirinhas, as populações carentes urbanas, os seringueiros, os sem terra, os agricultores, entre outros vários grupos sociais.

Assim como na ideia defendida por Young (2000), o movimento ambientalista é atravessado por uma série de outros grupos constituídos por diferentes características que formam suas identidades. Na busca pela concretização dos ideais ambientais, esses grupos necessitam incorporar outras identidades constituídas que se estabelecem por meio de lógicas de reconhecimento e redistribuição. Com isso, quando falamos de organizações ambientais, frequentemente tratamos de identidades transversais que estão relacionadas com o tema. Isso também acarreta uma dificuldade para determinar a quantidade de organizações existentes para essa temática, uma vez que grande parte das organizações atuais agrega a defesa do meio ambiente por se tratar de valor universal.

O Instituto por um Planeta Verde, por exemplo, tem como missão estatutária, além de defender o meio ambiente, lutar pelo direito dos povos indígenas (INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE, 2006). Outros exemplos contundentes são encontrados no FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, entidade que agrega grande parte das organizações ambientalistas brasileiras. No FBOMS, constam desde organizações como a ÀGORA – Associação para Projeto de Combate à Fome, a Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência, a Associação de ex-alunos do Instituto Metodista de Ensino Superior de SP, a Associação de Preservação e Combate à Lesão por Esforços Repetitivos de São Paulo, a Central Única dos Trabalhadores – CUT, até organizações como a Fundação SOS Mata Atlântica, entre outras entidades com plataformas de atuação tão diversificadas quanto essas. Ou seja, quando falamos de organizações ligadas ao tema ambiental, devemos levar em consideração aquelas focadas essencialmente na questão do meio ambiente, mas devemos notar também que existem organizações que se constituem originalmente com outras identidades e que agregam, com o passar do tempo, valores ambientais; devemos, além disso, perceber que dificilmente

organizações ambientalistas vão se constituir sem interligar um conjunto de outras identidades sociais.

Retomando os níveis de associações elaborados por Young (2000), percebemos, nos exemplos de organizações mencionados anteriormente, a existência de associações privadas, cívicas e políticas. Organizações como a Associação de ex-alunos do Instituto Metodista de Ensino Superior de SP e a Associação de Preservação e Combate à Lesão por Esforços Repetitivos de São Paulo são evidentemente de caráter privado, pois são constituídas a partir de uma atividade que está voltada para seus próprios membros e com objetivos que são específicos daqueles grupos. Já organizações como a Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência podem facilmente ser identificadas como associações cívicas, pois estão voltadas para atividades que extrapolam os interesses particulares dos seus membros e atingem o grupo das crianças e dos adolescentes, por exemplo. Por fim, organizações como a CUT e a ÀGORA são classificadas como organizações políticas, uma vez que se articulam a partir de questões que expressam uma dimensão pública e fazem referência a debates acerca das prioridades para a vida social.

Não obstante, uma associação pode emergir de um contexto particular de um grupo, como no caso dos alunos do Colégio Metodista, por exemplo, e, mais adiante, expandir sua atuação para outras pessoas e outros objetivos mais gerais como o meio ambiente, e tornar-se, dessa forma, um outro tipo de organização. Como a própria Young (2000) propõe, nada impede que uma organização privada atinja um nível cívico, ou organizações cívicas atinjam níveis de associação política. Mas o que queremos salientar com essas observações é, principalmente, que a questão ambiental não envolve unicamente organizações políticas ou cívicas. Não está inerente ao tema o tipo de associação que se criará.

Além dessas considerações, outro aspecto que devemos notar é que as organizações que se restringem às questões estritamente ambientais não contam com, propriamente, uma base social. Como suas questões são referentes à categoria *seres humanos*, algumas problemáticas que fazem referência à relação da associação com sua base, como aspectos que concernem à legitimidade nas relações de representação sugeridos por Chandhoke (2003), e também por Howell e Pearce (2002) e não podem ser aplicadas num primeiro momento para esse tipo de organização.

A crítica de Chandhoke (2003) e de Howell e Pearce (2002) faz referência à legitimidade da representação estabelecida, principalmente, por ONGs estrangeiras em relação às populações desfavorecidas em países pobres. Essas ONGs atuam *em nome* das populações em áreas como educação, saúde, empoderamento, direitos humanos etc. A legitimidade dessa

representação é questionada não só porque essas organizações são estrangeiras, mas também porque assumem um papel de porta-vozes de populações que estão fragilizadas por contextos sociais desfavoráveis e que não as elegeram para ocupar esse espaço. As autoras apontam, inclusive, para ONGs ambientalistas figurando nesse sentido. Entretanto, notamos que organizações ambientalistas internacionalizadas frequentemente remetem suas reivindicações aos Estados em nome da “salvação do planeta”. O Greenpeace, por exemplo, justifica sua atuação internacional no sentido de que “as ameaças ao meio ambiente não tem fronteiras” (GREENPEACE Brasil, 2006). As formas como um determinado país trata das questões ambientais afetam não só esse país, mas também outros, já que o meio ambiente não respeita as fronteiras nacionais de território.

Além dos aspectos trazidos pelas autoras referidas acima, vale ressaltar o trabalho de Pinto (2004) que questiona a representatividade da sociedade civil em conselhos brasileiros. Ao analisar quem ocupa espaço de representação da sociedade civil em certos conselhos, a autora observa que sob uma série de circunstâncias a noção de representatividade é ferida. Ressaltamos a observação de que a participação de ONGs nesses espaços designados à sociedade civil não garante que a representatividade desta esteja assegurada. Na maior parte dos casos não é a sociedade civil quem está escolhendo seus representantes.

Entretanto, no caso ambiental, as discussões acerca da representação da sociedade civil em espaços de participação levam a caminhos diferenciados. Por um lado, como notamos antes, algumas organizações, na busca pela concretização de seus propósitos, extrapolam questões ambientais e agregam bandeiras que dizem respeito a populações bem específicas. É desde aí que elas acabam por estabelecer, também, uma base social. O próprio Greenpeace atua junto a populações indígenas; um exemplo disso é o trabalho feito junto aos índios Deni na Amazônia: “Com a ajuda de especialistas em assuntos indígenas, nós capacitamos os Deni a realizar auto-demarcação de sua terra” (GREENPEACE Brasil, 2006). Aqui, o debate proposto por Chandhoke (2003) e por Howell e Pearce (2002) e é pertinente. Ou seja, que legitimidade tem uma organização ambientalista internacional (e também nacional) ao se colocar como defensora e representante dos interesses de populações que não as convocaram para esse papel?

Mas, por outro lado, quando pensamos estritamente em questões ambientais, ainda mais tendo em vista o forte poder de organização dos seus agentes, fica mais problemático questionar a legitimidade da presença desses atores em espaços de representação da sociedade civil. No caso dos conselhos referentes a temas ambientais isso fica bastante claro. O CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, por exemplo, não só inclui a representação da sociedade

civil, como também estabelece critérios para esse recrutamento. A representação da sociedade civil se define desta forma:

VIII - vinte e dois representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:

- a)** dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das regiões geográficas do País;
- b)** um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;
- c)** três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;
- d)** um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES;
- e)** um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores – CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;
- f)** um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG;
- g)** um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais – CNPT;
- h)** um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil – CAPOIB;
- i)** um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC;
- j)** um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – CNCMG;
- l)** um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006).

Os representantes dos itens **a** e **b** são eleitos pelas organizações que fazem parte do CNEA – Cadastro Nacional de Entidades Ambientais em eleições internas. Mas vale notar que a representação está segmentada pelos diversos conjuntos que compõem a questão ambiental no âmbito da sociedade civil. Ou seja, a representação das populações tradicionais, por exemplo, é realizada por grupos específicos pertinentes à questão. É importante, também, observar que o grupo dos empresários é colocado fora do conjunto da sociedade civil. Isso sinaliza para uma concepção do entendimento de “sociedade civil”, que reflete um ideário, e não meramente uma divisão administrativa. Ou seja, a “sociedade civil”, para o CONAMA, é estabelecida como aquilo que não é governamental, mas que também não é empresarial. Esse ponto é importante, pois frequentemente o grupo empresarial faz parte do conjunto chamado “sociedade civil” nos conselhos.

Como sublinhado por Pinto (2004), no processo de composição e recrutamento da sociedade civil nos CNASs – Conselhos Nacionais de Assistência Social, o simples fato de

existirem processos eletivos regulados e transparentes, nos quais as organizações que compõem os diferentes setores podem escolher suas representações, não elimina qualquer problemática na relação de representação estabelecida nesses espaços; porém, esses processos eletivos regulados e transparentes certamente fornecem maior liberdade e autonomia de ação para as organizações do que processos nos quais os cargos executivos são responsáveis pela indicação e pela escolha dos representantes da sociedade civil.

3.2 Os diversos significados de “sociedade civil” para diferentes atores: Ministério do Meio Ambiente, ONGs e outros setores do Estado

Tendo como referência o conceito de sociedade civil, seus significados e suas funções, a partir dos trabalhos de Young (2000), Chandhoke (2003), Cohen e Arato (2001) e outros autores levantados anteriormente, ressaltamos as dificuldades existentes na tentativa de traçar um conceito para “sociedade civil” que permita, por sua vez, vislumbrar quem está dentro e quem está fora dela. Observamos também, anteriormente, que as formas como são feitas as delimitações desse conceito trazem consequências para as funções predicativas à sociedade civil. Agora, analisaremos como esse conceito aparece nos discursos de diferentes atores – da própria sociedade civil e do Estado –, tendo em vista que, em entrevistas realizadas com o setor ambiental brasileiro, tanto organizações ambientalistas quanto pessoas do Ministério do Meio Ambiente – durante o primeiro governo Lula – apresentaram concepções diferentes desse conceito. Salientamos, ainda, a necessidade de separar, para melhor analisar nosso objeto de pesquisa, o setor empresarial da sociedade civil, tratando-a como um campo com poderes, acessos e uma lógica própria.

O conceito de sociedade civil tem sido muito utilizado tanto por abordagens teóricas quanto pelos atores da vida social e política. Entretanto, os densos debates teóricos que acompanham a construção conceitual não parecem se refletir nos discursos cotidianos das instituições e dos atores, o que gera muitas confusões e divergências de entendimento. Assim, vale lembrar a advertência de Chandhoke (2003) quanto às confusões existentes em torno desse conceito que geram uma distorção e uma aparência “virtuosa” da sociedade civil (entretanto, equivocada). Dessa forma, surgiria uma certa visão utópica de uma sociedade civil livre das relações de poder que permeiam outras esferas. Esse caráter utópico impede que se perceba que a sociedade civil também pode ser injusta, exclusiva e desigual.

As dificuldades da sociedade civil brasileira em incorporar indivíduos excluídos estão também presentes na análise de Pinto (2006b): “No Brasil, a sociedade civil tem tido,

historicamente, pouca ou nenhuma possibilidade de incorporar os excluídos, isto tem cabido primordialmente ao Estado, por meio de políticas públicas ou mesmo reformas, mais ou menos, radicais” (PINTO, 2006b, p. 654). Além disso, a sociedade civil não possui uma lógica própria e única diferente da lógica do Estado e do mercado. Retomando o que já foi levantado anteriormente, enfatizamos que a sociedade civil é constituída como uma esfera heterogênea, hierarquizada e distante de uma essencialidade democrática. Chandhoke (2003, p. 250) afirma que ela é necessária, mas não suficiente para a democracia. A autora ressalta que a sociedade civil não é uma massa uniforme e não está livre de conflitos e relações de poder. Portanto, é heterogênea e constituída por fatores diversos de acordo com contingências e contextos específicos de cada país.

O instigante trabalho *A Sociedade Civil*, de John Keane (2001), traz uma ampla referência e uma análise do conceito de sociedade civil e de suas implicações para o aprofundamento da democracia. O autor toma a expressão como uma categoria ideal-típica no sentido weberiano referindo-se a um conjunto de instituições não-governamentais, auto-organizadas, autorreflexivas, tendencialmente não-violentas e em permanente tensão com as outras instituições da própria sociedade civil e com as instituições estatais (KEANE, 2001, p. 15). Ele afirma que a noção de sociedade civil é hoje mais utilizada do que em qualquer outro momento histórico, tanto por seus atores (organizações), quanto por seus analistas. Isso se percebe para além do continente europeu. O autor comenta trabalhos realizados no Japão, na América Latina e em países islâmicos que passam a adotar, com certas modificações, o conceito, que originalmente seria uma categoria ocidental e fundamentalmente europeia. Keane (2001, p. 46) aponta um aspecto positivo e outro negativo para a expansão mundial da “linguagem da sociedade civil”. No sentido positivo está o crescimento expressivo das “organizações cívicas não-governamentais que operam a nível internacional; enquanto, em 1900, havia apenas cem organismos destes, há hoje¹⁹ mais de 10.000, e calcula-se que o seu número continue a aumentar rapidamente” (KEANE, 2001, p. 46). O sentido negativo diz respeito àquilo que o autor chama de “Mito da Harmonia Coletiva”, ou seja, uma ideia de que seria possível a existência de um mundo no qual as relações de poder fossem extintas em nome de uma paz e uma harmonia totais, sem conflitos, sem disputas, sem política e com a ideia de se chegar à Verdade; da mesma forma se acredita, a partir dessa ideia, que as instituições de Estado seriam substituídas inteiramente pela atuação direta comunitária da sociedade civil.

Dessa forma, são muitos os projetos vinculados à sociedade civil. O autor refere-se a esta como um significante polissêmico:

¹⁹ Consultamos a edição portuguesa, contudo a edição original é de 1998.

Há mesmo sinais de que os sentidos da expressão “sociedade civil” estão a multiplicar-se a um ponto tal que, como uma frase publicitária que chama a atenção, ela se arrisca a implodir devido ao excesso de uso. Há certamente um crescente acordo acerca da importância da sociedade civil, mas há igualmente um crescente desacordo acerca do seu sentido exato (KEANE, 2001, p. 49).

A ausência de uma clareza quanto aos usos do conceito precisa aos poucos dar espaço para densas interpretações que deixem clara sua proposta teórica e sua experiência empírica. Nesse sentido, o autor sugere extrapolar os caminhos normativos comumente ligados a uma ideia de superioridade ética da sociedade civil em relação ao Estado, mas também expandir os vieses pragmáticos das organizações. Dessa forma, sugere que adotemos uma dimensão explicativa que, por meio de análises teóricas e investigações empíricas, mostre-nos o que é, de fato, a sociedade civil. Keane (2001, p. 50) diz acerca da sociedade civil: “a expressão é sobretudo utilizada com fins observacionais: isto é, para descrever essa realidade, ou criticar as suas descrições correntes, a fim de melhor clarificar aquilo que, de outro modo, é uma realidade potencialmente desorientadora e geradora de confusão”.

Não obstante, o autor critica aqueles para os quais a sociedade civil é um bem dado e, ao contrário, recupera o caráter histórico hegeliano para concebê-la. Para Hegel, sem uma essencialidade, a sociedade civil fundamentalmente é temporal. Assim, ela é resultado dos processos histórico-sociais, fruto do mundo moderno. Ocorre que, seguindo-se essa linha argumentativa, percebe-se que a sociedade civil não é sempre harmônica e nem sempre cria condições de pacificação social. Ao contrário, a leitura hegeliana feita por Keane (2001) percebe uma sociedade civil que tende à destruição. Sua fragmentação é desordenada e arbitrária; “isto significa não só que a sociedade civil não pode ultrapassar as suas particularidades, mas também que tende a paralisar e minar o seu próprio pluralismo. Como afirma Hegel, o exuberante desenvolvimento de uma parte da sociedade civil pode impedir ou oprimir as suas outras partes [...]” (KEANE, 2001, p. 64). A partir dessa ideia de Hegel, Keane (2001) estabelece um debate acerca da questão: por que então consideramos que uma sociedade civil ativa e fortalecida é desejável e necessária para a democracia?

Considerando essa indagação e sem perder de vista seu interlocutor nesse debate, Keane (2001) argumenta que, em todas as sociedades civis que existiram e vão existir, as diferentes formas de pensamento e de atores se articulam como contratendências que não permitem qualquer fixação de sentido. Assim, já que nada está garantido na sociedade civil, nenhum significado que ela contenha pode ser imutável ou único; ela também não pode ser dominada totalmente por nenhuma ideia de injustiça ou desigualdade ou que mine a liberdade. Sempre

haverá uma contraposição. De tal modo, o que o autor propõe é que devemos ponderar as teorizações acerca da sociedade civil com a característica autorreflexão das sociedades civis que nós mesmos conhecemos na realidade. O autor conclui que a sociedade civil nunca é determinada por uma natureza; ela só pode ser explicada e analisada nas conjunturas e realidades onde ela existe.

A importância, então, da sociedade civil para a democracia está no fato de que, onde não há sociedade civil, também não existem cidadãos, indivíduos engajados e comprometidos uns com os outros; não existe a ideia de alteridade. Por conseguinte, onde não se reconhece um outro, não se criam identidades. Assim, também as noções de direito e justiça ficam prejudicadas. Consequentemente, nesse ambiente não se pode imaginar que uma democracia emerja e sobreviva sem atores capazes de se implicar em um mínimo engajamento público. Nas palavras de Keane (2001):

[...] democracia exige uma divisão institucional entre uma certa forma de estado e a sociedade. Uma democracia é um sistema abertamente estruturado de instituições sociopolíticas que facilitam uma partilha flexível e um controle do exercício do poder. É um mosaico político e social com diversas camadas, no qual é atribuído aos decisores políticos, aos níveis local, regional, nacional e supranacional, a tarefa de servirem a *res publica*, enquanto, pela sua parte, os cidadãos que vivem nos cantos e fendas da sociedade civil são obrigados a exercer vigilância, evitando que eles próprios e os seus dirigentes políticos abusem do seu poder e violem o espírito da comunidade (KEANE, 2001, p. 107).

Sintetizando as questões abordadas pelos autores à luz de nosso propósito, percebemos que não é fácil, nem proveitoso, estabelecer limites conceituais rígidos ao conceito de sociedade civil nos contextos democráticos contemporâneos, uma vez que adotamos uma lógica relacional, e não essencializada, das identidades e posições sociais e, ainda, que percebemos as ambiguidades inerentes a esse setor social. Outro aspecto presente é que, embora originalmente os setores econômicos tenham sido constituintes da sociedade civil – vis-à-vis a sociedade burguesa habermasiana (HABERMAS, 2003a) –, em contextos marcados por grandes desigualdades sociais e injustiças é mais oportuno separar – como sugeriu Gramsci – o mercado dos setores estatais e da sociedade civil, uma vez que a lógica de coordenação operante é distinta nesses três segmentos. Todavia, não se pode esquecer, conforme mencionado anteriormente, que nenhuma sociedade civil está completamente emancipada do *ethos* que permeia o Estado e o mercado (CHANDHOKE, 2003). Além disso, dois aspectos da construção habermasiana (HABERMAS, 2003b) que queremos ressaltar aqui são: 1) a distinção entre as esferas pública e privada dentro do contexto da própria sociedade civil; ou seja, nem tudo que é sociedade civil diz respeito ao interesse público ou é restrito ao interesse privado; 2) a noção de

“mundo da vida”, que nos permite vislumbrar que nem todos que não estão contidos nas lógicas do mercado e do Estado estão necessariamente incluídos na sociedade civil. Existe uma grande parte da população que é excluída também da sociedade civil. Como veremos, na retórica das organizações, participar e mesmo se constituir como sociedade civil exige acesso a toda uma linguagem, uma informação e um prestígio social.

Finalmente, salientamos que as retóricas fundantes daquilo que se considera sociedade civil estão profundamente vinculadas à posição que o discurso ocupa. Ou seja, como mais uma vez Chandhoke (2003) adverte, um grande perigo é de que a sociedade civil só consiga existir sob os moldes que o Estado admite, de forma que, na expectativa de obter suas reivindicações, ela passe a se constituir no formato que, sabe, será aceito nos canais de interlocução estatal.

Dessa forma, as associações são frequentemente reconhecidas como atores genuínos da sociedade civil. Com maior capacidade de organização e poder de interlocução com os agentes do Estado, elas teriam um papel de agregar e representar as preferências de seu grupo social. Entretanto, nos países pobres, a crescente presença de ONGs profissionalizadas, extremamente técnicas – sejam internacionais ou nacionais –, torna a representação de interesses um problema à parte para o debate. De outro lado, a coexistência destas com os movimentos sociais e o ativismo local dotou estes últimos de maior capacidade de organização e articulação. Vamos, então, ao entendimento dos atores quanto aos significados de sociedade civil.

3.2.1 O que os atores nos dizem

A primeira dissonância entre as retóricas sobre a sociedade civil diz respeito à inclusão ou não dos setores empresariais. As organizações ambientalistas em seus discursos fazem uma distinção muito clara entre mercado e sociedade civil, apontando os setores empresariais, inclusive, como seus principais opositores e dotados de uma posição social privilegiada tanto pelo capital econômico quanto pela capacidade de influência política no governo. Mas, além disso, o aspecto fundamental dessa separação se dá pelo fato de que o mercado e a sociedade civil são concepções marcadas por fortes antagonismos. Ou seja, a atividade econômica massiva é identificada como o agente causador do dano ambiental e aquele que, via de regra, encontra nas ideias de ambientalistas empecilhos para a realização da sua atividade. Neste trecho de entrevista com a diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental essa ideia fica explícita:

É muito difícil você, como sociedade, independente de ser organizada ou não, olhar uma obra que tem a participação de uma grande empresa como a Odebrecht defendendo essa obra com unhas e dentes, gastando milhões, sem ter nenhuma

licitação dizendo de onde essa empresa vai tirar recursos para compensar o investimento que ela está fazendo. É muito difícil de a gente olhar isso de fora e achar que é interesse público (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Os antagonismos entre mercado e sociedade civil também aparecem na fala do diretor de políticas públicas do Greenpeace no Brasil sobre empresários e setores desenvolvimentistas do governo Lula:

[...] continua tendo uma lógica nas políticas públicas que é toda essa história que você ainda vê meio ambiente como entrave. Ou seja, uma coisa a ser superada ou ainda, uma coisa a ser levada, quando muito, em consideração, naquela margem de problemas que têm que ser observados para que certas decisões sejam tomadas. Mas, deixar de tomar uma determinada decisão, deixar de construir uma determinada obra que vai impactar por conta da questão ambiental não passa pela cabeça dos governantes, ou seja, é a pedra do caminho a ser removida (Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace no Brasil).

Na Conferência Nacional de Meio Ambiente – que foi criada como o grande momento de “ouvir a sociedade” – existe a participação dos representantes do empresariado, mas eles não são incorporados ao segmento sociedade civil, e sim a um setor específico. Nas palavras do Coordenador Geral da II Conferência Nacional de Meio Ambiente:

Há outros setores da sociedade civil mais ampla. Mas está desde o Movimento Sem Terra, a Confederação Nacional da Indústria. Está desde os movimentos ambientalistas, até os movimentos da academia, órgãos da academia, como a SBPC. Para estruturar esse processo nós dividimos a participação em três setores: sociedade civil, setor empresarial patronal e governos. Governos, tanto municipais, estaduais, quanto federal; os órgãos de governo não são os funcionários públicos de carreira não, são os que são investidos de representação governamental. Porque eles têm que executar a política. E quando nós falamos sociedade civil, vem tudo: vem a ONG, vem o sindicato, vem a associação, e vem o indivíduo que atendeu ao chamado, entrou e participou (Pedro Ivo Baptista – Coordenador Geral da II Conferência Nacional de Meio Ambiente).

Mas, em outros momentos, para outros atores do Ministério do Meio Ambiente, o setor empresarial também é parte da sociedade civil, ideia que surge na entrevista com o secretário executivo do MMA:

O Ministério do Meio Ambiente desde a sua criação sempre foi um Ministério mais arejado na sua relação com a sociedade. Há uma forte tradição com relação ao que a gente chama de sociedade civil no setor ambiental, ou seja, o movimento ambientalista. E, portanto, se criou uma certa exclusividade do movimento ambientalista, sobretudo das grandes ONGs, na relação com o governo. [...] Aí depende do conceito de sociedade civil. Para mim, o conceito de sociedade civil é esse conceito mais amplo, o empresariado está na sociedade civil (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Dessa forma, em certos momentos os atores do Ministério do Meio Ambiente sugerem que o empresariado é parte da sociedade civil, e, em outros momentos, não. Na explicação do Diretor do CONAMA, mais uma vez os dois elementos aparecem separados nos canais de participação:

O conceito original de sociedade civil que, teoricamente, eu conheço é em Antonio Gramsci, onde eu conheci o conceito de sociedade civil em oposição à sociedade política. Por esse conceito entra tudo que não seja o aparato de estado, os partidos políticos, o congresso, os três poderes; então, tudo o que não seja isso é sociedade civil. Mas a gente tem adotado, na verdade, tanto nos órgãos colegiados quanto no Ministério, na Conferência, a gente tem adotado um desenho um pouco diferenciado destacando bem claro o que o Gramsci chamava de sociedade política, como os órgãos do poder público do Estado, e do lado da sociedade civil aí a gente tem considerado, na verdade, a gente tem separado do segmento sociedade civil o empresarial. Por que é feita essa separação? Porque o setor empresarial tem uma capacidade de influência – até pelo poder econômico, pela propriedade dos meios de produção, por influência significativa sobre as forças produtivas de uma forma geral do sistema econômico –, tem uma atuação diferenciada que merece ser de uma forma destacada até porque tem que ser negociada de acordo com os seus interesses específicos e em função do interesse público também. Então, tem sido destacada essa presença. Então, setor público estatal, setor empresarial e sociedade civil. Assim tem funcionado no CONAMA, na CNMA (Conferência Nacional de Meio Ambiente). Agora, na sociedade civil, o que entra então na sociedade civil? Aí varia um pouco. No caso do CONAMA, vai de ONGs ambientalistas, entidades ambientalistas, ONGs da área ambiental, movimento sindical, comunidade científica, comunidade indígena, populações tradicionais, associações de profissionais liberais, tipo ABES, que é a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária, ou senão Federação dos Sindicatos de Urbanitários, que se considera movimento sindical. Essencialmente é isso, são esses segmentos (Nilo Diniz – Diretor do CONAMA 2005-2008).

Apesar de a diferenciação e o recorte entre os segmentos “sociedade civil” e “setor empresarial” existirem tanto na Conferência Nacional de Meio Ambiente quanto no CONAMA (também segundo outros relatos, em outros canais de participação, como audiências públicas e outros Conselhos), na retórica dos agentes do MMA esse recorte não está estanque e sugere um certo grau de conflitos. Alguns relatos de entrevistas falam sobre a ameaça do setor empresarial de se retirar da II Conferência feita pela CNI (Confederação Nacional da Indústria); nesse sentido, aparece mais uma vez a ideia de que o setor empresarial deve participar da mesma forma que a sociedade civil nas discussões ambientais. Neste trecho, o secretário executivo do MMA fala sobre o conflito com a CNI na II Conferência e a necessidade de diálogo entre todos os setores:

Essa tensão apareceu, por exemplo, na segunda Conferência, porque, diferente da primeira, se estabeleceu percentuais de participação dos segmentos, 50% sociedade, 30% empresariado e 20% de governo. E o setor empresarial ficou muito – em

função desses conflitos que surgiram dentro da Conferência e de algumas derrotas – posição minoritária. Eles ficaram muito incomodados e ameaçaram se retirar da Conferência. Uma parte se retirou inclusive. E isso está colocando uma tensão para a terceira Conferência. Porque eles estão dizendo que eles não vão participar da terceira Conferência. Mas eu acho que é central ter todos esses atores, sociedade civil e toda a sua amplitude, mais governo e mais empresariado, dentro da Conferência (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Nesses fragmentos de entrevistas percebemos que há a necessidade de diferenciação dos campos de atuação ligados à economia e às atividades de proteção ambiental da sociedade. Mas, também, observamos que existem conflitos quando está em jogo a magnitude da participação e da influência de cada um desses atores dentro do MMA e dentro do governo como um todo. Com relação à organização empresarial, Boschi e Diniz (2000) apresentam as formas de constituição dos interesses do empresariado brasileiro na formação de grupos de pressão política desde o desenvolvimentismo dos anos 1950 até meados dos anos 1970 e 1980, destacando o seu papel político e as suas formas diversificadas de acesso às instâncias decisórias (BOSCHI; DINIZ, 2000, p. 24). Já os ambientalistas estão descontentes com uma influência clara do setor econômico nas decisões de governo, principalmente naquelas que envolvem uma posição contrária do setor ambiental. E, no âmbito do MMA, mais especificamente na CNMA, há um descontentamento dos representantes empresariais em relação à pequena magnitude de sua participação se comparada à dos outros setores. Da parte do MMA, percebe-se uma preocupação em inserir uma gama cada vez maior de atores sociais no debate sobre meio ambiente, respeitando, entretanto, as divisões: Estado, sociedade e mercado.

Na visão dos empresários também se percebe um claro antagonismo com relação aos representantes de ONGs. Nas palavras de um representante do setor empresarial:

O ativista de ONG é, em geral, um elemento que vive no meio urbano, que teve dificuldade em inserir-se na atividade produtiva, seja ela qual for. Vivendo no meio urbano se trata de um consumidor de todos aqueles bens e serviços cuja produção combate, ou seja, é alguém que consciente ou inconscientemente está sempre procurando “dar o tiro no próprio pé” (Empresário A – empresário representante do setor de infra-estrutura energética e saneamento)²⁰.

Neste trecho, chama a atenção a oposição estabelecida pelo empresário em relação ao ativista, que seria aquele que não consegue um lugar no espaço da economia (“atividade produtiva”) e, por isso, acaba tendo de desenvolver sua atividade profissional em ONGs. Está ausente uma perspectiva do caráter ideológico ou da reivindicação de políticas específicas, típicas desse tipo de ONGs. A própria lógica de raciocínio é econômica: alguém que se constitui

²⁰ Lembramos que os empresários entrevistados solicitaram que não fossem identificados por seus nomes e suas empresas.

profissionalmente fora do setor lucrativo da sociedade o faz por não ter sucesso no campo econômico, e não porque o deseja. A própria identificação do sujeito como um “consumidor” denota isso. Da mesma forma, “viver num meio urbano” e ser um ambientalista é apresentado como uma contradição que implicaria uma posição não-racional, em que o ativista estaria atuando numa causa que prejudica sua própria condição de vida enquanto um “consumidor dos bens e serviços cuja produção combate”.

Aqui cabe uma reflexão levando em consideração a perspectiva de Laclau (1986) acerca dos novos movimentos sociais. O autor diz que o “novo” nos movimentos sociais está justamente na impossibilidade de compreendermos os atores sociais a partir de identidades totalizadas e posições únicas no contexto social. Dessa forma, os sujeitos encontram-se multiposicionados em diversas categoriais, funções e identidades sociais. Essas identidades se entrecruzam e nunca podem ser isoladas. Agora, retomando o discurso do entrevistado, seria equivocado tomar o ator ambientalista que atua em ONG como um sujeito contraditório por estar também envolvido nas relações cotidianas de mercado que o colocam, inclusive, em circunstâncias em que a perspectiva da preservação ambiental tem de ser flexibilizada. Nesse sentido, Laclau escreve:

Não há nenhuma relação prévia necessária²¹ entre os discursos que formam o trabalhador, por exemplo, enquanto militante ou agente técnico no local de trabalho, e os discursos que determinam sua atitude com relação à política, à violência racial, ao sexismo e outras esferas nas quais o agente seja ativo. Torna-se, portanto, impossível falar-se do agente social como se estivéssemos lidando com uma entidade unificada e homogênea. Ao invés, devemos abordar o agente social como uma pluralidade, dependente das várias posições de sujeito, através das quais o indivíduo é constituído, no âmbito de várias formações discursivas (LACLAU, 1986, p. 45).

De toda forma, conforme os autores antes mencionados e tendo em vista as entrevistas citadas, é importante, principalmente em se tratando de questões ambientais, preservar as fronteiras entre sociedade civil e mercado, no sentido de resguardar um espaço para aqueles que defendem as causas ambientais, uma vez que o setor econômico e parte do setor estatal que se influencia por ele são seus principais antagonistas. Além disso, o fato de os atores se posicionarem em múltiplas esferas e dimensões da vida (econômica, étnica, de gênero etc.) não elimina a existência das diferentes dimensões; ao contrário, só reforça que existem diferentes dimensões e níveis de atuação social.

Além disso, outra dúvida que emerge é: se tirarmos o setor empresarial – tendo em vista que o estatal está por definição fora –, quem compõe, então, a sociedade civil no campo do

²¹ Grifo do próprio autor.

ambientalismo? Tendo em vista as entrevistas citadas, mais uma vez podemos perceber tipos bastante diferentes de atores. De um lado, estão as ONGs tradicionais da causa ambiental, que se constituem de forma clara para defender o meio ambiente. De outro lado, existe uma gama de atores que não têm como luta fundante ou original a questão ambiental, mas incorporaram esta nos últimos tempos como resultado do apelo que a questão vem suscitando. Neste último grupo encontramos movimentos sociais como o MST, sindicatos como a CUT, associações diversas, ONGs ligadas a outras causas como a questão indígena, a questão quilombola etc. Essa diferenciação, por si só, já traz uma série de problemáticas quando o governo chama todas, sob o mesmo nome – “sociedade civil” –, a ocupar espaços de deliberação, como é o caso da Conferência Nacional de Meio Ambiente. O principal problema, nesse caso, é de identificação. Todos têm direito e legitimidade de lutar pelo meio ambiente, visto que ele remete a categorias universalizantes: “Ser Humano”, “natureza” etc. Contudo, aqueles que forjaram suas carreiras profissionais e sua militância desde o início das lutas do movimento ambientalista acumulam um conhecimento acerca do assunto maior do que aqueles que há um ou dois anos vêm se interessando pelo assunto. Isso gera conflitos dentro do segmento “sociedade civil”, quando devem se estabelecer consensos, como no caso da Conferência. Essa questão aparece no seguinte trecho da entrevista com a diretora do ISA:

Então você vai ter muitos militantes de sindicatos, de centrais sindicais, de outros movimentos sociais – movimento por moradia, Movimento Sem Terra, movimento da agricultura –, mas que não estão relacionados à área ambiental. Então o que aconteceu na I Conferência, por que o MMA teve tanta facilidade logo na primeira Conferência Nacional de dizer que mais de 60% das recomendações foram cumpridas? Porque havia recomendações tais como: “MMA tem que instituir um programa nacional de educação ambiental”. Já existe! “O MMA tem que promover a criação de Unidades de Conservação”. Já são processos instituídos. Então ponto! Quer dizer, pela desinformação dos delegados você tinha um conjunto de recomendações e de discussões que eram atrasadas, entre aspas, do ponto de vista daquilo que a política ambiental já tem de avanço. Eram muito primárias em relação ao que já se tem na estrutura dos órgãos ambientais sejam federais, estaduais e até municipais em alguns casos (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Outro fator que surge como uma problemática quando são instituídos processos de participação em que a definição “sociedade civil” parece sintetizar toda a complexidade existente é que, pelo processo de escolha de delegados a partir dos municípios e por meio de eleições, as ONGs nacionais que não se restringem à atuação municipal (o que é bastante comum na área ambiental, visto que o meio ambiente não respeita as fronteiras políticas geográficas) mas que, por sua vez, acumulam grande conhecimento sobre o assunto não participam (entre outros fatores) por não conseguirem eleger representantes.

Mas o que está bastante claro é que a intenção do MMA é justamente agregar à discussão ambiental outros atores da sociedade civil, inclusive o cidadão não engajado. Historicamente o MMA está sempre muito vinculado às ONGs e às personalidades do movimento ambientalista, mas tem pouco apelo político dentro dos partidos (embora tenha um partido dedicado ao tema, o Partido Verde) e dos movimentos sociais em geral. Assim, trazer novos atores da sociedade civil para esse tema constitui uma estratégia importante para a promoção da causa ambientalista, como está manifesto nas palavras do secretário executivo do MMA:

A Conferência resolveu um problema histórico para o setor ambiental no Brasil que é o seguinte: o setor ambiental é um setor sem lastro social. Era, historicamente, um setor sem lastro social. Ele é assim, o governo e um movimento de vanguarda que não tem um nível de representação de massa. Porque as ONGs ambientalistas são organizações de vanguarda que não têm base de massa atrás. Ao contrário, por exemplo, do setor de saúde, do setor de educação, do setor social e de outros setores de políticas públicas, que têm uma enorme base social orgânica consolidada, ampla. Então a Conferência faz essa ruptura. E ela começa a consolidar uma base orgânica de massa em torno da agenda ambiental brasileira que reflete muito uma mudança de foco que nós tivemos nos últimos 15 anos no Brasil, que é uma migração do foco conservacionista para um foco sustentabilista, sócio-ambiental (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Ainda dentro da complexidade daquilo que é chamado “sociedade civil” devemos sublinhar que diferentes tipos de atores, associações, movimentos, sindicatos etc. estão extremamente determinados por formas diferentes de atuação. Ou seja, além da bagagem acumulada de informação sobre o tema ambiental, existem diferenças de estratégias de ação, prioridades de luta, toda uma ética que envolve os procedimentos da ação. Isso implica origens de financiamento (recebe dinheiro estatal ou não?), vínculos com o governo (seus quadros participam do governo ou não?), capacidade de oposição e/ou de estabelecer parcerias com o governo. Esse tema surge neste trecho de entrevista com o assessor de Assuntos Indígenas e Sócio-Ambientais do INESC:

Há uma grande dependência dos movimentos sociais de recursos públicos, a gente vive numa situação bastante precária, desde o MST até o FBOMS (anteriormente estava previsto um encontro nacional e não se realizou porque não tem recursos). Porque foi se criando cada vez mais uma dependência em relação ao governo federal, uma dependência econômica e uma certa dependência política; não tomavam (FBOMS) decisões como deveriam ser tomadas, como um fórum da sociedade civil, que tem que ser independente de governo (Ricardo Verdum – Assessor de Assuntos Indígenas e Sócio-Ambientais do INESC)

O mesmo tema é desenvolvido no seguinte trecho:

Não sei se a derrota seria dos movimentos sociais, eu acho que em parte sim, eles não deveriam ter tido uma posição tão submissa, às vezes até por questão partidária. Os movimentos sociais têm uma trajetória, até o Lula chegar à Presidência tem uma história atrás, uma história de mais de 20 anos. Então você cria uma série de dependências, relações entre lideranças, sindicatos, ONGs, governantes, técnicos, intelectuais, políticos etc. Que, em determinados momentos, se elas não forem rompidas, elas podem até prejudicar um processo de crescimento e de organização política dos movimentos sociais e até das ONGs. Então FBOMS para mim, hoje, é um exemplo disso. Ficou um grupo isolado. Isolado no sentido de ter sido bastante criticado, por essa dependência política e econômica do governo federal. E levou a que... determinadas posições que deveriam ter sido tomadas de forma crítica, inclusive criticando o MMA, não tenham sido tomadas. A Marina teve um papel importante de articulação no início do governo, mas também por outro lado teve um papel negativo porque fragilizou os próprios movimentos – que não queriam criticar o Ministério, porque “é a Marina que está ali”... então, ficou essa situação (Ricardo Verdum – Assessor de Assuntos Indígenas e Sócio-Ambientais do INESC).

Mesmo em meio às ONGs ambientalistas existem diferenças muito grandes. Essas diferenças são fundamentais para o posicionamento da organização diante do governo, das empresas ou das outras organizações. A principal questão que diferencia a posição dessas ONGs, para o nosso propósito aqui, está relacionada à capacidade de oposição, *accountability*, ou influência na política ambiental. Isso está bastante claro no último fragmento de entrevista citado e também emerge no seguinte trecho de entrevista com a representante do Núcleo Amigos da Terra:

Conservacionista é aquela pessoa que trabalha com a conservação da natureza. O negócio dela é manter a natureza protegida. Se, pra manter a natureza protegida, ela tiver que receber dinheiro da Petrobrás, ela vai receber dinheiro da Petrobrás e vai manter aquela floresta em pé, ou aquele lago. Elas (as pessoas conservacionistas) não entram muito na filosofia, não que elas não entendam, elas não entram muito. Elas preferem a parte prática. Depois, nós temos algumas entidades, que nós nos chamamos ambientalistas, mas não somos só ambientalistas. Qualquer pessoa que trabalhe com meio ambiente é ambientalista. Nós éramos ecologistas, nós lutávamos para mudar o mundo, para que esse mundo diferente mantivesse a natureza. Nós queríamos manter a natureza mudando o mundo. Então, a gente não aceita dinheiro da Petrobrás, a gente não aceita dinheiro da Aracruz. E aí o grau de radicalidade vai de cada um. O Greenpeace, que só aceita dinheiro de sócio, não aceita dinheiro de governo, nem de empresa. Eles são os ecologistas. Porque eles querem mudar a cabeça das pessoas que estão mudando o clima, que estão matando as focas, matando as baleias. Mas a maioria fica nesse ambientalismo. A gente quer conservar, mas a gente não é tão radical ao ponto de não aceitar dinheiro de algumas coisas. Mas somos radicais não fazendo outras coisas. A Copesul... a gente não aceita dinheiro. “Ah, vocês tem uma briga contra a Copesul”. Não, não temos, só que eles trabalham num ramo que polui, produzem plástico, então, nós não aceitamos o dinheiro deles (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

A questão da influência das ONGs na política ambiental também pode ser observada nas palavras da Diretora da AGAPAN:

O ideal é ecologizar a sociedade para transformar a sociedade numa sociedade de fato sustentável. Uma mudança de modelo civilizatório. Isso é uma visão política, né? Desde o primeiro estatuto que a AGAPAN fez, sempre foi uma entidade de caráter político – partidário. Tanto é que a gente atua em políticas públicas na área ambiental. Não tem como não discutir política numa visão ambientalista. Porque as ações todas são políticas. [...] Está muito mais difícil a luta ambiental agora, do que foi há 20 anos atrás. Porque todo mundo é ambientalista, todos os projetos já têm um viés ligado à questão ambiental. Então, tem que desconstituir aquilo que foi constituído, para mostrar que aquilo que eles estão falando não é ambiental na verdade. Parece ser, mas não é. E a gente tem entrado muito mais agora no caráter social, porque é a desculpa: geração de emprego para melhorar a renda das famílias. A gente sabe que na verdade isso não é assim, é um engodo. Então, a luta ambiental está sendo muito mais complexa. Ela já sempre foi assim, nós participamos de inúmeras audiências públicas e sempre foi assim, os ecologistas contra o desenvolvimento. Ou contra os pobres, ou contra as empresas, ou contra que as pessoas melhorem de vida. Sempre foi assim (Edi Fonseca – Diretora da AGAPAN).

Mais uma vez, na entrevista com a AGAPAN, aparece uma certa angústia na percepção de sua área de atuação sendo incorporada por outros atores de uma maneira que nem sempre está em concordância com as concepções dos tradicionais atores ambientais da sociedade civil. Mas também se percebe a necessidade de as organizações incorporarem as mudanças que ocorrem na própria sociedade e nas retóricas dos atores com os quais elas se relacionam.

Como articulação entre os aspectos teóricos abordados e as questões suscitadas a partir das entrevistas, sugerimos alguns elementos de análise e questionamento acerca da “sociedade civil” em que pese a situação estudada.

Um desses elementos de análise e questionamento remete ao que Chandhoke (2003) adverte e que se pode perceber no exemplo das Conferências Nacionais de Meio Ambiente: na medida em que o Estado inaugura espaços de participação e deliberação, ele próprio atribui os limites e as regras desse encontro com a sociedade civil, inclusive segmentando e dizendo quem ela é, quem ela não é (empresariado) e qual percentual essa participação deve ter em relação aos outros setores. Nesse sentido, existe o risco de a sociedade civil existir aí somente nas formas idealizadas e demandadas pelo próprio Estado. Isso compromete a capacidade de autonomia referida por Cohen e Arato (2001) e a capacidade de autodeterminação e autodesenvolvimento defendida por Young (2000), além de minar o potencial democrático, como sugere Chandhoke (2003).

Outro elemento de análise e questionamento sugerido aqui refere-se à capacidade de oposição. Essa capacidade, conforme vimos nos trechos de entrevistas citados, sofre abalos quando falamos em organizações que dependem, por exemplo, do apoio financeiro direto de programas estatais. A incapacidade de oposição aparece aqui de duas formas distintas: uma

delas é a incorporação do discurso do governo (uma forma de cooptação na qual a entidade acredita estar fazendo a escolha mais adequada mesmo que isso signifique “ir contra a corrente” das outras organizações em geral); a outra forma é representada na omissão da opinião e/ou na dificuldade em estabelecer uma posição em relação à política ambiental do governo (visto que, sob pena de se contradizer, a entidade teria de ser contrária ao governo). As duas formas estão presentes nas organizações ambientalistas na relação com o MMA no governo Lula.

Alguns aspectos encontrados nesta pesquisa sugerem algumas razões para essa incapacidade de oposição ao governo: uma é o comprometimento estabelecido entre sindicatos, movimentos e organizações com o governo dado pela militância partidária no PT; outra razão está relacionada ao repasse de verbas do governo para algumas instituições (Fundo Nacional de Meio Ambiente); existe, também, a transferência de quadros de ONGs, movimentos, sindicatos etc. para o MMA; por fim, a razão mais presente em entrevistas e na pesquisa em geral é a proximidade das organizações e do movimento ambientalista como um todo (mesmo que não partidária) com a ideologia de esquerda bastante identificada historicamente com o PT. Isso gera ideias como esta, presente em um trecho de entrevista citado anteriormente:

A Marina teve um papel importante de articulação no início do governo, mas também por outro lado teve um papel negativo porque fragilizou os próprios movimentos – que não queriam criticar o Ministério, porque “é a Marina que está ali”... então, ficou essa situação (Ricardo Verdum – Assessor de Assuntos Indígenas e Sócio-Ambientais do INESC).

Essa mesma ideia está presente nas palavras do Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace:

Então a gente tem hoje uma situação que é uma situação estranha, onde o poder de crítica da sociedade civil de certo modo foi minimizado ou quase que esterilizado por essa visão de que “aos companheiros não cabe duvidar nem muito menos divergir, tão pouco criticar, e quando muito apoiar e, no mínimo, entender” (Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace no Brasil).

A desestruturação do movimento ambientalista causada pela impotência de criticar seus antigos amigos é comentada por todas as organizações entrevistadas. Cabe ressaltar que as organizações que conseguem estabelecer resistência e oposição e criticar as ações do governo são, principalmente, aquelas que mantêm maior distanciamento, seja pela existência de fontes financiadoras alternativas, seja pela maior autonomia na própria atuação; isto é, essas organizações não dependem de programas, projetos etc. do governo. Além disso, as ONGs com vinculação internacional estabelecem francamente uma oposição mais clara aos setores

governamentais. Contudo, Avritzer (2007) alerta sobre a problemática da atuação de ONGs internacionais na representação de interesses que não necessariamente os seus sob o ponto de vista da legitimidade dessa representação.

Um último aspecto apresentado nas entrevistas como problemática que queremos ressaltar diz respeito justamente a essa legitimidade dos agentes que se constituem como representantes da sociedade civil. A tensão estabelecida entre aqueles atores tradicionais do ambientalismo e os novos atores – que surgem de outras temáticas e se constituem como “representantes ambientalistas da sociedade civil” – pode ser vista sob a perspectiva proposta por Avritzer (2007), que analisa as formas de representação da política contemporânea que extravasam os mecanismos eleitorais. O autor afirma que existem outras formas de legitimação da representação política que são diferentes da lógica eleitoral. Para o nosso caso, interessa a sua percepção acerca da representação da sociedade civil, na qual a legitimidade se dá a partir de uma especialização temática e da experiência, acumuladas. Segundo Avritzer (2007, p. 457), “organizações criadas por atores da sociedade civil e que lidam por muito tempo com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representantes da sociedade civil em conselhos ou outros organismos encarregados das políticas públicas”. No caso ambiental, o conflito ocorre justamente pela não-identificação das organizações tradicionais do setor – que atuam da forma apontada pelo autor – com aquelas que ingressam recentemente em processos decisórios ocupando espaços de representação.

Chama a atenção o número progressivo de entidades que incorporam a causa do meio ambiente. Isso ocorre na medida em que o discurso ambiental se fixa cada vez mais como um valor positivo, ganhando um grau de relevância discursiva na mídia, na sociedade, nas políticas internacionais e até mesmo nos setores econômicos. Por outro lado, nenhum ente da sociedade civil pode, legitimamente, tomar para si a posição de único depositário das causas e reivindicações que pertencem a uma vasta gama de grupos e setores, principalmente em se tratando de questões ambientais.

Tendo em vista todos esses fatores, ressaltamos a ideia de que ainda são necessários maiores debates, pesquisas e problematização das formas apresentadas pela sociedade civil no contexto político contemporâneo. No campo ambiental, muitos aspectos merecem atenção, principalmente no que se refere às relações estabelecidas com o Estado e os próprios atores da sociedade civil entre si.

3.3 O significado da nomeação de Marina Silva para o MMA e um breve relato da percepção histórica da constituição da pasta ministerial ambiental brasileira na visão de atores do governo e de organizações ambientalistas

Quando a Ministra Marina Silva foi convidada para assumir o ministério, que foi, inclusive, um anúncio com muita pompa e circunstância – foi feito na cidade de Washington, que é a capital dos EUA –, o Lula naquela ocasião anunciou dois nomes, era o nome do Palocci para o Ministério da Fazenda e o nome da Marina para o Ministério do Meio Ambiente. O simbolismo daquele anúncio, dando assim o cargo do Ministro da fazenda, que tradicionalmente é o cargo mais forte de todo o governo, e, naquele momento, o ineditismo de também anunciar o nome da Ministra, parecia que toda aquela discussão sobre a transversalidade das políticas ambientais em relação às outras pastas seria uma coisa que realmente iria funcionar (Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace no Brasil).

Este trecho assinala a expectativa do setor ambiental, principalmente das ONGs, com o anúncio da nomeação da Ministra Marina Silva ao cargo de Ministra do Meio Ambiente. Era a primeira vez que o meio ambiente ganharia uma representação do partido majoritário do governo, o partido do Presidente, uma liderança com notória identificação com as causas ambientais – tanto no Brasil quanto internacionalmente. Marina Silva é ex-seringueira e foi companheira de Chico Mendes nas causas da Amazônia. Mas, além disso, construiu um respeito político para além da identificação com a temática ambiental, tendo passado por diversos cargos eletivos e sendo inclusive Senadora da República.

O impacto causado pelo anúncio do nome de Marina no setor ambiental fica mais claro se lembrarmos os ministros anteriores, que ou não tinham ligação com a temática ou, se tinham essa ligação, tinham pouco peso político para fazer a pasta conquistar importância. Alguns, inclusive, apresentavam uma vinculação muito expressiva com setores econômicos: José Sarney Filho (1999-2002), Gustavo Krause (1995-1999), que também foi Ministro da Fazenda, Henrique Brandão Cavalcanti (1994), Rubens Ricupero (1993-1994), entre outros²². Dessa forma, a indicação de Marina trazia no início do governo Lula uma expectativa de que, enfim, o meio ambiente teria o tratamento desejado por todos os militantes ambientalistas brasileiros.

Ele sempre foi um ministério (MMA) marginal, também, do ponto de vista político, quer dizer, mesmo depois que virou Ministério ele sempre foi encabeçado por representantes de partidos políticos que não eram do mesmo partido da cabeça de chapa das alianças federais. Não era o partido do presidente. Então, era sempre mais um ministério na conta da distribuição dos ministérios pelas alianças que eram feitas, e, portanto, ele sempre tinha uma posição mais periférica (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

²² Aqui vale uma ressalva com relação a José Antônio Lutzemberger, que foi Secretário do Meio Ambiente/ PR – SEMAM no período de 1990-1992 durante o governo Collor: sua indicação está estritamente ligada à ocorrência em 1992 da ECO/92 – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente no Brasil.

Ter Marina Silva como Ministra sinalizava a emergência do meio ambiente como um tema de destaque na política do governo Lula. As ONGs não só apoiaram a indicação do nome de Marina no primeiro mandato, como encaminharam abaixo-assinado à Presidência da República pedindo a permanência dela na pasta no segundo mandato. Além disso, o MMA sempre dependeu fortemente da presença de membros das ONGs para sua atuação. A maior parte dos quadros do Ministério, incluindo seus órgãos ambientais, eram antes do governo Lula compostos por pessoas vinculadas a programas internacionais e pagas por meio da cooperação internacional; não eram funcionários concursados do MMA. Dessa forma, o Ministério sempre teve um braço ancorado na sociedade civil. Isso fica explícito no seguinte depoimento, já citado anteriormente:

O MMA desde a sua criação sempre foi um Ministério mais arejado na sua relação com a sociedade. Mas há uma forte tradição com relação ao que a gente chama de sociedade civil no setor ambiental, ou seja, o movimento ambientalista. E, portanto, se criou uma certa exclusividade do movimento ambientalista, sobretudo das grandes ONGs na relação com o governo (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Um fator que contribui para isso é que os partidos políticos nunca deram muita relevância para a formação de quadros ambientais. Mesmo o Partido Verde, em função do seu tamanho pequeno, que o levou a realizar alianças muito contingenciais nos estados e municípios e pouco coesas nacionalmente, acabou tendo sua temática esvaziada. Sendo assim, poucos partidos têm um conjunto de militantes, afiliados e políticos ligados ao tema ambiental de forma que sejam capazes de ocupar as pastas de tal ministério.

A questão ambiental nunca teve um partido onde ela se abrigasse com segurança e conforto totalmente. Nem o PV! A gente tem hoje uma bancada do PV no Congresso que tem posições ambientais mais claras, mas o PV espalhado pelo Brasil sempre foi um partido muito pequeno e com alianças muito conjunturais, e que nunca teve a questão ambiental necessariamente, de fato, como o seu norte total (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Se ainda levarmos em conta que o MMA sempre foi um Ministério fraco adquirindo sua principal relevância nos governos enquanto participante da contagem total de ministérios a serem distribuídos entre os inúmeros interesses partidários que precisam ser contentados num presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988), perceberemos que se tratava de um espaço governamental aberto que precisava ser preenchido. No trecho a seguir, a diretora do ISA explica como se estabeleceu historicamente a relação do MMA com a sociedade civil:

Como é que o MMA ganhava força para fazer sua atuação? Historicamente esse Ministério comprou brigas dentro do governo. Pautou posições muitas vezes de enfrentamento. E tinha como aliado para isso o movimento social. Então, como foi, por exemplo, na época do Código florestal: você tinha o MMA, que defendia uma posição X, em oposição ao restante do governo, que defendia, alguns Ministérios, uma posição Y. Esse MMA tinha a sociedade civil, especialmente as ONGs, defendendo essa posição X, e essas ONGs, então, faziam pressão no governo de tal maneira que o governo era obrigado a fortalecer e reconhecer a posição do Ministério. Então, era um processo, digamos, triangulado e com uma aliança tácita, nem sempre organizada, mas que permitia, dava, a pressão da sociedade civil dava um espaço de manejo para o MMA. (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Assim, percebe-se que as ONGs sempre tiveram uma influência muito grande e explícita no MMA. Os fatores citados anteriormente e, fundamentalmente, o desinteresse político que o tema do meio ambiente gerava entre as lideranças políticas mais proeminentes no Brasil abriram esse espaço de atuação dentro do governo para as organizações. A principal consequência dessa relação de proximidade entre os dois setores foi a ausência de criação de uma estrutura estatal própria ao ministério, que acabou sendo formado por profissionais diversos financiados por programas internacionais. No MMA inteiro havia apenas 26²³ funcionários concursados; na área de licenciamento do IBAMA, apenas sete²⁴ pessoas eram funcionários. Essa questão é abordada nos trechos de entrevistas apresentados a seguir:

Eu vejo que um avanço foi um início de institucionalização verdadeira da área ambiental (referindo-se ao governo Lula). Não sei se tu sabias disso, mas o MMA, em 2003, ele devia ter uns 20 funcionários de carreira de um universo de 800 funcionários. Então era um Ministério simplesmente calcado em cargos de comissão, do pessoal que estava na cooperação internacional, empréstimos. Isso criava uma contradição muito grande. Você tem funcionários que não estão ligados a uma carreira, eles estão ligados a um empréstimo. Então fica muito difícil criar uma memória institucional (Volney Zanardi – Secretário de Relações Institucionais do MMA).

Até 4 anos atrás, o Ministério tinha meia dúzia de funcionários, o restante eram todos contratados via projetos em sua grande maioria de cooperação internacional, recursos do Banco Mundial e de algumas cooperações dos países do G7: Japão, Alemanha, Inglaterra, EUA. Tinha recurso também da Holanda, mas, principalmente, da Alemanha e Inglaterra. Contratavam pessoas, principalmente através do PNUD. Montavam seus projetos. Para fugir da impossibilidade de abrir concursos se contratavam pessoas através de consultorias, só que consultorias de médio e longo prazos. Por exemplo, eu fui consultor do PPG-7 durante 7 anos, através desse mecanismo. Como eu, centenas de outras pessoas que garantiam a existência do Ministério eram contratadas assim. Então, enquanto órgão de Estado, ele só foi reconhecido e investido através da contratação de pessoal e através de

²³ A informação do número exato de funcionários concursados do MMA até 2003 não foi conseguida. Há uma pequena oscilação de número (em torno dos 20) nos depoimentos recolhidos, e o contato tentado com o MMA e o Ministério de Planejamento para obter esses dados não teve resposta.

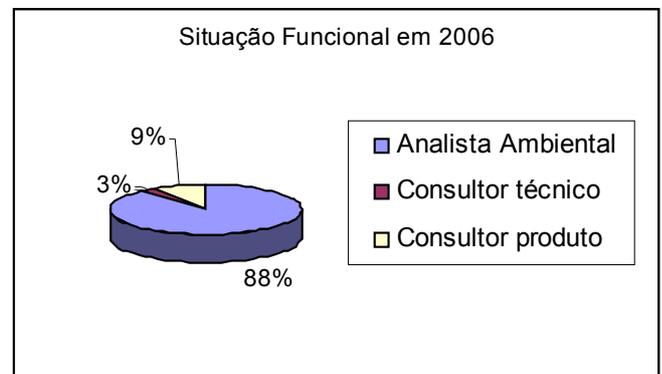
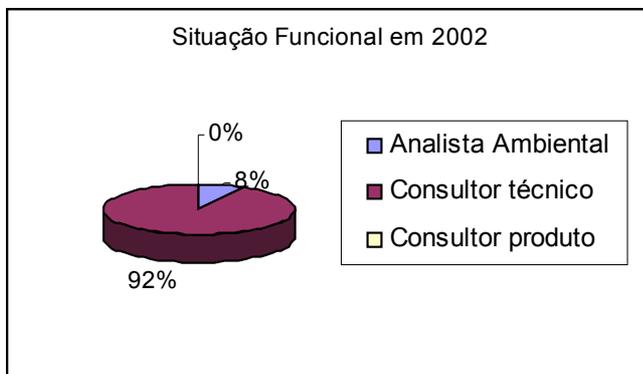
²⁴ Idem à nota anterior.

concurso agora no governo Lula. Até então era cooperação internacional (Ricardo Verдум – Assessor de Assuntos Indígenas e Sócio-Ambientais do INESC).

No licenciamento era um caos! No licenciamento nós tínhamos 7 funcionários em 2004. Os outros todos eram servidores contratados por programas internacionais, que é uma forma que o governo federal tem de contratar servidores... daí tu imaginas numa área sensível como essa tu teres servidores que não têm estabilidade (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

No caso do IBAMA, alguns dados acerca do quadro de servidores e demais trabalhadores mostram essa mudança desde 2002 até 2006 (o documento completo do qual retiramos estes dados estão no ANEXO A²⁵):

Quadro Comparativo de Anos Anteriores referente à Pessoal Técnico lotado na atividade de Licenciamento Ambiental							
Situação Funcional	Ano						
	2002	Qualificação	2003	2004	2005	2006	Qualificação
Analista Ambiental - Servidor	6	04 - Graduação	62	79	15	20	63 - Graduação
		-					20 - Especialização
		02 - Mestrado					28 - Mestrado
		-					09 - Doutorado
Consultor Técnico - Equipe Base/PNUD	70	18 - Graduado	68	54	13	4	04 - Graduação
		28 - Especialização					
		22 - Mestrado					
		02 - Doutorado					
Consultor Técnico - Produto/PNUD	-	-	-	-	22	12	09 - Graduação
		-					01 - Especialização
		-					02 - Mestrado
		-					



²⁵ Dados referentes ao relatório de gestão da DILIC – Diretoria de Licenciamento Ambiental, obtidos com o Diretor de Licenciamento Ambiental Luiz Felipe Kunz.

O que se percebe nesses dados é que a relação entre aqueles que eram servidores concursados e aqueles que eram consultores via PNUD quase se inverteu desde 2002 até 2006. Em 2002 existiam 92% de funcionários tipo “consultores”, e em 2006 esse número caiu para 11%, contando consultores técnicos e de produtos. Já o quadro de servidores, que em 2002 era de seis funcionários, passa para 120 em 2006. Apesar de não termos chegado a um número exato, as entrevistas indicam que uma grande parte desses consultores era de ONGs e outra parte era constituída por pessoas diversas.

O sistema de contratação via cooperação internacional e outros mecanismos funcionava como o modelo de seleção de currículo, por meio de edital divulgado na imprensa e com total liberdade da parte financiadora. Entretanto, nem sempre eram contratados ambientalistas ou pessoas sequer ligadas à área ambiental. Tratava-se de um sistema instável demais para um setor responsável pela burocracia que concede licenciamento para os principais empreendimentos de infra-estrutura do país. Além disso, havia uma série de implicações, que são explicitadas no depoimento a seguir:

Tu podias montar uma equipe... e foi uma equipe dessas que julgou Barra Grande²⁶. Com esse tipo de servidores, que não eram servidores com vínculo com a instituição. Então isso é complicado, num local onde as tuas decisões vão ter um impacto importante para uma determinada região, ou para o país... e tu não tens sequer estabilidade. Se tu fazes alguma coisa que o chefe não gosta ele te põe para a rua... Então, por isso foram feitos concursos. Já tinha sido feito um concurso no final do governo FHC, as pessoas acabaram sendo nomeadas quando a gente entrou, outro no final de 2002 e começo de 2003 e foram mantidas no licenciamento. E depois, nós fizemos um outro concurso geral para o IBAMA e daí nós conseguimos colocar mais 60 pessoas no licenciamento, então hoje devem estar chegando nas três chamadas que foram feitas... Mais de 180 analistas ambientais do quadro na diretoria de licenciamento ambiental. Só para tu teres uma idéia, no licenciamento de Petróleo não tinha nenhum analista ambiental do quadro! Para dar conta de todo o licenciamento de Petróleo no país (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Com relação à distribuição de cargos:

Daí tinha muita gente de Brasília... parentes. Digamos que a seleção não era visando esse critério técnico, mas era o critério de maior proximidade política, digamos. É brabo! Mas é o que nós encontramos. Fruto de um governo que se dizia o guardião da competência. No IBAMA o que a gente encontrou foi uma grande

²⁶ O caso da Hidrelétrica de Barra Grande em SC ocorreu da seguinte forma: foi alagada uma área de extensa floresta do bioma Mata Atlântica em função de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) realizado de forma incorreta e só observado no momento final de licenciamento de operação quando a obra da hidrelétrica já havia sido construída e já havia sido aplicado um investimento de 800 milhões de dólares do total de 1 bilhão. (PROCHNOW, 2005)

incompetência (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Um dos exemplos desses programas de cooperação internacional é o PPG-7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, que foi proposto na reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G-7) em 1990. O Programa foi lançado em 1992 durante a ECO/92 e existe até hoje, contando com a participação de vários membros de ONGs (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2008) O trecho de entrevista a seguir fala ainda sobre o sistema de contratação do MMA:

Porque quando nós assumimos o ministério nós tínhamos 26 servidores de carreira em mil pessoas dentro do ministério e praticamente todo o quadro do ministério era sustentado por servidores temporários, contratados via PNUD e organismos internacionais. Então por um acordo judicial o MMA foi obrigado a fazer concurso e dispensar esses consultores todos. Então se renovou quase 90% da força de trabalho do ministério dentro desses 4 anos. Isso significa que o ministério não tinha e começou a ter o que eu chamo de “inteligência institucional estratégica” instalada no seu quadro funcional e, portanto, nesses 4 anos todo esse processo de renovação, de uma visão mais pró-ativa de propor novos instrumentos, nova abordagem, foi sendo feito de cima para baixo (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Assim, o Ministério de Marina Silva se constituiu sob a promessa de elevar a temática ecológica ao patamar dos grandes temas de relevância nacional, abrindo a participação para a sociedade civil com a criação de novos conselhos, inaugurando a primeira Conferência Nacional do Meio Ambiente, mas estabelecendo um limite discursivo claro, entre ser Estado e ser ONG ambientalista. Entretanto, essas tradições de proximidade não foram simplesmente dissolvidas, e muitos quadros de ONGs foram observados no MMA.

Um dos principais articuladores da política ambiental no período de Marina Silva, João Paulo Capobianco (ex-secretário executivo até a saída da Ministra em 2008), foi membro fundador da Rede de ONGs da Mata Atlântica e participante do ISA – Instituto Sócio-Ambiental.

Porque quando o Capobianco foi para o governo nós fizemos uma discussão interna – até mesmo antes de haver o convite – de como o ISA reagiria a eventuais assédios aos seus quadros. Porque nós já tínhamos vivenciado isso em relação à FUNAI em outro momento, a gente sabe que a demanda vem. Então, para não ser uma coisa de cada um pensar pela sua cabeça se quer ir ou não, a gente fez uma discussão institucional sobre como a gente reagiria a isso. E na época do primeiro mandato a gente fez um acordo de que o melhor quadro que a gente teria naquele momento em condições de contribuir com a política governamental era o Capobianco. E que, portanto, se viesse algum convite que fosse numa área aonde o ISA tivesse algum acúmulo para que ele pudesse fazer contribuições, que ele, então, iria, mas que iria só ele. Para não haver uma evasão de quadros e não fragilizar a instituição. Até

porque a gente já previa que um governo com essas características exigiria mais da sociedade civil do que os outros governos. Porque exige mais do que uma oposição frontal, exige mais do que uma apresentação paralela de propostas. Exige que a gente tenha uma estratégia de conseguir participar com qualidade dos espaços que o próprio governo abre. Pelo menos essa era a nossa expectativa. Então fizemos essa discussão e foi o Capobianco. Agora, na mudança do segundo mandato, houve esse convite, já não foi a primeira vez, houve convite para outras pessoas, e nós fizemos novamente uma rodada, e avaliamos.

Quer dizer, o ISA de uma certa forma se compromete, porque ele se compromete com uma agenda. Todas as vezes que quadros nossos saíram seja para a presidência da FUNAI, fosse quando o Capobianco foi para o governo, nós tínhamos uma pauta daquilo que o ISA defendia que para nós justificava aquela pessoa ir. Então, não é uma coisa tipo: “Ah, eu te demito e você vai para o governo e vai fazer o que você quiser”. Não! “Você está indo para o governo com o respaldo da instituição, levando o nome da instituição, mas você tem uma pauta com a qual tem que se comprometer”. Que é aquilo que a instituição estaria cobrando de qualquer um no seu cargo lá (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Este trecho evidencia a expectativa do ISA em colocar um membro seu no Ministério como forma de participar e influir na política ambiental. A presença de várias pessoas originárias de ONGs é constante no MMA e simboliza o reconhecimento de que boa parte da inteligência do setor ambiental está nas organizações da sociedade civil; essa presença simboliza, também, as expectativas e estratégias das próprias organizações em relação às formas escolhidas para influenciar a agenda ambiental. Por outro lado, setores empresariais e a imprensa apontam essa transferência de quadros como a formação de uma “quadrilha ambiental” (DENÚNCIA, 2005), ou então a encaram com desconfiança, como em manchete da Revista Exame que denuncia a “invasão de membros de ONGs no ministério” (SEIBEL; GIANINI, 2006).

Há, ainda, as manifestações de servidores do IBAMA que acusam o Ministério do Meio Ambiente de “desmonte do IBAMA” e apontam para a “onguização do Ministério”. Nas palavras do presidente da Associação dos Servidores do IBAMA – Asibama – no Distrito Federal, Jonas Moraes Corrêa, em entrevista a Mônica Pinto:

As ONGs ambientalistas têm um papel muito importante e a trajetória delas na construção de uma política ambiental no Brasil é de inquestionável valor. Os problemas começam quando determinadas ONGs deixaram de exercer seus papéis, abriram mão do exercício da crítica, da cobrança, do controle pela sociedade para exercer o papel do Estado e do Governo. [...] Vamos atuar em duas frentes (*se referindo a ASIBAMA*). A primeira é estabelecer tantos fóruns quantos necessários forem para definir com clareza quais são os limites e as fronteiras da atuação das ONGs dentro do aparelho do Estado. A direção do MMA e do IBAMA vêm fugindo dessa discussão, mas ela está lá na nossa pauta de reivindicações desde 2003, quando o processo de interferência exacerbada das ONGs começou. A segunda frente é continuar agindo concretamente para formação de um quadro de pessoal para o MMA, com profissionais formalmente habilitados para a função pública e selecionadas por concursos públicos (PINTO, 2005).

Embora não tenhamos conseguido chegar ao número exato de quadros de ONGs no MMA, num olhar sobre os cargos diretos de segundo e terceiro escalão no MMA podemos encontrar a seguinte participação de pessoas ligadas ao trabalho em ONG: Secretaria de Qualidade Ambiental (Ruy de Góes Leite de Barros, ex-Greenpeace e ex-ISA); Secretaria de Biodiversidade e Florestas (João Paulo Capobianco, ex-ISA e ex-Rede Mata Atlântica, Secretário Executivo do MMA em 2007-2008); Secretaria de Coordenação da Amazônia (Muriel Saragossi, ex-Fundação Vitória Amazônia); Serviço Florestal Brasileiro (Tasso Rezende de Azevedo, ex- Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflo); Secretaria de Coordenação da Amazônia (Mary Helena Allegretti, ex-presidente da ONG Instituto de Estudos Amazônicos – IEA); Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (Marijane Lisboa, ex-Greenpeace); Diretoria de Educação Ambiental (Marcos Sorrentino, ex-membro de várias ONGs); Presidente da CNMA (Pedro Ivo Batista, ex-fundador da ONG Terrazul); Núcleo de Assessoria e Planejamento da Mata Atlântica (Ângelo Vigold, ex-Rede de ONGs da Mata Atlântica); Diretoria de Proteção Ambiental do IBAMA (Flávio Montiel, ex-Greenpeace e ex-WWF).

Esses nomes, citados em entrevistas, constituem um conjunto importante de cargos, todos de grande peso, dentre o conjunto dos cargos comissionados do Ministério. No ano de 2007, por exemplo, do total de seis secretarias constantes no organograma do MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2007), quatro estavam sob responsabilidade de quadros oriundos de ONGs.

Contudo, a entrada de quadros de ONGs na estrutura governamental não significa simplesmente uma possibilidade de participação e influência na política. Essa mudança de posição da sociedade civil para o Estado implica realmente uma alteração de lugar (YOUNG, 2000). Não se permanece nesses dois lugares, Estado e sociedade civil, ao mesmo tempo. É possível carregar junto consigo as ideias da organização e mesmo projetos e propostas, mas não é possível ser ONG dentro do governo. Não somente por questões semânticas, mas, sobretudo, porque se tratam de espaços diferentes. A sociedade civil é fragmentada, plural e heterogênea; o Estado busca a universalidade, é o espaço de garantia dos direitos. Retomando as ideias de Cohen e Arato (2001), ambos, o Estado e a sociedade civil, são autolimitados pela natureza intrínseca do outro: “La revolución autolimitada evita la destrucción total de su enemigo, lo que inevitablemente significaría ponerse a sí misma em el lugar del soberano, privando a la sociedad de su autoorganización y autodefensa” (COHEN; ARATO, 2001, p. 94).

Esse ponto é importante, pois, se as ONGs intencionam permanecer autônomas estando dentro do governo, isso se mostra impossível a partir da perspectiva teórica que mencionamos. Esse aspecto se verifica na análise da transferência de quadros para o MMA, conforme observado nos trechos de entrevistas a seguir:

Capobianco hoje diz: “Eu não sou mais ISA”. Ele assumiu, já tem, digamos, uma trajetória, construiu uma coisa no governo. Ele mesmo diz: “Eu não sou mais ISA. Eu sou governo. É uma relação diferente, mas eu tenho um compromisso com certas agendas, com certos compromissos mesmo, de fundo, que eu trago da minha história na instituição” (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Existe um constrangimento (daqueles que eram de ONGs e estão hoje no MMA). Eles já conhecem o nosso discurso. Quando a gente faz uma coisa eles já sabem o que nós vamos fazer se a gente não conseguir aquilo. E por outro lado essas entidades que são menos críticas, que têm outro perfil diferente do nosso... conseguem recurso para fazer um debate da agenda 21 aqui, outro debate da agenda 21 ali. Essa questão do repasse de recurso – que é um repasse legítimo – isso também é um problema porque a hora que tu receber o recurso tu não vai... Porque tu não vai pedir dinheiro para quem tu criticas. Então se tu estás pedindo dinheiro é porque tu já não estás vendo os problemas. E pedindo dinheiro, as outras entidades ficam mais constrangidas de poder fazer críticas mais contundentes. E eles (referindo-se às pessoas de ONGs que foram para o governo) acham que estão no governo e continuam sendo ONGs. Querem continuar participando das nossas atividades. Continuar participando das listas. Alguns não impõem esse limite (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

Aqui percebemos ainda outra questão, que se refere aos repasses de dinheiro do governo para ONGs. Essa questão representa mais um elemento que denota a estreita relação estabelecida entre o MMA e as organizações da sociedade civil e que sinaliza um fator de ameaça para a autonomia da sociedade civil. Entretanto, é interessante notar que no discurso do MMA aparece muito clara a distinção entre o governo e a sociedade civil:

Em todos esses Fóruns, esses colegiados, não houve, apesar do MMA ter sido atacado, muitas vezes de forma injusta, de que ele teria sido ocupado pelas ONGs – isso não é verdade, não procede. Se for ver a composição dos cargos políticos do Ministério, os diretores e secretários têm baixa participação de representantes de ONGs. É uma participação equilibrada (Eduardo Vélez – Secretário de Patrimônio Genético do MMA 2002-2007).

Conforme lembra Marques (2006), os atores atuam num contexto onde operam regras institucionais e padrões de relações pré-estabelecidos; isso também interfere nos resultados, modificando a forma de atuação dos agentes. Isso fica bastante evidente nas formas como se estruturaram as relações das ONGs e de seus membros com o MMA e seus quadros. Dessa forma, ao mesmo tempo em que membros de ONGs podem ocupar “posições relativas de

poder” como forma de influenciar as políticas ambientais, isso também rompe com o princípio de autolimitação da sociedade civil (COHEN; ARATO, 2001; KEANE, 2001).

No discurso de vários setores da sociedade civil está bastante clara a ideia de que o governo Lula se aproximou muito das organizações, dos sindicatos e dos movimentos sociais. Devemos lembrar que uma parte da militância do PT encontra suas origens em movimentos e sindicatos da sociedade brasileira. Dessa forma, ao chegar ao governo, esse contingente de pessoas não desaparece; ao contrário, busca nesse novo espaço governamental um lugar para inscrever suas bandeiras históricas de luta e concretizar suas reivindicações. A presença dos sindicatos é muito expressiva em vários Ministérios no governo Lula, como se percebe no trecho a seguir:

Com a mudança do governo e a ascensão do governo Lula, a gente tem duas coisas que acontecem. O primeiro é uma aliança por outras relações político-partidárias, da sociedade civil, das ONGs – nem tanto das ONGs, mas dos movimentos sociais em geral – com setores do governo. Ao mesmo tempo você tem na sociedade civil um movimento que é o movimento do sócio-ambientalismo, que junta os movimentos sociais com as ONGs em relação à questão ambiental. Então, traz para esse campo da sociedade civil outras instituições que não apenas as ambientalistas estrito senso, mas outros movimentos sociais que defendem princípios de conservação ambiental pela relação que os direitos que eles defendem têm com o uso de recursos. Ao mesmo tempo que você tem isso, tem a chegada dos expoentes desse movimento no governo por meio do PT. Então, tem relações que se entrecruzam aqui com relações com os sindicatos; por exemplo, o Fórum Brasileiro de ONGs já vinha há muito tempo com aproximação com a CUT. E coincide nesse momento que a coordenação do Fórum fica sendo do representante da CUT no Fórum. Então, tem uma relação da CUT com o PT que é evidente, histórica, e aí tem o Fórum brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais pelo Meio Ambiente com essa relação permeando as suas políticas e a sua atuação (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

No MMA, a presença de sindicatos é percebida por meio da fala do secretário de Mineração do Ministério de Minas e Energia. Ele estabelece uma diferenciação entre a participação social no MME e no MMA: o primeiro estaria ligado aos sindicatos, e o segundo, às ONGs. O secretário estabelece, também, uma diferenciação dentro do MME em relação ao Governo Lula e ao governo FHC. Ao comentar se há um estranhamento em relação à atuação das ONGs junto ao MMA, ele diz:

[...] não é um estranhamento... É que, para nós, é uma prática sindical. É diferente de uma prática de ONG. Principalmente, quando são grandes ONGs internacionais, com muito dinheiro, e a gente não tem a mínima idéia de para o que é, como é. E isso para nós, para o próprio movimento sindical, sempre foi um problema, não um problema mas sempre é uma situação que não é das mais claras. As pessoas sabem quem nós somos.

O governo Lula ele se constitui com pessoas que vieram dos movimentos sociais dos mais diversos, dentro dos quais tem as ONGs. Em outros governos, como o

FHC, os seus dirigentes vinham do setor empresarial, lojista, ou setor produtivo. Os capitalistas do setor.

Então, eu não tenho estranheza com isso. Porque eu acho que o governo se formou dessa forma. O que eu acho que nós temos um compromisso muito grande é de, ao estar no governo, nós sabermos que temos que ter objetivos comuns que são programas de governo. E isso talvez seja uma preocupação porque o papel das ONGs no mundo tem sido no geral muito positivo. Eu não tenho dúvida, é muito positivo, mas, por um lado, eu acho que é um estranhamento, porque a ONG você não sabe, qual é a forma de participação? Quer dizer, porque tem disputas dentro da sociedade, e dentro das organizações da sociedade, na ONG também tem disputas. Mas quem está fora não tem a mínima idéia quais são as disputas que estão ali. Então a questão é como fazer com que esses fóruns outros se submetam também a direções que sejam, também, democráticas (Cláudio Scliar – Secretário de Mineração do MME).

Interessante notar que, no estabelecimento de uma diferenciação entre a base sindical e a base em ONGs, a primeira figura com uma aparência de maior legitimidade, uma vez que parece ser mais aberta e conhecida do que os mecanismos institucionais que constituem as ONGs. Já nas entrevistas citadas com diretores de ONGs, justamente, a proximidade dos movimentos sociais, fóruns e ONGs com os sindicatos e, por sua vez, destes últimos com o governo, é que traz razões para se questionar a independência e a autonomia destes frente ao governo Lula.

Entretanto, apesar dessa ligação forte entre o governo e setores da sociedade civil, é importante salientar, aqui, a mudança que os discursos dos atores envolvidos sugerem na postura do MMA em relação às ONGs. Ou seja, é possível perceber que o MMA de Marina Silva assume uma posição de coesão com o governo, o que em muitos casos significou uma oposição às ONGs.

O Ministério do Meio Ambiente assume uma posição diferente em relação ao governo. O MMA diz o seguinte “Olha, eu sou parte disso aqui (se referindo ao governo), então, se vocês pressionarem aqui (se referindo ao restante do governo), vocês estão pressionando a mim. Eu não vou me opor, me colocar como, digamos, uma oposição ao governo para usar essa estratégia”. Então o MMA acaba se colocando aqui (junto ao governo). Ele vira um anteparo do governo em relação à pressão das ONGs. Então a gente reclama sobre os transgênicos, e em vez do MMA chegar para o governo e dizer “Olha, está vendo... as ONGs estão reclamando. Você precisa me ajudar a resolver”, o MMA chega para as ONGs e diz “Não. Não é nada disso. O governo está coeso, está procurando uma solução conjunta” (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Esses mecanismos por meio dos quais se constituíram as relações entre ambientalistas da sociedade civil e o Ministério do Meio Ambiente, se por um lado deram a esses setores da sociedade civil um poder de influência na agenda ambiental do país, estabelecendo prioridades, propondo leis, projetos e programas para o meio ambiente, por outro lado criaram ambiguidades nos limites entre cada setor.

Eu acho que o que se alterou foi que historicamente, desde a sua criação, o que o MMA fazia era assim: ele construía alianças com os movimentos ambientalistas e a partir dessa aliança fazia as brigas com o governo. A gestão da Marina tomou uma decisão de fazer as disputas dentro do governo e estabelecer uma relação mais autônoma com relação ao movimento, resguardando um princípio básico dessa relação que é: governo é governo, movimento é movimento. Quanto mais imiscuídos estiverem esses papéis mais confusão dá (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

A combinação de aliança histórica entre os setores ambientais do Estado e da sociedade civil, somada à promessa que a indicação de Marina Silva representava, gerou em contrapartida uma posição difícil para os ambientalistas da sociedade civil: a dificuldade de fazer oposição ao governo.

Então mudou o cenário com o qual a gente trabalhava. E as nossas estratégias também ficaram, de uma certa forma, esvaziadas. Porque aquilo que a gente historicamente sabia fazer, que é “vamos botar pressão no governo e abrir espaços para negociar”, também não estava funcionando. Ao mesmo tempo, fazer uma oposição ao próprio MMA em situações de crise, como foi o caso dos transgênicos, por exemplo, não era um consenso, porque a gente tinha aqui dentro essas relações... que não queriam ver uma relação que pudesse ser vista como uma oposição. Então, de uma certa forma, o movimento social, as ONGs em especial, ficam um pouco perdidas nesse quadro. O que nos resta? Qual seria o caminho natural e ideal e construtivo para isso? Seria juntar essas forças para qualificar as propostas, a formulação, e fazer um trabalho de colaboração com o MMA com essas proposições. Que é de uma certa forma o que a gente tenta fazer. “Tudo bem. Eu não vou fazer uma oposição direta porque a ninguém, mesmo com todos os problemas, interessa fragilizar o primeiro ministro do meio ambiente realmente comprometido com a questão ambiental que a gente tem!” Isso é uma coisa que ninguém nega. Pela primeira vez você tem um ministro do meio ambiente que tem peso político, é do partido do presidente, tem reconhecimento nacional e internacional e tem compromisso com a causa! Então, não interessa a ninguém fragilizar o MMA e ver mais uma vez o MMA ser usado como moeda de troca de cargos, e entrar aqui qualquer pessoa que não tem interesse com a questão ambiental. É um dado que está presente sempre no cuidado que se tem ao lidar com o Ministério (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Por um lado, conquistou-se o governo de esquerda desejado; por outro lado, o setor ambiental desse governo estabelece uma diferenciação e um limite à sociedade civil, adotando uma posição de coesão com o governo. Não obstante, o MMA ainda tem uma forte sustentação técnica na “*expertise*” das ONGs, convidando muitos dos seus quadros a ocupar cargos. Aos que ficam no lado da sociedade civil, sobra uma dificuldade muito grande de articular uma oposição àqueles que surgiram do seu próprio apoio como uma força capaz de levar a cabo as suas reivindicações junto ao Estado.

4 PARTICIPAÇÃO OU INFLUÊNCIA – ESPAÇOS ALTERNATIVOS PARA PARTICIPAR E INFLUENCIAR NA POLÍTICA AMBIENTAL DO GOVERNO LULA

Neste capítulo, trataremos de analisar como se configura a participação política da sociedade civil na agenda ambiental do governo tendo em vista não só os canais institucionais abertos para esse fim, mas também os mecanismos informais e não institucionalizados de diálogo entre setores da sociedade civil e do Estado. Da mesma forma, buscaremos perceber se a agenda ambiental conta com a influência exercida por setores da sociedade civil. Assim, iniciaremos pela análise dos espaços instituídos para a participação no Ministério do Meio Ambiente, e depois partiremos para a configuração da participação e da capacidade de influência enquanto resultantes de um processo maior que envolve as relações estabelecidas entre os agentes implicados e seu contexto.

Na análise de canais concretos e institucionalizados de participação, os conselhos gestores e, mais recentemente, as Conferências têm sido largamente analisados tendo em vista seu potencial democrático e complementar ao modelo representativo institucionalizado no sistema político. Esses canais, alguns de participação e deliberação, outros de consulta, são tomados como espaços privilegiados para o exercício democrático e, sobretudo, para a manifestação da sociedade civil. Grande parte dos estudos envolvendo esses canais de participação tem adotado como base teórica a noção de *esfera pública* – com ênfase na construção conceitual de Habermas (2006a; 2006b). Nesse sentido, cabe retomar a conceituação habermasiana acerca do conceito, bem como mostrar o pensamento de seus críticos.

4.1. O conceito de esfera pública em Habermas

O sentido contemporâneo mais utilizado de esfera pública tem suas origens em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, de Habermas (2003a). Muitos críticos já reformularam as suas ideias originais e o próprio Habermas repensou seu conceito no contexto das sociedades atuais e em meio às demais questões que emergiram ao longo desse período (primeira edição do livro foi publicada em 1961) para a teoria social. No entanto, alguns aspectos da concepção original de esfera pública são importantes para serem destacados neste trabalho.

Inicialmente, Habermas (2003a) avisa que a esfera pública *burguesa* é uma categoria típica de uma época e não pode ser pensada ou deslocada para uma análise que fuja dos contextos da sociedade burguesa. Portanto, a esfera pública está inicialmente limitada por seu caráter de categoria histórica. Na esfera pública burguesa, a “burguesia” é o suporte desse

público, caracterizado fundamentalmente como o público que lê. Isso, somado ao surgimento da imprensa e a outros fatores, cria as condições ideais para a formação de uma esfera na qual os sujeitos sejam capazes de construir e manifestar uma opinião sobre assuntos de interesse geral. Para Habermas (2003a), um sujeito só faz parte de uma esfera pública enquanto portador de uma “opinião pública”.

A “opinião pública” está colocada, segundo o autor, no sentido da ideia de “reputação”, ou a consideração que se realiza em relação aos outros. Nesse sentido, significa uma maneira de ver determinada coisa que passa por um julgamento, um questionamento. A opinião pública teria uma função importante de controlar o exercício do poder político. Por meio da publicização das ações políticas institucionais o público pode supervisionar e criticar tais ações garantindo maior transparência e contentamento. A noção de opinião pública, para Habermas (2003a), é fundamental, pois se baseia na racionalização que é inerente à condição humana; ou seja, todos os seres humanos têm, em si, capacidade de racionalizar. Isso também significa que, se um argumento for colocado à prova, qualquer ser humano é capaz de comprová-lo, ou não, por meio da racionalização.

Com relação à palavra “público”, o autor salienta que, embora existam vários significados para ela, a dimensão a que ele dá maior importância é a de que um “público” é sempre um “público que julga”. Aquilo que é objeto de julgamento é o que ganha “publicidade”. Ou seja, o surgimento de uma esfera pública significaria, dessa maneira, a emergência de um espaço no qual assuntos de interesse geral são expostos, mas também controvertidos, debatidos, criticados, para, então, darem lugar a um julgamento, uma síntese ou um consenso. Como decorrência, quanto mais assuntos forem trazidos para discussão, mais julgamentos acerca da realidade social existirão. Olhando por outro ângulo, quando um tema ganha publicidade, isso significa que será submetido a uma avaliação pública. Aí reside o ponto fundamental da noção de esfera pública para a teoria democrática. Para Habermas (2003a), a esfera pública seria a esfera de legitimação do poder público. Em suas palavras:

Esses juízos interditados são chamados de “públicos” em vista de uma esfera pública que, indubitavelmente, tinha sido considerada uma esfera de poder público, mas que agora se dissociava deste como o fórum para onde se dirigiam as pessoas privadas a fim de obrigar o poder público a se legitimar perante a opinião pública. O *publicum* se transforma em público, o *subjectum* em sujeito, o destinatário da autoridade em seu contraente (HABERMAS, 2003a, p. 40).

Entretanto, até esse ponto de suas ideias, o autor se refere às estruturas sociais internas de composição da esfera pública de forma bastante restrita. Isso ocorre, principalmente, em

função da vinculação histórica que anexou ao conceito de esfera pública. A esfera pública burguesa estava formada pela junção de um conjunto de pessoas privadas, reunidas para discutir as questões privadas que eram publicamente relevantes. O princípio estruturante dessa esfera estava ancorado na capacidade de *racionalização pública*, que qualquer indivíduo possui. Assim sendo, os membros da esfera pública estavam ligados por duas características fundamentais de igualdade: eram proprietários e seres humanos (HABERMAS, 2003a, p. 74). De qualquer forma, o autor alerta para o fato de que a condição para se ter uma esfera pública é o acesso a todos; caso contrário, esta nem chega a se constituir. O ponto é que o “todos”, no caso da sociedade analisada pelo autor, se refere exclusivamente ao burguês do século XVIII, configurado por suas características de proprietário e pela sua formação cultural como leitor. Assim, também se estabeleceu a noção de “homem” da época: “As qualificações de um homem privado com acesso à esfera pública: propriedade e formação educacional” (HABERMAS, 2003a, p. 107).

Mas o autor ressalva que o sentido da igualdade nessa esfera pública provém de um fato: esse interesse comum, emergente de uma esfera privada, só poderia existir entre burgueses, pois eles é que compunham tal esfera e combinavam, por razão do contexto da época, as identidades de homem e de cidadão – o primeiro ligado à esfera privada pela posição de proprietário, e o segundo ocupando a função de garantir a estabilidade da propriedade. Ou seja, havia um fator que trazia unidade de interesses entre essas pessoas: a propriedade privada e a necessidade de sua manutenção.

O esquema inicial da sociedade burguesa, conforme Habermas (2003a), compreendia a esfera privada, composta pelo espaço íntimo da família e pela sociedade civil burguesa atrelada ao trabalho e à troca de mercadorias, e a esfera pública, composta por uma esfera pública política e uma esfera pública literária, da qual a primeira se originava. Sendo assim, a esfera pública política teria a função fundamental de, por meio da opinião pública, intermediar as relações entre o Estado e as necessidades da sociedade. Ambas as esferas seriam garantidas pelos direitos fundamentais, porque por meio destes estariam asseguradas a autonomia privada (principalmente da família), a propriedade, as instituições públicas como partidos, a imprensa, as funções políticas e econômicas do cidadão e, ainda, as funções relacionadas à capacidade de comunicação dos indivíduos enquanto seres humanos, como, por exemplo, o princípio de inviolabilidade de correspondência (HABERMAS, 2003a, p. 103). Outro trecho do autor é bastante exemplar da sua concepção da esfera pública burguesa:

A arte do raciocínio público é aprendida pela vanguarda burguesa da classe média culta em contato com o “mundo elegante”, na sociedade aristocrática da corte que, é verdade, à medida que o moderno aparelho de Estado se autonomizava em relação à esfera pessoal do monarca, separava-se por sua vez cada vez mais da corte, passando a constituir um contrapeso na cidade. A “cidade” não é apenas economicamente o centro vital da sociedade burguesa; em antítese política e cultural à “corte”, ela caracteriza, antes de mais nada, uma primeira esfera pública literária que encontra as suas instituições nos *coffee-houses*, nos *salons* e nas comunidades de comensais (HABERMAS, 2003a, p. 44-45).

Se Habermas (2003a) sugere que, na esfera pública burguesa, os cafés eram os espaços por excelência de reunião e emergência de uma opinião pública, seus trabalhos mais atuais sobre o tema apontam para novos aspectos com relação à noção de esfera pública como um todo; surgem, em especial, as ideias de composição e estrutura social da esfera pública, espacialidade e multiplicidade de esferas públicas.

Em trabalhos mais recentes, Habermas (2003b) refere-se a esfera ou “espaço” público; entretanto, sublinha que esta jamais pode ser confundida com alguma instituição, organização ou qualquer estrutura normativa. Também não é possível delimitar seus limites e fronteiras previamente; ela se constitui como uma estrutura aberta. Nas palavras do autor: “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas” (HABERMAS, 2003b, p. 92). O autor afirma, também, que os atores da esfera pública não podem exercer poder político e não podem coincidir com a política institucional. A esfera pública, na medida em que não é uma organização, também não constitui necessariamente um espaço. No entanto, da mesma forma que uma organização ou outra forma de realização espacial pode ter uma dimensão abstrata, a esfera pública pode, eventualmente, coincidir com alguma estrutura concreta. Mas ela é mais complexa do que qualquer contorno que possa tomar. Isso fica mais claro neste trecho:

Além disso, as esferas públicas ainda estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente. Quanto mais elas se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença virtual de leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública (HABERMAS, 2003b, p. 93).

Outro aspecto levantado pelo autor diz respeito às funções da esfera pública e à formação da opinião pública. Essa esfera não só desempenha uma função de identificar e perceber a realidade e os problemas sociais, mas ela deve, fundamentalmente, exercer pressão sobre o sistema político a ponto de influenciá-lo nas questões que foram debatidas e

problematizadas na esfera. Essa influência ocorre pela força exercida por meio da construção da opinião pública. Esta última, por sua vez, se forma tendo em vista o consentimento que conquista por meio do processo de comunicação dentro da esfera. Ou seja, quando as opiniões individuais são estabelecidas por meio de argumentos, informações e amplo debate, existe a possibilidade do surgimento de uma ideia comum, um consenso, uma opinião pública.

Mas Habermas (2003b) sugere, ainda, que existem variações na “qualidade” da opinião pública gerada. Ocorre que, dependendo do grau, *mais ou menos*, racional das argumentações e opiniões propostas, a opinião pública será mais, ou menos, qualificada. O critério da qualificação é dado pelo grau maior ou menor de racionalização envolvido na formação da opinião, e não pela capacidade de expressar o sentimento de todos. Essa ideia é explicitada no seguinte trecho: “Com esse ‘mais ou menos’ em termos de elaboração ‘racional’ de propostas, de informações e de argumentos, há geralmente uma variação no nível discursivo da formação da opinião e na ‘qualidade’ do resultado” (HABERMAS, 2003b, p. 94).

Na expectativa de efetivar alguma influência sobre o sistema político, alguns interlocutores podem se colocar de forma privilegiada na esfera pública. Segundo o autor, grupos estabelecidos e indivíduos com notoriedade na sociedade podem exercer maior eficácia em seus discursos, e elaborar com maior facilidade um julgamento ou uma opinião. Mas sempre será necessário, para constituir uma opinião pública de influência política, que haja assentimento das outras pessoas, inclusive dos leigos, pois estes também constituem a esfera pública. As pessoas que não estão inseridas em grupos de interesses organizados e que tampouco são especialistas em determinados assuntos participam da esfera pública produzindo opiniões, consentindo ou não com as ideias formadas pelos segmentos mencionados, por meio de suas experiências cotidianas. Por meio de instrumentos racionais é possível comparar, verificar e perceber se aquilo que é estabelecido nos sistemas institucionais – sejam econômicos, políticos etc. – está de acordo com a experiência vivida cotidianamente. Dessa forma, Habermas (2003b) mostra a convergência entre os papéis de cidadão e indivíduo privado. Existem múltiplos papéis sociais que se entrecruzam e se combinam dotando, assim, o sujeito de informações para elaborar seu julgamento. Nas palavras do autor:

Os canais de comunicação da esfera pública engatam-se nas esferas da vida privada – as densas redes de interação da família e do círculo de amigos e os contatos mais superficiais com vizinhos, colegas de trabalho, conhecidos, etc. – de tal modo que as estruturas espaciais de interações simples podem ser ampliadas e abstraídas, porém não destruídas. De modo que a orientação pelo entendimento, que prevalece na prática cotidiana, continua valendo também para uma comunicação entre estranhos, que se desenvolve em esferas públicas complexas e ramificadas, envolvendo amplas distâncias (HABERMAS, 2003b, p. 98).

Sendo assim, esfera pública e esfera privada não estão desconectadas; pelo contrário, cada uma tem ressonância na outra. A esfera pública capta e realça as temáticas existentes na esfera privada, problematizando-as e trazendo-as para o debate público. A esfera privada, por sua vez, incorpora os debates e agrega informações que influenciam a vida cotidiana e possibilitam refletir sobre a mesma. Também não é o *conteúdo* das temáticas que separa as duas esferas. Habermas (2003b) escreve que são “as condições de comunicação modificadas” que as diferenciam. Ou seja, não estão definidos *a priori* os temas que são privados e os que são públicos. O que determina a passagem de um tema privado para uma esfera pública é a capacidade de os atores articularem tal temática num debate que se mostre relevante para o interesse geral. Os problemas gerados pela sociedade são perceptíveis na vida cotidiana, nas histórias de vida de cada um. Dessa forma, à medida que problemas são captados e tematizados na esfera privada, logo poderão ser incorporados nos debates públicos e encaminhados ao sistema político como demanda pública a ser atendida. Segundo Habermas (2003b, p. 100), as associações da sociedade civil “formam o substrato organizatório do público de pessoas privadas que buscam interpretações públicas para suas experiências e interesses sociais [...]”.

Contudo, o autor, mais uma vez, adverte que é fundamental que a privacidade seja preservada por direitos fundamentais garantidores da livre expressão, da livre crença, da livre consciência e de todos os direitos que fundamentam os direitos civis. Somente com uma esfera privada livre e preservada por direitos é que a esfera pública pode existir. Habermas (2003b) analisa casos nos quais o espaço privado foi violado pelo Estado para concluir que, nesses casos, as principais redes que estruturam as relações sociais, familiares, cotidianas, culturais etc. são desmobilizadas atomizando os indivíduos. Em contrapartida, também lembra que alguma fonte de regulamentação e institucionalização é necessária e que a sociedade civil por si só tem uma margem de ação muito limitada para ser o sustentáculo de todas as garantias de acesso ao público. Um exemplo de efeito perverso são os movimentos populistas, que são antidemocráticos em seus objetivos.

Uma das principais críticas ao modelo original de esfera pública construído por Habermas (2003a) é Nancy Fraser (1996). Sem diminuir a importância do conceito para a teoria democrática, ela propõe alguns “ajustes” para aplicá-lo quando pensamos em sociedades estratificadas e multiculturais. Inicialmente, a autora diz que o conceito burguês de esfera pública não é adequado para o mundo contemporâneo e que, mesmo no contexto analisado por Habermas (2003a), existiram outros públicos que não foram contemplados, como mulheres, camponeses e operários. É possível perceber que, já naquela época, estes constituíram públicos

e contrapúblicos. Entretanto, as principais críticas da autora a Habermas (2003a) dizem respeito às quatro premissas centrais da esfera pública burguesa: a realização do potencial utópico de igualdade nas relações dentro da esfera pública; a ideia de uma única esfera pública; a ausência, nos debates dentro da esfera, de questões privadas que não façam referência ao bem comum; a separação clara entre sociedade civil e Estado para garantir o funcionamento da esfera pública.

Com relação ao primeiro ponto, Fraser (1996) acredita que não é possível que os interlocutores em uma esfera pública coloquem de lado suas diferenças estruturais para dialogar como se fossem iguais. A autora afirma que desigualdades sociais devem ser eliminadas para que a proposta de Habermas (2003a) seja possível, tendo em vista que as desigualdades determinam posições hierarquizadas que não desaparecem na esfera pública. Ou seja, quando o indivíduo entra num debate público, ele não pode simplesmente deixar de lado a posição social que ocupa, uma vez que esta é parte daquilo que forja a sua identidade e a sua vida. Como em sociedades estratificadas existem posições assimétricas de acesso à riqueza, ao poder, à cultura, ao prestígio etc., estas estarão refletidas da mesma forma na esfera pública.

O segundo fator de crítica de Fraser (1996) é com relação à necessidade de existência de uma única esfera pública. Ela nega que a multiplicidade de públicos seja prejudicial à democracia. Segundo a autora, em sociedades multiculturais são necessários vários públicos, pois existem identidades sociais e culturais distintas. Em sociedades estratificadas também são necessários vários públicos e, principalmente, contrapúblicos, pois existem relações de subordinação e dominação. E, conforme o argumento anterior, não é possível estabelecer igualdade plena na esfera pública se desigualdades existirem na sociedade. Em ambos os casos – sociedades multiculturais e sociedades estratificadas – a existência de múltiplos públicos e de contrapúblicos garante que se expanda o espaço de discussão.

Em terceiro lugar, Fraser (1996) questiona a ideia de que a esfera pública deve restringir-se ao bem comum e eliminar questões privadas. Interroga quanto aos limites daquilo que é tradicionalmente considerado público e privado. Seu principal argumento é que ao limitar a entrada de questões privadas estamos, em certos casos, excluindo pessoas e questões do debate. Além disso, a quem cabe determinar o que são questões públicas e questões privadas? Ao se estipular isso, muitos grupos sociais, muitas vezes, são eliminados da discussão, por razões morais, religiosas, culturais, e por conta da tradição estabelecida. O exemplo mais contundente é o caso da violência doméstica, que foi considerada uma questão privada durante muito tempo. Portanto, a autora sugere que se deve aceitar a inclusão na esfera pública de temas tratados como privados pela ideologia dominante.

O último aspecto de crítica de Fraser (1996) diz respeito aos limites entre sociedade civil e Estado. Ela afirma que o funcionamento da esfera pública não precisa, necessariamente, de uma clara separação entre sociedade civil e Estado. Nesse sentido, a autora faz uma divisão entre o que seria um público fraco – ligado à sociedade civil e para o qual a função está na formação de opinião sem a tomada de decisão – e um público forte – mais ligado às instituições de Estado²⁷, por meio do qual emerge a formação de opinião, mas, também, a possibilidade da tomada de decisão. O público forte teria a função de traduzir as opiniões em decisões. Portanto, a autora acredita que a interpenetração entre a sociedade civil, por meio do público fraco, e o Estado, por meio do público forte, é fundamental para a esfera pública. Dessa maneira, o poder de influência da sociedade civil no Estado se efetivaria por meio de públicos fortes. Para a autora, por exemplo, todas as concepções que adotam uma divisão muito rígida entre o Estado e a sociedade civil são incapazes de conceber instrumentos correntes de deliberação nas democracias contemporâneas como formas de autogestão.

Além de Fraser (1996), outros autores dialogam com Habermas (2003a), utilizando e modificando seu conceito de esfera pública. Young (2000) concorda com ambas as ideias, a noção de Habermas (2003a) de geração de um espaço público fruto da ação comunicativa e os questionamentos de Fraser (1996) com relação a uma única esfera pública. A autora argumenta que as ideias desses dois autores são necessárias para os propósitos aos quais serve o conceito. Portanto, contrapúblicos e subpúblicos que interajam entre si são necessários, mas a existência de uma única esfera – resultante de um processo de interação entre todas – é necessária, também, para atuar sobre as políticas e ações do Estado e de instituições econômicas.

A esfera pública única seria a conexão entre as demais esferas e as pessoas em geral na relação com o poder constituído. Para o pleno funcionamento desta, Young (2000) distingue duas formas por meio das quais essa conexão acontece e mudanças sociais e políticas são possíveis. Uma função está ligada à capacidade de formação de um espaço de oposição e *accountability*, e a outra função está ligada à criação de um espaço para influenciar as políticas.

A oposição ao exercício arbitrário do poder é um importante aspecto da democracia porque frequentemente expõe o que os governantes fazem e pode, em certos casos, ser usada como pressão moral, no sentido de deixar os governantes suscetíveis à desonra ou à desmoralização pública. A esfera pública se constitui como uma ferramenta privilegiada por meio da qual os cidadãos organizados podem limitar o poder, exercendo oposição explícita e tornando os atores políticos mais responsáveis e transparentes. Por meio da exposição e da crítica das ações do Estado e dos agentes corporativos, revela-se o poder de decisão inerente a

²⁷ Fraser (1996) faz referência ao Parlamento com um exemplo de público forte.

esses atores, tornando-os suscetíveis à opinião pública. Young (2000) apresenta alguns exemplos disso. Um deles é a RIO/92, em que se criou um espaço para crítica pública no Rio de Janeiro, amplamente divulgado pelos meios de comunicação, o que gerou avanços para as questões ambientais na forma de resoluções adotadas por alguns governos. Outro exemplo é o dos trabalhadores de uma companhia americana no México, que foram até um encontro de dirigentes da empresa protestar contra as condições de trabalho. Esse caso também foi mostrado pela imprensa e logo surtiu efeitos favorecendo os operários. Em vários exemplos, fica claro como a exposição e a crítica aos atores que configuram o poder político e econômico pode evitar que as desigualdades sociais e econômicas reforcem desigualdades políticas (YOUNG, 2000, p. 175-176).

Além de oposição, por meio da discussão pública é possível recomendar o que deve ser feito pelos atores do Estado, pelos atores econômicos e pelos próprios atores da sociedade civil. Assim, em esferas públicas, pessoas debatem sobre problemas e sobre o que deve ser feito em relação aos mesmos, organizando-se para influenciar aqueles que são responsáveis pelas tomadas de decisões políticas. O que está em questão na esfera pública é o papel central do processo de formulação das agendas políticas e quem detém o poder sobre o processo. Agentes econômicos e do poder político estão sempre tentando controlar a agenda política. Mas existem exemplos que mostram a inclusão de temas excluídos da agenda; um exemplo é o caso dos “deficientes” nos USA que conseguiram um espaço na agenda pública; outro é o caso dos ativistas relacionados à questão da AIDS que da mesma forma obtiveram conquistas (YOUNG, 2000, p. 178).

Mas, além das funções de oposição e influência, outro aspecto é pertinente na argumentação de Young (2000): é a ideia de que esferas públicas podem promover mudanças sociais sem atingir diretamente o Estado ou a economia. Ou seja, por meio da vida associativa, as pessoas podem experimentar maneiras de viver interagindo e produzindo bens e novas formas de expressão simbólica. Esferas públicas servem para propagar ideias e práticas alternativas. Muitas questões sociais são mais bem equacionadas se forem, primeiro, resolvidas no interior da sociedade do que simplesmente regulamentadas pelo Estado. Alguns exemplos são o movimento feminista e o movimento ambientalista, ambos conquistando sucessos na alteração de comportamentos e pensamentos, posteriormente sendo incorporados pelo Estado (YOUNG, 2000, p. 179). Mas há, é claro, a necessidade de que o Estado seja sensível às alternativas desenvolvidas pelos processos de comunicação na esfera pública. Essas atividades contribuem para a autodeterminação e, também, promovem os valores para o autodesenvolvimento.

Além de Young (2000), Benhabib (1996) também analisou e sugeriu alterações para o modelo habermasiano de esfera pública. Sua principal crítica a esse modelo segue no sentido proposto por Fraser (1996) em relação à questão: como se estabelece o que é público e o que é privado? Segundo Benhabib (1996), é necessário repensar os pressupostos que norteiam essa discussão nas teorias sociais. Frequentemente, a esfera privada está associada a três dimensões: moral e consciência religiosa; direitos privados relativos às “liberdades econômicas”; e esfera íntima. Ocorre que, ao vincularem-se essas dimensões ao *privado*, muitos aspectos importantes de justiça social são deixados fora dos debates públicos. Benhabib (1996) fala das diferenças sociais de modo geral, mas destaca, principalmente, o problema de gênero. Segundo a autora, as mulheres foram historicamente colocadas na esfera privada, especialmente na esfera íntima. Suas questões, seus problemas e até mesmo seus assuntos não eram considerados públicos ou políticos; sendo assim, ficavam isolados numa dimensão na qual, dificilmente, seriam resolvidos com justiça, sem ter qualquer destaque como tema relevante para ser discutido publicamente.

Dessa forma, a autora alerta que divisões rígidas dos limites entre o público e o privado causam exclusões que alteram a formação da esfera pública. O que ela propõe é que a linha entre o público e o privado seja sempre renegociada. Além disso, as definições do que diz respeito à “boa-vida” e o que são questões de justiça também devem ser revisadas e contextualizadas para que nenhum assunto corra o risco de permanecer isolado dos debates públicos.

Seguindo esse mesmo tema, Howhendahl (1996) realizou uma análise das críticas de Benhabib e McCarthy em relação às ideias de Habermas. O autor observa que tanto Benhabib quanto McCarthy adotam uma visão ancorada em princípios abstratos e filosóficos para possibilitar uma maior igualdade dentro da esfera pública, em contraposição à base de narrativa histórica habermasiana. Mas, ao negar a historicidade do conceito de esfera pública dos trabalhos iniciais de Habermas, ambos acabam por eliminar o componente cultural do conceito.

Para Benhabib, a histórica exclusão das mulheres da esfera pública só poderia ser eliminada por meio de um conceito mais complexo, ancorado em fundamentos abstratos e procedimentos adequados de participação política, que possibilitariam um processo mais democrático de esfera pública. A preocupação da autora está em criar uma base metodológica que possibilite uma generalização maior. Critérios de participação que possibilitem a inclusão de temas privados são fundamentais para isso e dependem de uma contínua renegociação dos limites entre o público e o privado.

McCarthy, partindo de uma perspectiva da filosofia da moral, encontra problemas no conceito habermasiano quando se trata de sociedades pluralistas. O principal problema para este é como estabelecer um consenso em sociedades que pensam suas necessidades de formas tão diferentes, principalmente em termos de classe e valores culturais distintos. Sendo assim, o autor sugere que não é possível um modelo único de esfera pública, mas, sim, cada sociedade deve desenvolver modelos com características diversas, próprias às suas especificidades. Tanto Benhabib quanto McCarthy reconhecem a importância do conceito de esfera pública como um espaço para o debate público, mas consideram o modelo de Habermas muito inflexível para tratar das questões da sociedade moderna plural.

Com relação a Benhabib, Howhendahl (1996) ressalta que a teoria de Habermas não impede que questões da vida privada entrem no debate público. Já em trabalhos iniciais, a “esfera pública literária” habermasiana se configura como um espaço privilegiado para a articulação de problemas privados. Howhendahl (1996) aponta o exemplo da teoria feminista, que teve grande parte desenvolvida dentro da teoria literária. Já em relação a McCarthy, o autor argumenta que, ao introduzir a necessidade de contextualização das esferas públicas aos padrões, aos valores e às necessidades estabelecidas nas sociedades plurais, ele está, de certa forma, retomando uma dimensão histórica anteriormente negada.

A partir dessas críticas levantadas, alguns outros aspectos da teoria de Habermas (2003a) devem ser ressaltados, sobretudo seus escritos mais recentes. Como explicitamos anteriormente, o autor revisou suas ideias originais de esfera pública e, inclusive, sob a luz de seus críticos, realizou ajustes e agregou novos pensamentos ao seu conceito de esfera pública para os dias atuais.

Habermas (2003b) admite a existência de desigualdade de posições dentro da esfera pública moderna. Ele percebe que grupos de interesse podem usar a esfera pública para propagar suas ideias e estratégias de poder e que certas pessoas têm acesso privilegiado às informações. Segundo o autor, certos atores têm um poder de organização e de recursos maior do que outros. Nesse caso, aqueles que estão em situação de desvantagem terão de contar com “protetores” que disponibilizem os recursos necessários para aqueles que precisam. Mas o autor defende a ideia de que, no caso de ambos terem as mesmas ideias, não existe razão para achar que pode haver um comprometimento na neutralidade do pensamento em função da cooperação. Também escreve que, mesmo existindo uma parcela do público que é leiga, isso não significa que as discussões sejam prejudicadas e as decisões tenham resultados deturpados.

De acordo com Habermas (2003b), as formas como podem ser identificados os diferentes atores – aqueles que se aproveitam da esfera pública e aqueles que surgem nela – não

estão dadas pelo conteúdo de seus discursos, mas por meio da maneira como são identificados. Ou seja, aqueles que surgem *a partir* de uma esfera pública precisam criar uma identidade, precisam se posicionar em relação ao que está dado. Já aqueles que existem *independentemente* da esfera pública e que se aproveitam dela têm sua identidade independente da mesma. Esses diferentes atores podem ser partidos, organizações econômicas, grupos profissionais etc. Outra maneira de identificar os atores com relação aos seus propósitos diz respeito à suscetibilidade às mudanças nas regras do jogo, isto é, se os atores manifestam discordância e incômodo quando os direitos de comunicação são ameaçados e, ainda, se manifestam disposição para romper com estruturas que propagam exclusões, mesmo que não digam respeito aos seus próprios interesses; em outras palavras: se estão dispostos a defender interesses que extrapolem os seus próprios.

Outro ponto levantado por Habermas (2003b) é que, na medida em que a esfera pública não pode ser institucionalizada, regulamentada, nem ter seus limites pré-definidos, isso permite que possíveis exclusões e deturpações possam ser corrigidas. O autor admite, ainda, que não é possível garantir que nenhum tipo de deturpação de uso de poder ocorra. Nesse sentido, ele escreve que “[...] é possível, ao menos, precisar a questão quando se parte da idéia de que os processos públicos de comunicação são tanto mais isentos de distorções quanto mais estiverem entregues a uma sociedade civil oriunda do mundo da vida” (HABERMAS, 2003b, p. 108).

Mais um aspecto criticado e revisado posteriormente por Habermas (2003b) é com relação a ser preferível uma única esfera pública ao invés de múltiplas esferas. O autor não só reconhece a existência de outras esferas como admite que suas existências garantem um acesso mais amplo à esfera pública. Ele sugere a ideia de uma rede para articular o conceito. Assim, a esfera pública seria justamente a totalidade dessa rede formada por inúmeras instâncias de públicos transversais, sobrepostos, e em vários níveis diferentes, contudo sempre ligados por algum ponto, seja de conteúdo, seja de vínculos sociais etc. Dentre seus exemplos, estão esferas públicas literárias, eclesiásticas, artísticas, feministas, e até esferas públicas “alternativas” da política de saúde, da ciência, entre outras (HABERMAS, 2003b, p. 106).

O autor define três tipos de esferas públicas parciais: a esfera pública episódica, a esfera pública da presença organizada e a esfera pública abstrata. A primeira é aquela que ocorre em bares, cafés, praças, ruas etc. A segunda consiste em encontros organizados, ou seja, reuniões de partido, de pais, de vizinhos, de igreja, concertos de rock etc. O terceiro tipo de esfera pública é aquele produzido pela mídia; são leitores, espectadores, ouvintes etc., distantes espacialmente, mas reunidos em torno de pensamentos semelhantes. Para Habermas (2003b), esses níveis diferentes de esferas públicas estão sempre influenciando uns aos outros,

sobrepondo-se e conectando-se de forma que essas esferas parciais sempre causam uma expansão daquilo que é produzido *na* esfera pública. Este trecho deixa essa ideia mais clara:

Apesar dessas diferenciações, as esferas públicas parciais, constituídas através da linguagem comum ordinária, são porosas, permitindo uma ligação entre elas. Limites sociais internos decompõem o texto “da” esfera pública, que se estende radicalmente em todas as direções, sendo transcrita de modo contínuo, em inúmeros pequenos textos, para os quais tudo o mais serve de contexto; porém sempre existe a possibilidade de lançar uma ponte hermenêutica entre um texto e outro (HABERMAS, 2003b, p. 107).

Essas diversas esferas também servem para resolver o problema da exclusão no interior da esfera pública, uma vez que se abre uma brecha para a formação de uma outra esfera. Além disso, o autor afirma que, tendo em vista que esferas públicas não podem se cristalizar, “não existe nenhuma regra de exclusão sem cláusula de suspensão” (HABERMAS, 2003b)

Outro aspecto fundamental no pensamento mais recente de Habermas (2003b) está nas formas, propriamente ditas, por meio das quais ocorre a influência da esfera pública política no sistema político. Modificando os modelos propostos por Cobb, Ross e Ross²⁸, Habermas (2003b, p. 113) sugere três modelos de influência e entrada de novos temas para a agenda política; são eles: o modelo de acesso interno, o modelo de mobilização e o modelo de iniciativa externa. O modelo que prevê o empreendimento da esfera pública na proposição de temas novos é o terceiro, o de iniciativa externa; externa, justamente porque significa a influência daqueles que estão fora do sistema político, por meio da pressão da opinião pública. Nos outros dois modelos, a influência ocorre de forma diferente. No primeiro, o mais comum, as iniciativas partem dos próprios atores políticos sem uma preocupação efetiva em debater ou buscar o apoio da esfera pública. Já no segundo modelo, o de mobilização, as propostas, mesmo partindo dos dirigentes políticos, devem ter o apoio da esfera pública para serem implementadas com eficácia. Habermas (2003b) adverte que o primeiro e o segundo modelos são os mais encontrados na sociedade; geralmente a proposição de temas para a agenda política está centralizada nas estruturas administrativas do governo. O terceiro modelo é mais comum em sociedades com maior grau de igualdade.

Esse terceiro modelo, que parte da esfera pública, é aquele mais frequentemente associado à sociedade civil atuante que visa a ampliar a participação na política, introduzir questões alijadas dos debates institucionais ou alterar formas de conduta regulamentadas. Na

²⁸ R. Cobb, J. K. Ross, M. H. Ross. “Agenda Building as a comparative Political Process”, in *American Political Science Review*, 70, 1976, 126-138; R. Cobb, Ch. Elder. “The Politics of Agenda-Building”, in *Journal of Politics*, 1971, 892-915.

seguinte transcrição das palavras de Habermas (2003b) percebemos os mecanismos por meio dos quais esse modelo opera:

O modelo da iniciativa externa aplica-se à situação na qual um grupo que se encontra fora da estrutura governamental: 1) articula uma demanda, 2) tenta propagar em outros grupos da população o interesse nessa questão, a fim de ganhar espaço na agenda pública, o que permite 3) uma pressão suficiente nos que têm poder de decisão, obrigando-os a inscrever a matéria na agenda formal, para que seja tratada seriamente (HABERMAS, 2003b, p. 114).

Percebemos aqui uma semelhança com as formas preconizadas de atuação da sociedade civil nos casos em que existe uma preocupação em entrar realmente no debate político da situação social. Mas o autor adverte que a possibilidade de entrar no debate, produzir demandas, endereçá-las ao sistema político e até influenciar a agenda formal do Estado não necessariamente significa que essas demandas serão cumpridas pelos agentes políticos e/ou corresponderão àquilo que almejam esses grupos da sociedade civil. Apesar disso, o autor ressalta que:

Basta tornar plausível que os atores da sociedade civil, até agora negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de conseqüências, quando tomam consciência as situação de crise. Com efeito, apesar da diminuta complexidade organizacional, da fraca capacidade de ação e das desvantagens estruturais, eles têm a chance de inverter a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político (HABERMAS, 2003b, p. 115).

Essa ideia é em especial relevante para este trabalho, pois permite articularmos nossa problemática no sentido de que o fato de as organizações ambientalistas conquistarem um papel de proposição e participação na agenda ambiental do governo Lula (2002-2007) não significa que todas as suas demandas obtenham os encaminhamentos por elas desejados. Essa ideia nos sugere, ainda, que isso, ou seja, a possibilidade da não-efetivação das demandas, também não implica a eliminação da possibilidade da existência de uma “esfera pública”. Como salientamos antes, a existência de múltiplas esferas públicas parciais pode significar, inclusive, a manifestação de interesses contraditórios e concorrentes no espaço de interlocução entre sociedade civil e Estado. Como nos avisa Habermas (2003b), as fronteiras da esfera pública não são determinadas, são fluidas, e permitem sempre rearranjos e realocações entre atores, ideias e propostas.

4.1.1. O conceito de esfera pública do contexto brasileiro

Alguns autores têm se dedicado à tarefa de aplicar o conceito de esfera pública ao contexto brasileiro. Destacamos, inicialmente, os trabalhos de Costa (2000). Segundo o autor, a partir dos anos 1990 os estudos acerca da democratização começaram a dar maior evidência para abordagens extrainstitucionais, ou seja, análises voltadas para as implicações do processo democrático dentro da própria sociedade, não somente nas suas instituições. Dessa forma, estudos de origem mais sociológica surgiram, preocupados em investigar as relações sociais e a cultura política nas formas mais cotidianas e menos institucionalizadas. Assim o autor resume: “A democratização, nesse caso, já não é mais um momento de transição, é o processo permanente e nunca inteiramente acabado de concretização da soberania popular” (COSTA, 2000, p. 58).

Nessa vertente, os trabalhos passaram a incorporar os conceitos de sociedade civil e esfera pública como possibilidades analíticas pertinentes para se pesquisar a democracia brasileira. Costa (2000) alerta que sempre se tratou do conceito de esfera pública no Brasil do ponto de vista da sua inexistência. Somente a partir dos anos 1980 é que se começou a vislumbrar possibilidades para a existência de tal esfera no país.

Partindo da divisão analítica de Benhabib (1996) em três modelos de esfera pública – um republicano, outro liberal e outro discursivo –, Costa (2000) propõe algumas alterações nesses modelos. O autor, então, estabelece o modelo de sociedade de massas, o modelo republicano, o modelo discursivo e, no lugar do modelo liberal, o modelo pluralista. O modelo de sociedade de massas acrescentado por ele implica uma esfera pública controlada pelos meios de comunicação. Já o modelo pluralista, posto no lugar do liberal, significa que, ao invés dos indivíduos, são as associações que se impõem como atores coletivos de articulação da esfera pública.

Esses modelos estão expressos nos trabalhos de estudiosos brasileiros e latino-americanos e apontam, em muitos casos, para um pessimismo em relação às configurações da esfera pública tanto no Brasil quanto na América Latina em geral. O modelo de sociedade de massas encontra seus argumentos exatamente na dominação de poderosos meios de comunicação que induzem o debate político conforme os seus próprios interesses. O modelo pluralista está ancorado na ideia de que o espaço público²⁹ é configurado não pela disputa discursiva entre argumentos, mas pela disputa de força entre aqueles de têm poder de controlar as estruturas comunicativas. Por sua vez, o modelo republicano valoriza a iniciativa das organizações sociais e seu poder de influenciar as decisões de Estado; mas, por essas

²⁹ Costa (2000) não faz distinção entre espaço público e esfera pública.

organizações estarem muito próximas do Estado, criando, muitas vezes, até esferas públicas institucionalizadas, acabam correndo o risco de se transformarem em uma esfera pública “paraestatal” em vez de “não-estatal”. Costa (2000) considera, ainda, as implicações que a crítica feminista de Fraser (1996) teria no contexto brasileiro. Nesse caso, o autor adverte que a construção de esferas separadas que possibilitem o acesso de públicos excluídos pode alimentar a fragmentação e o autorreferenciamento no contexto de uma sociedade tão desigual quanto a brasileira. Nas suas palavras: “[...] parece fundamental que as diferentes subculturas, na medida em que apresentem reivindicações que tenham conseqüências para o conjunto da comunidade nacional, tenham a possibilidade de dirigir suas vozes para uma esfera pública compartilhada genericamente” (COSTA, 2000, p. 67).

Assim, Costa (2000) argumenta que nenhum desses modelos apresentados anteriormente é adequado para pensar a esfera pública no caso brasileiro. O de sociedades de massas superestima o poder de influência da mídia, o pluralista não distingue corretamente atores da sociedade civil de grupos de interesse que não *fazem parte* da esfera pública, mas que se *utilizam* dela, o republicano acaba por sugerir ou induzir a uma certa “estatização” do espaço público. O autor advoga que os méritos das organizações e dos movimentos não estão somente no potencial de institucionalização que oferecem aos temas, mas também na possibilidade de mudança dentro da própria sociedade que o debate e a publicização proporcionam.

Em uma publicação junto com Avritzer (AVRITZER; COSTA, 2004), as reflexões do autor sobre a esfera pública na América Latina seguem no sentido de analisar a forma como as teorias tradicionais tomaram o processo democrático de maneira a desvalorizar o papel dos novos atores sociais no que pese sua relevância no processo de democratização. Por um lado, as teorias vinculadas à ideia da sociedade de massas não conseguiram devidamente compreender como ocorre o processo comunicativo dentro da sociedade e designaram à mídia um papel hipervalorizado. Por outro lado, as teorias de transição desconsideraram a importância da análise de uma esfera pública como fator relevante para o processo democrático. Tendo em vista tais considerações, os autores propõem um modelo de análise discursivo:

Malgrado a metáfora espacial que sugere, equivocadamente, a existência de uma localização específica na topografia social, a esfera pública diz respeito mais propriamente a um contexto de relações difuso no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social. Tal contexto comunicativo constitui uma arena privilegiada para a observação da maneira como as transformações sociais as processam, o poder político se reconfigura e os novos atores sociais conquistam relevância na política contemporânea (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 722).

Entretanto, eles sugerem um conjunto de correções ao modelo original para um exame mais adequado da esfera pública no contexto latino-americano. Em primeiro lugar, argumentam que, tendo em vista a complexificação e a diversificação cultural e social atualmente observadas nesses países, é necessário que se incluam os “novos públicos” dentro da análise. Em segundo lugar, há a necessidade de inclusão daqueles que estão tradicionalmente excluídos da esfera pública por meio de “contrapúblicos subalternos”. O terceiro aspecto que deve ser somado nos exames são os “públicos diaspóricos”, como nos casos das redes transnacionais de movimentos e de imigrantes, por exemplo. No quarto ponto estão os “públicos participativos e deliberativos”. Segundo os autores:

É preciso que, no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar e Estado e, por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos (AVRITZER; COSTA, 2004, p. 722).

Além desses autores, Pinto (2006a) também sugere alterações no modelo de Habermas (2003a) para pensar as esferas públicas no contexto das democracias participativas. Sua ideia é que a presença do Estado nessas esferas públicas não necessariamente significa uma limitação para a eficácia da esfera nem para a participação da sociedade civil. Ao invés disso, é observando as *formas* de acesso da sociedade civil a esses espaços de encontro com o Estado que se pode qualificar sua atuação no sentido da construção de uma verdadeira esfera pública. Dessa maneira, a autora argumenta que, quando as organizações da sociedade civil têm sua participação vinculada a um convite do próprio Estado, suas formas de atuação ficam limitadas e, assim, a constituição da esfera pública é dificultada. Nesses casos a participação, muito facilmente, pode resultar em um mero dispositivo para legitimar políticas governamentais. Entretanto, quando essas organizações são articuladas em torno de processos de recrutamento claros e que se originam nos próprios espaços da sociedade civil, mais facilmente se pode pensar na possibilidade da constituição de esferas públicas.

Os argumentos da autora se referem à análise de Conferências Nacionais de iniciativa do Governo Lula (2003-2006). Foram analisadas quatro Conferências: a I Conferência Nacional do Meio Ambiente, a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, a I Conferência Nacional das Cidades e a I Conferência Nacional de Políticas para a Mulher. Pinto (2006a) entende os momentos de Conferência como o encontro da esfera pública com o Estado, e seu objetivo é analisar os possíveis avanços gerados a partir da construção desse espaço, tanto para resolver problemáticas específicas dos grupos sociais envolvidos quanto para fomentar a auto-

organização da sociedade civil. A autora adverte que, inicialmente – principalmente se levarmos em conta as observações de Habermas (2003a; 2003b) –, as Conferências não poderiam ser consideradas como esferas públicas, uma vez que estão, por um lado, institucionalizadas e, por outro lado, vinculadas ao Estado. No entanto, a autora ressalta:

[...] estas Conferências têm atrás de si uma formidável organização da sociedade civil, com diferentes características [...], cada delegado que chegou a Brasília passou por diferentes fóruns, estaduais e municipais, as decisões a que elas chegam traduzem a luta de movimentos sociais, principalmente no caso das Conferências das Mulheres e da Igualdade racial. As duas outras conferências têm algumas características distintas, mas também chegam às conferências com uma discussão anterior importante (PINTO, 2006a, p. 27).

Podemos observar, por meio dessas diferentes e complementares análises sobre o conceito de esfera pública, seus usos e suas implicações nas democracias contemporâneas. Nessas democracias, longe de existir um consenso, este é um conceito ainda inacabado, mas que, todavia, merece ser aprofundado e verificado nos contextos diversos das democracias, inclusive nas sociedades latino-americanas.

O exame teórico do conceito de esfera pública em Habermas (2003a; 2003b) e em seus críticos nos permite aprofundar o debate que versa sobre a construção de esferas públicas em sociedades de terceiro mundo, marcadas por grandes diferenças e desigualdades sociais. Dessa forma, esse exame admite também encontrar novos formatos para o modelo original de esfera pública, mas, sobretudo, somado ao conceito de sociedade civil, viabiliza a construção de uma análise contextual brasileira que aponte para perspectivas de modelos geradores de maior ou menor potencial democrático para a política. Por meio da análise das teorias que tratam da sociedade civil e das formas que esta encontra para atuar na política institucional, é possível vislumbrar com mais clareza a repercussão dos espaços concretos abertos para participação. Em nosso caso, isso significa analisar até que ponto a CNMA e outros canais de participação se constituem como espaços que viabilizam à sociedade civil influenciar a política ambiental do governo.

4.2 I e II Conferências Nacionais de Meio Ambiente

A Conferência Nacional de Meio Ambiente – CNMA foi implantada no governo Lula pelo Ministério de Meio Ambiente a partir da experiência com a Conferência estadual de mesmo tema no Rio Grande do Sul, no governo Olívio Dutra (1999-2002). A primeira

Conferência desse tema foi realizada em 2003, a segunda em 2006 e a terceira em 2008³⁰. Contudo, apesar de o meio ambiente estar ingressando nesse modelo de participação das Conferências, vale lembrar que elas já existiam em outras áreas e inclusive antes do governo Lula; entretanto, elas ganharam volume na primeira gestão do governo Lula (PINTO, 2006a). Essa trajetória é recuperada nos seguintes trechos de entrevistas:

Antes do MMA do governo Lula, só o RS tinha feito conferência, na gestão Olívio Dutra. Que foi por aí que nós bebemos a fonte. Quando nós chegamos, nós fizemos já duas CNMA nas duas versões: adulta e infantil. A infantil é mais um instrumento de educação ambiental, porque ela envolve crianças e adolescentes, é uma dinâmica mais de educação ambiental, de presença da questão ambiental na escola, de fortalecimento da educação ambiental. A adulta é um instrumento de gestão participativa mesmo. De cogestão (Pedro Ivo Baptista – Coordenador Geral da CNMA 2005-2007).

[...] o grupo que veio do RS teve muita influência no ministério. Primeiro veio essa prioridade com a estruturação do sistema nacional de meio ambiente enquanto um sistema público de gestão. O RS sempre teve mais tradição nisso e a gente não só trouxe esse conceito como ficou responsável pela implementação dele. E foi por isso que o tema da primeira conferência foi a estruturação do sistema nacional de meio ambiente. Um foco muito numa lógica de política pública de estruturação do sistema e que trouxe muitos conceitos que já haviam sido testados no RS, como a idéia da gestão compartilhada e descentralizada; o Programa Nacional de capacitação de municípios, o modelo que se testou lá no RS e que foi transposto. E o segundo tema que a gente trouxe foi a conferência porque até 2002 o único estado que tinha a conferência estadual de meio ambiente era o RS. Então a experiência que a gente testou no RS ela teve muito forte na influência do desenho de como se estruturou a conferência nacional. Muito forte! As lições aprendidas lá foram trazidas para cá. O coordenador executivo veio lá do RS. Então essas duas coisas estavam combinadas, não só porque o tema da conferência foi SISNAMA, mas pela idéia de que a conferência ela não deveria só se debruçar sobre definir um conjunto de prioridades políticas para agenda ambiental de um período que nós definimos de dois em dois anos, em anos pares, aliás, em anos ímpares porque em anos pares tem eleição e o processo se conturba (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

A I CNMA foi tomada por seus idealizadores como uma iniciativa que alargaria o debate sobre meio ambiente para a sociedade como um todo e traria legitimidade às ações do MMA junto à sociedade. Entretanto, o cenário no qual a CNMA surge não é um cenário desarticulado, tampouco carente de organização e mesmo organizações. Ao contrário, é bastante sabido que a temática do meio ambiente tem seu surgimento justamente na sociedade civil, como já foi referido anteriormente.

Os objetivos da I CNMA eram:

³⁰ Lembramos que nesta pesquisa foram levadas em consideração somente a primeira e a segunda Conferências tendo em vista que o período que este trabalho se propõe a analisar se refere aos anos 2003-2007.

- I – *mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil sustentável*³¹
- II – definir diretrizes para consolidar e fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, instituído pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, como um instrumento para a sustentabilidade ambiental;
- III – diagnosticar e mapear a situação socioambiental mediante indicadores, atores sociais, percepções, prioridades (I CNMA OBJETIVOS, 2003)

Os objetivos da II CNMA eram:

- I – *firmar a CNMA como uma instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientais*;
 - II – fortalecer o SISNAMA como um instrumento para a construção da sustentabilidade ambiental;
 - III – *apontar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável de forma integrada para os três níveis da federação – municipal, estadual e nacional*;
 - IV – *apontar caminhos para a integração da agenda de desenvolvimento econômico e social e demais agendas das políticas públicas privilegiando a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais*;
- II CNMA OBJETIVOS, 2005).

Dos objetivos grifados, chama a atenção, na I CNMA, a intenção clara de fomentar a participação, mas destacamos a ideia de *educar*, pois significa o reconhecimento de um público não-especializado nessa participação. Na II CNMA, está mais explícita a expectativa de formulação de políticas públicas e, também, a ideia de fortalecer a CNMA como o espaço para essa participação e para a tomada de decisão política. Isso denota tanto a intenção de estabelecer essa participação quanto o reconhecimento da CNMA como o espaço destinado a isso. No trecho a seguir, que inicia o Texto Base da II CNMA, fica explícita a ideia tanto de participação quanto de construção de políticas públicas, evidenciando-se a questão de a quem é endereçada a CNMA. Além disso, observa-se a intenção de concretizar as deliberações dentro do campo de atuação do MMA.

A I Conferência Nacional do Meio Ambiente – CNMA, realizada em novembro de 2003, marcou o início de uma nova etapa na construção da política de meio ambiente do Brasil. Em pouco mais de três décadas, desde a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (1973), aquela foi a primeira vez que, em ampla mobilização, ambientalistas, empresários, governos, estudiosos, comunidades tradicionais, indígenas, sindicatos, entre outros segmentos da sociedade se reuniram para compartilhar propostas à política pública de meio ambiente do País. Nesses dois anos, no intervalo compreendido entre a I e a II Conferência Nacional do Meio Ambiente, o Ministério do Meio Ambiente vem se dedicando à execução das deliberações, procurando viabilizar as condições objetivas de ordem administrativa, financeira, jurídica, política e institucional que permitam a implementação das decisões da Conferência. Às vésperas da realização da II Conferência Nacional do Meio Ambiente, mais de duas centenas de deliberações foram implementadas ou estão em implementação, dentre as 323 deliberações da I CNMA que tratam de competências do próprio

³¹ Grifo meu.

Ministério. Outras 336 deliberações referem-se a área de atuação de outros órgãos e instituições de governo federais, estaduais e municipais, para cuja implementação concorrem não apenas o interesse e o poder de articulação do Ministério do Meio Ambiente. Ainda assim, inúmeras dessas deliberações estão sendo contempladas no âmbito do Governo Federal, em ações interinstitucionais envolvendo ministérios e órgãos públicos (CNMA II. TEXTO BASE, 2005).

Entretanto, muitas críticas são feitas em relação à capacidade do MMA de implementar as deliberações decorrentes das CNMA:

A Conferência de Meio Ambiente a gente simplesmente não participa porque é circo. As pessoas vão lá para a conferência, se desgastam, as conferências são mal organizadas. Muitas vezes até vai muita gente do próprio governo como delegado. Tudo que tu possas imaginar de meio ambiente sai como deliberação nessas conferências. E nada, absolutamente nada é cumprido. Então nós não participamos mais. Não fomos nem na primeira, porque já tínhamos as experiências das conferências estaduais (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

Apesar das diferenças de entendimento acerca do cumprimento ou não das deliberações, as Conferências, em várias áreas (saúde, igualdade racial, mulheres etc.), têm sido apontadas como um espaço público de representação de interesses de grupos. Embora cada área temática carregue um conjunto de características específicas, é interessante notar que na área da saúde, por exemplo, essas Conferências tenham ganhado interpretações positivas quanto à participação nos processos de decisão que envolvem políticas públicas (CORTES, 2002)

Cortes (2002) aponta que a existência desses fóruns – como ela entende que sejam os conselhos e as conferências – resulta de uma combinação de fatores: “os fóruns não existiriam não fosse a estrutura institucional que os criou e somente haverá participação se houver organização da sociedade civil” (CORTES, 2002, p. 39). Outro fator importante apontado pela autora na análise das Conferências e dos conselhos na área da saúde diz respeito à influência dos padrões de organização dos movimentos e das associações na constituição da participação nesses espaços:

[...] a força dos movimentos, popular e sindical, é que determinará a ocorrência ou não de participação de representantes legítimos e autônomos dos setores populares nesses fóruns. Mais que isso, o padrão de organização dos movimentos sociais influencia o modo como os usuários se envolvem nas atividades dos conselhos e das conferências (CORTES, 2002, p. 39).

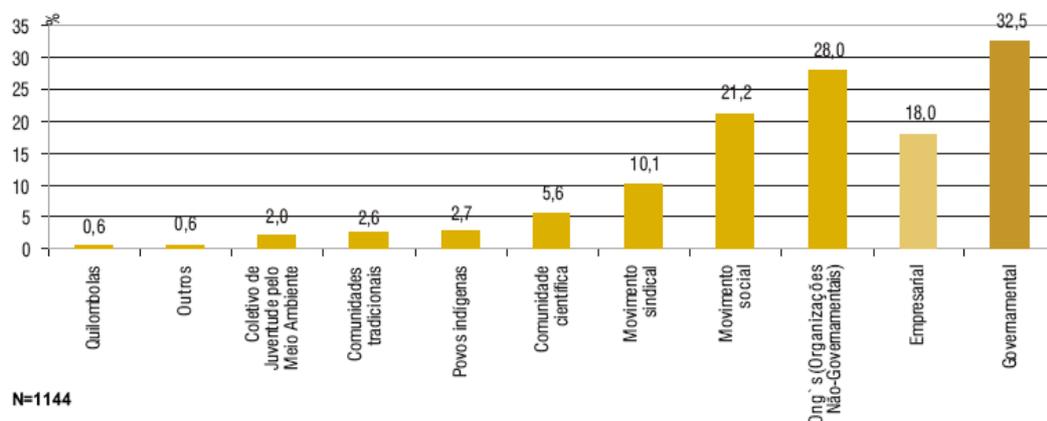
Nas Conferências de Meio Ambiente, é justamente em relação a esse fator, ou seja, a constituição intrínseca à sociedade civil na ocupação desse espaço de deliberação, que parecem ter ocorrido as maiores controvérsias e problemáticas. O movimento ambientalista, pela própria natureza das suas causas, não é um movimento de bases sociais claras. Existem alguns grupos

identificados à causa ambiental mais por decorrência de condições sociais ou culturais. É o caso dos atingidos por barragens, dos indígenas, dos quilombolas etc. Entretanto, no movimento ambientalista existem organizações que historicamente se formaram em torno das questões propriamente ecológicas. Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, as ações desse movimento foram muito marcadas por iniciativa de pessoas das áreas de estudo e trabalho relacionadas ao meio natural ou visionários preocupados com o futuro do planeta.

Ocorre que a Conferência é por excelência um espaço para as bases populares. É estruturada a partir dos municípios, passando pelos estados e chegando, por último, ao nível nacional. A representação é feita por delegados escolhidos desde a instância municipal por meio de votação. Os delegados são eleitos preenchendo o seguinte requisito: o respeito à proporção de 30% de participantes do setor empresarial, 20% do setor governamental, 5% de povos indígenas, 5% de comunidades tradicionais e 40% da sociedade civil. Cada setor deve respeitar a cota de 30% de gênero e o critério populacional disposto no regulamento (CNMA II RESULTADOS DA PESQUISA. 2005). Além dos delegados que são eleitos, todos os membros de conselhos da área ambiental são automaticamente delegados. Podem candidatar-se a delegados quaisquer pessoas, independentemente da sua atuação em organizações ou não.

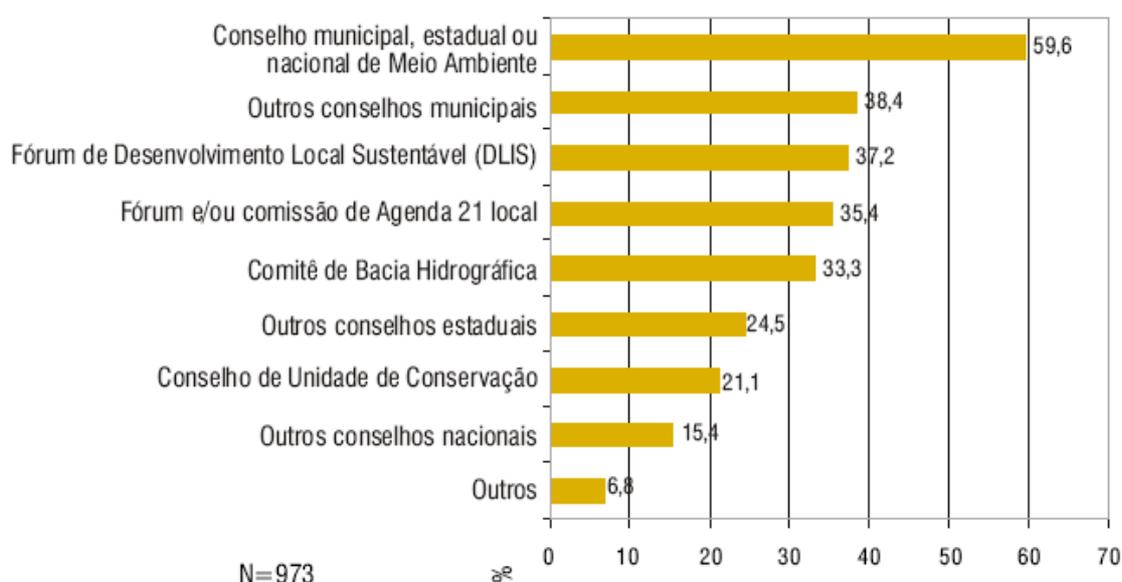
Na primeira Conferência participaram ao total, contando com as etapas municipais e estaduais, cerca de 65 mil pessoas. Na etapa nacional participaram 912 delegados eleitos e mais 165 delegados conselheiros do CONAMA e do CNRH (CNMA I TESE FINAL, 2003). Alguns dados obtidos por meio de uma pesquisa realizada pelo MMA durante a II CNMA são pertinentes para este trabalho: participaram da segunda CNMA 1.337 delegados, sendo entrevistados na pesquisa 1.144 delegados. A distribuição da representação segundo os setores de atuação desses delegados foi: 50% sociedade civil (aqui entram ONGs e movimentos sociais), 21% empresarial e 29% governamental. Mas, ao ser considerada a área de atuação dos delegados, independentemente da área à qual a sua representação está vinculada (sociedade civil, governo ou empresariado), os percentuais mudam: 23,7% atuam na sociedade civil, 13,6% atuam no setor empresarial e 32,5% dizem atuar no setor governamental. Dessa forma, percebemos que, mesmo representando setores da sociedade civil, alguns delegados entrevistados na pesquisa atuam no setor governamental. No gráfico a seguir observamos que, dentro do segmento sociedade civil, 28% dos delegados atuam em ONGs, 21,2% em movimentos sociais e 10,1% em movimento sindical (II CNMA RESULTADO DA PESQUISA COM OS DELEGADOS, 2005, p. 21):

Gráfico 11: Área de atuação detalhada dos delegados da II CNMA



Conforme a pesquisa, a maioria dos entrevistados, 85%, já participou de alguma instância colegiada, e 60% dos entrevistados participaram de conselhos de meio ambiente, sejam municipais, estaduais ou nacionais (conforme a distribuição apresentada no gráfico seguinte). Somente 24% dos delegados participaram da I CNMA, e 43,7% dos delegados trabalham com a questão ambiental há mais de 10 anos. Interessante notar que, em relação à opinião dos delegados entrevistados acerca dos maiores acertos da política ambiental, ficam em primeiro e segundo lugares, respectivamente, a participação popular/social nas políticas públicas, com 20,8%, e as Conferências/a Conferência Nacional de Meio Ambiente, com 18,1% (CNMA II RESULTADO DA PESQUISA COM OS DELEGADOS, 2005, p. 22)

Gráfico 12: Participação dos delegados da II CNMA em alguma instância colegiada



Voltando a considerar a pesquisa realizada neste trabalho, percebemos que a representação na Conferência está amparada, sobretudo, na atuação local dos delegados. Portanto, é de fundamental relevância, na escolha da representação que será feita nas conferências, a inserção dos delegados na rede de relações estabelecidas no nível local, tornando-se, em muitos casos, inviável que organizações de atuação nacional ou mesmo estadual tenham sucesso em conquistar representação nas Conferências. Isso é percebido no seguinte depoimento:

(Sobre a participação das ONGs na conferência) Elas até têm participado, têm buscado participar, mas às vezes é complicado. Tem organizações que atuam, por exemplo, no âmbito nacional, com grande relevância, mas que não estão ligadas aos movimentos estaduais. Então o ISA – Instituto Sócio-Ambiental no DF, o ISA em São Paulo, ele tem uma atuação regional no estado de SP. No Vale do Ribeira e no estado de SP. Então o ISA poderia ir para uma Conferência estadual em SP e conseguir ser eleito. No âmbito nacional, não. A gente não tem um trabalho no DF que justifique as entidades do DF, as pessoas do DF, de votarem na gente aqui. E isso acontece com muitas ONGs na área ambiental que trabalham no âmbito federal, nacional, mas que não têm uma presença às vezes na política local onde elas estão sediadas. Então, às vezes isso dificulta o reconhecimento delas como pares, pares potenciais representantes. O que tem acontecido é que eu fui membro da Conferência, delegada da Conferência, nas duas últimas Conferências, porque eu era conselheira do CONAMA. E tem acontecido que algumas instituições têm buscado participar, mas muitas vezes elas acabam não participando porque o processo de eleição de delegados, ele não valoriza esse acúmulo que as instituições têm. É um processo de eleição aberta nas Conferências estaduais, então, isso é um processo meio complicado (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Assim, aquelas organizações que têm, ao longo dos anos, conquistado um acúmulo de conhecimento e atuação junto à área ambiental no Brasil, inclusive atuando junto ao MMA, como vimos anteriormente, acabam não participando dessa instância de formulação programática das políticas públicas do Ministério. Das organizações entrevistadas neste trabalho, somente uma ONG (ISA – Instituto Sócio-Ambiental) tinha uma participação como delegada. O FBOMS atua na organização das CNMA. Mas, de qualquer forma, a participação da ONG como delegada era decorrência da vaga ocupada em conselhos, fundamentalmente o CONAMA:

A Conferência é um processo que viabiliza a participação de indivíduos na discussão das questões. Então há Conferências municipais, estaduais. Nessas Conferências estaduais são eleitos os delegados e esses delegados são eleitos individualmente, independente de eles terem uma vinculação institucional ou profissional com relação ao tema. Então, por um lado é um potencial enorme de trazer cidadãos comuns ou militantes de outros movimentos sociais que não estão relacionados à questão, para uma questão ambiental. O que é extremamente positivo. Por outro lado, corre o risco de ter na discussão da Conferência Nacional, que é onde se delibera, teoricamente, as orientações para a política nacional,

peessoas que não têm muita informação sobre o que já existe da política ambiental. Então, você vai ter muitos militantes de sindicatos, de centrais sindicais, de outros movimentos sociais – movimento por moradia, Movimento Sem Terra, movimento da agricultura –, mas que não estão relacionados à área ambiental (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Neste trecho, além da questão do tipo de participação que está implicada na Conferência, notamos a ideia de que os delegados participantes estariam menos informados do que os atores tradicionais das organizações que atuam na área, justamente porque as representações são estabelecidas por outros critérios que não os critérios de atuação ambiental ou de seus históricos institucionais. Entretanto, conforme os dados da pesquisa realizada na II CNMA mencionados anteriormente, mais de 40% dos entrevistados dizem atuar na área ambiental há mais de 10 anos e 60% já participaram de instâncias colegiadas ligadas à área ambiental. Todavia, não podemos esquecer que esses dados são referentes ao total de delegados da Conferência, incluindo setores governamentais que são da área ambiental e setores empresariais. Dessa forma, as dificuldades apontadas por Adriana Ramos se referem mais à diversidade do grupo formado pelos representantes da sociedade civil propriamente dita. Retomando os percentuais citados anteriormente, referentes à pesquisa mencionada, notamos um alto índice de participação de sindicatos e movimentos sociais; somados, esses dois setores correspondem a 31,3% da participação, contra 28% de ONGs.

Dessa forma, a carência de informações especializadas dos delegados da sociedade civil sobre os assuntos que circundam o meio ambiente gerou tensões quando as discussões nacionais foram estabelecidas. Contudo, as CNMA impõem a criação de um consenso manifesto nas resoluções da CNMA. Os principais problemas, na visão das ONGs, estão justamente na fragilidade das resoluções que demonstraram o desconhecimento daqueles que as criaram em relação às leis e políticas já existentes para o meio ambiente. Outro problema, ainda, refere-se ao desconhecimento em relação à competência dos diferentes setores do governo, ou seja, em relação a resoluções que dizem respeito à atuação de outro ministério ou setor do governo e que não podem ser implementadas pelo MMA. No seguinte fragmento, já citado anteriormente, a entrevistada fala dessa situação:

Então o que aconteceu na primeira Conferência? Por que o MMA teve tanta facilidade logo na primeira Conferência Nacional de dizer que mais de 60% das recomendações foram cumpridas? Porque havia recomendações tais como: “O MMA tem que instituir um programa nacional de educação ambiental”. Já existe! “O MMA tem que promover a criação de Unidades de Conservação”. Já são processos instituídos. Então ponto! Quer dizer, pela desinformação dos delegados tinha um conjunto de recomendações e de discussões que eram atrasadas, entre aspas, do ponto de vista daquilo que a política ambiental já tem de avanço. Eram muito primárias em relação ao que já se tem na estrutura dos órgãos ambientais

sejam federais, estaduais e até municipais em alguns casos. Então isso permitiu que a Conferência ficasse um pouco esvaziada do ponto de vista de conteúdo real (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Aqui também está explícita a ideia de que o MMA só pode se considerar vitorioso ao cumprir algumas das demandas da Conferência porque estas eram, na verdade, demandas já superadas, resoluções que já existiam. A outra crítica da entrevistada aponta para a polemização da conferência em torno de temas complexos e midiáticos; por exemplo, a transposição do Rio São Francisco e a liberação dos transgênicos. Em parte, essas polêmicas surgem pela existência de setores antagônicos na Conferência: setor empresarial, ambientalistas do governo e sociedade civil. Mas, fundamentalmente, o grau de atrito é atribuído à existência, nesse espaço, de setores sindicais e movimentos sociais cuja forma de ação se orienta normalmente pelo confronto. No trecho de entrevista a seguir esse tema é abordado:

Porque ela se ateu muito a temas polêmicos, então na época: transposição do Rio São Francisco, a liberação dos transgênicos. Em composições dicotômicas, quer dizer, tinha os contra, os a favor e ponto. Não tinha um requinte de proposição que permitisse ao MMA buscar caminhos alternativos e coisas novas. [...] Porque aí, como tem muito movimento social, muito movimento sindical, participando da Conferência, começa a ter posições antagônicas. Por exemplo: as representações patronais da indústria e da agricultura, elas são oposição ao que é movimento social, independente de qual é a questão que está em jogo. Então, a segunda Conferência foi muito marcada por essa oposição ideológica entre os diferentes setores. Isso ficou muito marcado na abertura da Conferência, em que o governador de Rondônia, que é um estado da Amazônia com menor envolvimento com a questão ambiental, menor investimentos nos órgãos ambientais..., e o governador fez um discurso que ele foi vaiado e ali já se deflagrou, mais ou menos, um campo de oposição na Conferência (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

As críticas, em relação tanto à tendência de se estabelecerem antagonismos quanto às dificuldades em estabelecer resoluções de “qualidade” nas CNMA, revelam uma posição de uma organização que possui uma longa tradição tanto no campo ambiental quanto no diálogo com o governo e com setores empresariais. Lembramos que foi dessa ONG que saíram o secretário executivo do MMA no período de 2007-2008 e vários outros quadros. Além disso, a própria entrevistada faz parte do CONAMA, do PPG-7 e de várias outras instâncias de diálogo com o governo. Assim, a seguir a entrevistada sugere a ideia da capacitação e da participação na conferência como um processo de aprendizagem que resultaria num arcabouço de informações para os agentes e que aprimoraria os processos deliberativos. A sugestão é de um espaço inicial de Conferência como um local para aprendizagem e capacitação para o exercício deliberativo posterior:

Então, no final da primeira Conferência, nós fizemos essa avaliação e sugerimos que, tendo em vista que a gente está começando agora na área ambiental, a questão das Conferências, mas que a questão da participação não é uma coisa nova na área ambiental. [...] A questão da Conferência era uma democratização maior. E aproveitar esse processo para construir um processo de construção do nível local para o nível nacional das propostas de políticas. Então o processo da Conferência tinha que ser visto como um processo de construção de capacidade de participação. Num outro nível diferente do que a gente já tem que são as participações institucionais. Para isso, a gente sugeria ao final da primeira Conferência, que a segunda Conferência já teria que estar começando. No sentido de que tinha que pegar todos aqueles delegados que participaram, nos estados, nos municípios, e durante dois anos de preparação da próxima Conferência, promover palestras, debates, eventos que contribuíssem para que aqueles delegados de outras áreas compreendessem melhor como é que funciona a área ambiental. O que já existe na política ambiental de tal maneira que o debate na segunda Conferência estivesse um passo adiante em relação a essa compreensão. O que a gente já tem e o que a Conferência precisa pautar como o que é necessário fazer. E isso não foi feito. Então o que aconteceu? O tratamento que foi dado à Conferência foi mais de um evento, da soma de vários eventos, do que de processo de capacitação (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Dessa forma, a avaliação feita considera a conferência mais como um potencial espaço deliberativo para o futuro do que como uma concretização de participação democrática na construção de políticas. Mas vale reparar que essa dificuldade de efetivar o poder de influência na política ambiental é relacionado às ausências das organizações especializadas no tema na CNMA:

Então, tem uma lógica que é o que vem do local para o nacional mas não tem a lógica do que vai do nacional para o local do ponto de vista de construir essas compreensões, esses entendimentos. E eu acho que não investindo nisso ela vai levar muito tempo para ser uma instância realmente deliberativa, realmente capaz de pautar a política ambiental. Na última Conferência (a segunda), por exemplo, permaneceu esse problema, da falta de compreensão, de conhecimento sobre o que acontecia na área ambiental. E, aí se acirrou a questão das posições antagônicas, de posições ideológicas mesmo. [...] Então, por enquanto eu acho que a Conferência ainda vai levar muito tempo pra chegar a ser uma instância realmente relevante. Por enquanto, ela é um espaço de exercício de democracia, de discussão, mas aquilo que sai dela ainda não é consistente o suficiente para determinar os rumos da política ambiental como acontece, por exemplo, em outras Conferências como é o caso de saúde e educação. Que, quem está ali são instituições que trabalham com aquilo o tempo todo, que têm o conhecimento – então têm um requinte maior, um detalhamento melhor naquilo que é proposto (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Segundo Lüchmann (2007), as problemáticas que envolvem a participação política na sociedade brasileira passam também pela problematização da atuação das ONGs que reivindicam e ocupam um grande espaço de representação da sociedade civil nos espaços existentes. Segundo a autora:

[...] foram (fundamentalmente, mas não exclusivamente) as organizações deste campo as que lutaram pela implementação e institucionalização de espaços participativos de gestão de políticas públicas, espaços estes que, em grande medida, foram programados ou desenhados visando à incorporação de um tipo de participação política que ocorre através da representação das organizações da sociedade civil (LÜCHMANN, 2007, p. 149).

Fica bem clara essa ideia nas CNMA, onde as ONGs, grandes especialistas do tema ambiental no Brasil, não reconhecem na conferência um espaço de participação legítima, ou porque não participam dela ou porque não acreditam nos procedimentos ou na execução das deliberações por parte do governo. Entretanto, a própria autora admite que a legitimidade da representação dessas organizações também pode ser questionada.

Não obstante, nos próprios objetivos citados da I CNMA, está presente o objetivo de *educar* para a participação e para o entendimento sobre o meio ambiente. Na entrevista realizada com o secretário executivo durante o período de 2003-2007 do MMA, e um dos idealizadores da CNMA, percebemos o significado que esse espaço tem para o governo:

A Conferência resolveu um problema histórico para o setor ambiental no Brasil que é o seguinte: o setor ambiental é um setor sem lastro social. Era! Historicamente um setor sem lastro social. Ele é assim, o governo e um movimento de vanguarda que não tem um nível de representação de massa. Porque as ONGs ambientalistas são organizações de vanguarda que não têm base de massa atrás. Ao contrário, por exemplo, do setor de saúde, do setor de educação, do setor social e de outros setores de políticas públicas, que têm uma enorme base social orgânica consolidada, ampla. Então a conferência faz essa ruptura. E ela começa a consolidar uma base orgânica de massa em torno da agenda ambiental brasileira (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Além da ideia de criação de uma base social para as causas ambientais, a entrevista deixa clara a tensão e o descontentamento das ONGs com a CNMA. No trecho seguinte, o entrevistado comenta sobre a reação das ONGs e reforça a ideia de alargamento das bases do MMA:

O processo como foi o da conferência ele qualifica muito, amplia muito o número de atores capacitados para entrar nesse mundo. Porque, historicamente, o universo de pessoas envolvidas com a questão ambiental é muito pequeno, então acaba que são as mesmas pessoas sempre do mesmo círculo. [...] E aí eu acho que tem uma confusão de fundo que eu acho que precisa ser resolvida que é a seguinte: se fosse para a gente fazer um processo em que as ONGs ambientalistas, pequenas ou grandes, fossem apresentar as suas sugestões ao MMA, uma pauta de reivindicações ao MMA, a gente faria diferente. A gente faria o seguinte: chamaria o movimento ambientalista e diria: “façam um processo, nós apoiamos, vocês deliberam a agenda de vocês e apresentam ao MMA, e a gente vai ver o que faz”. A conferência não é isso. *A conferência é um processo de Estado. De ampliação de um conceito de Estado. Uma estratégia de Estado ampliado. Em que você apresenta um conjunto de sugestões do governo, que é o texto base. Põe todos os atores na mesa e discute junto com o governo e submete ao processo de deliberação. É diferente! E*

eu acho que ainda tem muito essa confusão (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Nesse trecho percebemos que o objetivo do governo não era realmente alcançar a participação das ONGs com a Conferência. Até porque estas já participam de outros canais, seja em conselhos ou por meio de influência direta dos seus quadros no Ministério, como vimos anteriormente. Entretanto, além disso, no trecho grifado percebe-se uma ideia muito clara de que a Conferência não é um espaço da sociedade civil, é um espaço do Estado. Além disso, é explícito que se trata de um momento de *sugerir* ao governo, o que é diferente de deliberar e decidir sobre as políticas ambientais. Ou seja, é muito mais a manifestação de um Estado convidando setores sociais a conhecer a área ambiental e sugerir propostas. Mas isso é bastante diferente da construção de um espaço de alargamento democrático por meio da deliberação genuína e da participação da sociedade na formulação das políticas a serem executadas. Ademais, a Conferência não pode ser entendida como uma “esfera pública” no conceito habermasiano, tampouco no sentido do espaço público de Avritzer e Costa (2004), pois, em ambos os casos, é precondição que tanto esfera quanto o espaço público não sejam espaços estatais, mas a concretização de uma influência política da sociedade na agenda do Estado. No sentido proposto por Habermas (2003a; 2003b), menos ainda, pois a esfera pública não pode se constituir como espaço concreto; embora possa coincidir com um espaço, ela não pode ser definida ou constituída por ele. No seguinte trecho de entrevista, com o Coordenador Geral da Conferência, também percebemos a intenção de ampliar o público da CNMA e o caráter educativo dela:

Não é uma conferência de especialistas ou de ambientalista estrito senso. Nós partimos do pressuposto de que a educação ambiental, ela tem que estar inserida no cotidiano do cidadão. Óbvio que o movimento ambientalista é a vanguarda desse processo, ele teve a clarividência desse processo. Mas a questão ambiental, ela é para estar presente no dia-a-dia. Porque se trata da base material onde se assenta toda a sociedade. Então se eu vou beber a água, se eu vou lavar a mão, se eu vou lavar a minha calçada, se eu vou lavar o meu carro, a forma como eu uso o meu carro... Então, a conferência aglutinou. É uma conferência aberta. Nós realizamos as etapas estaduais... Nas etapas estaduais todo e qualquer cidadão pode participar (Pedro Ivo Baptista – Coordenador Geral da CNMA 2005-2007).

O caráter educativo da participação política em um sistema democrático é observado por Lüchmann (2007), que aponta para a dimensão pedagógica que existe entre os defensores da democracia participativa. Citando Pateman (1992) ela salienta a importância dos processos participativos na formação e no fortalecimento da cidadania. Mais uma vez, a CNMA aparece muito mais como um espaço de educação, informação e recrutamento de bases:

Das minhas experiências nas conferências estaduais no RS e da conferência nacional, a diferença do nível da qualidade de discussão da primeira para a segunda é uma imensidão, porque é obvio que se é um setor que não tem tradição de participação, onde as pessoas têm pouco acesso à informação, onde elas nunca tiveram condições de participar de uma conferência municipal, nunca tiveram a possibilidade de participar de uma conferência estadual até 2002, no primeiro momento, de chegada, o nível de base de informações que essas pessoas têm é pequeno, para temas que são complexos; no sul do Brasil o nível que se tem de conhecimento sobre a questão amazônica é muito pequeno, ou sobre temas como patrimônio genético, que são temas tecnicamente mais complicados. Agora, eu percebi um salto de qualidade imenso de uma conferência para a outra. A própria discussão de SISNAMA, quando a gente falava em SISNAMA no primeiro ano em 2003, as pessoas perguntavam que marca de margarina era. Ninguém conhecia, não era uma coisa consolidada. Se você perguntar para qualquer pessoa o que é SUS, as pessoas sabem, mas no caso do meio ambiente não tinha isso. Então foi um tema que atraiu pouco. Na segunda conferência todo mundo queria ir para o grupo de SISNAMA. Nós tivemos que filtrar e distribuir as pessoas para outros, porque um tema que era marginal se tornou central. Todo mundo discutia: comissões tripartites, descentralização, competência e tal. Então eu acho que o processo da conferência ele cria também um processo de democratização de base de conhecimento que dá condição para as pessoas exercerem cidadania. Porque sem informação e conhecimento o processo de abertura e democratização fica muito prejudicado (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Nesse sentido, o modelo das Conferências, embora adote um sistema deliberativo, tem sua importância e eficácia mais no modelo participativo, no qual os aspectos de formação de um público, de construção da cidadania e difusão de informação podem mais facilmente ser notados. Já aspectos fundamentais para o modelo deliberativo, tais como a concretização de uma esfera pública onde todos estejam em situação de igualdade e autonomia, são mais duvidosos nas CNMA. Conforme Bohman (2000, p. 4):

The deliberation of citizens is necessary if decisions are not to be merely imposed upon them. Consent is, after all, the main feature of democracy. That citizens give themselves their own laws not only makes the laws legitimate but also provides the citizens with reasons to be obligated to obey them.

Entretanto, o autor advoga a ideia de que a liberdade e a igualdade são condições fundamentais para que esses processos sejam realmente democráticos. Não obstante, mostramos que há diferenças importantes no acesso à informação dos atores envolvidos no processo deliberativo, o que traz tensões e desigualdades para o processo. Além disso, outros aspectos já analisados nos fazem argumentar que a conferência, no caso ambiental, não pode ser tomada como um exemplo de esfera pública.

Cabe notar, ainda, que no discurso do governo, os conflitos e as tensões existentes durante as conferências entre os diferentes setores são tomados como um valor positivo, próprio do tipo de participação que se coloca no modelo de conferências, e oposto ao tipo de

participação exercida pelas ONGs, em que estas apresentam diretamente suas reivindicações ao MMA:

Mas eu acho que é central ter todos esses atores, sociedade civil e toda a sua amplitude, mais governo e mais empresariado dentro da conferência. Porque se você não faz esse diálogo entre eles cada um manda o seu pedaço de contribuição para o ministério e o governo tem que arbitrar. A conferência é um exercício de tentativa de construção da aproximação dessas agendas e de diminuição dessas contradições. Porque elas estão expressas na sociedade todo o tempo, em função dessa questão da tensão entre meio ambiente e desenvolvimento, obras de infraestrutura, licenciamento. Essa questão que relaciona meio ambiente e pobreza e os grupos sociais minoritários, menos favorecidos, são muito mais prejudicados pelas mudanças ambientais negativas. Então, eu acho que essa é a revolução do processo de conferência, diferente do que se fazia até então, que era o movimento ambientalista organizar suas reivindicações apresentando a pauta de reivindicações ao governo. Bom..., e estabelecer um mecanismo também, de monitoramento do que é feito. Porque se, digamos, entre a primeira e segunda conferência não tivesse sido feito nada do que a primeira decidiu a gente não conseguiria mobilizar as pessoas para se aproximar da segunda etapa (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Aqui, aparece ainda a função de fiscalização das ações do Estado. Isto é, a conferência seria uma forma, também, de avaliação da sociedade acerca das ações realizadas pelo MMA. Sobre a crítica das ONGs em relação ao não cumprimento das deliberações, o entrevistado argumenta:

Eu não entendo essa resistência... as ONGs lá do sul, por exemplo, boicotaram a conferência. A vida inteira se pediu participação e democratização, aí se faz uma conferência e as pessoas não vão! Lá no sul não foram na primeira inclusive... aí depois elas dizem: “ah se fez a conferência mas não se implementou nada”. Mas elas não se deram ao trabalho de fazer uma avaliação objetiva do que foi implementado ou não e de que isso se dá na forma de um processo, um processo progressivo! No caso da política ambiental você não decide que nem no Orçamento Participativo, eu vou fazer o calçamento de uma rua, aí contrata uma empreiteira e faz o calçamento da rua. No caso de uma conferência do meio ambiente ela define: o governo brasileiro vai brigar contra a importação de pneus usados! Ela decidiu lá em 2003 e a briga segue até hoje. Nesse período o governo pode dizer que fez um projeto de lei, que fez isso... que entrou na OMC etc., mas isso é um processo. Ele não é assim como uma dinâmica de obra. Porque o setor ambiental é um setor de prestação de serviços e execução de programas, ele não é um setor de obras. Então é uma área diferente de implementação da política. A maioria é processual (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Outro aspecto importante na análise do significado da CNMA, tendo em vista nosso propósito de analisar o grau de influência da sociedade civil na política ambiental, está presente no depoimento a seguir e trata mais uma vez de afirmar a Conferência como um processo de Estado, chegando a sugerir a sua institucionalização:

Nós estamos construindo aqui um processo que não é um processo de governo. Nós queremos construir um processo de Estado e de país. Ou seja, embora a iniciativa seja do governo Lula e da Ministra Marina, nós queremos institucionalizar a conferência para que ela fique estruturada no Estado brasileiro, integrante do SISNAMA. Como o CONAMA é hoje, por exemplo, ele não é uma questão do governo Lula, ele sempre existiu, o governo Lula só está reforçando, aprimorando, melhorando (Pedro Ivo Baptista – Coordenador Geral da CNMA 2005-2007).

Mais uma vez, retomamos o pensamento de Habermas (2003a; 2003b) e entendemos que um espaço que, além de estar concretizado e situado no terreno do Estado, ganha os contornos de uma estrutura burocratizada e obrigatória, deixa de permitir qualquer interpretação no sentido de uma experiência enquanto esfera pública. Isso porque, além de todas as implicações conceituais que já referimos no início deste capítulo, outro aspecto, aquele que se refere ao princípio da *autonomia*, já também trabalhado no capítulo inicial deste trabalho, encontra seus pré-requisitos violados tendo em vista essa institucionalização sugerida.

Nesse sentido, o trabalho de Tatagiba e Teixeira (2006) sobre a participação em canais específicos na Prefeitura de São Paulo durante o governo de Marta Suplicy (2001-2004) nos traz elementos importantes para a análise. Segundo as autoras, a ausência de uma forma de relação entre os canais tradicionais do sistema representativo e esses canais emergentes de democracia participativa não permitiu que estes últimos tivessem conseguido impactar o sistema político, operando muito mais como uma formação que convive paralelamente à democracia representativa (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006). Além disso, os aspectos mais progressistas das políticas do governo de Marta parecem não ter surgido em decorrência da participação popular institucionalizada ali. As autoras dizem:

O saldo das experiências participativas no governo de Marta Suplicy parece nos indicar um governo que ao mesmo tempo em que abriu espaços de participação, não investiu neles e, principalmente, não os tomou como itens de uma agenda para uma reforma democrática do estado e de construção da governabilidade (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2006, p. 228).

Dessa forma, o grande desafio do governo com a CNMA aparentemente seria mudar os padrões de formação e participação dos grupos sociais tradicionalmente ligados ao tema ambiental criando um novo público. Esse público precisaria ser alargado, formado não somente por especialistas da área e pessoas com uma vivência acumulada de experiências no movimento ambientalista, mas também por pessoas comuns que ingressariam a partir das conferências nos debates que cercam a política ambiental. Esta também pode ser pensada como uma estratégia de criar uma base que traga ao MMA respaldo social para além das ONGs e o fortaleça consequentemente dentro do próprio governo.

Assim, estabelece-se uma tensão entre, de um lado, um público especializado com uma história de organização e luta pelas causas ambientais, formado fundamentalmente por ONGs, e, de outro lado, um novo público convidado a participar das discussões ambientais, formado por diversas organizações, associações de moradores, funcionários do setor ambiental, empresários, movimento de agricultores sem terra, movimento sindical, quilombolas, indígenas, entre outros.

A tensão se verifica nas deliberações da primeira conferência, que têm pouca substância do ponto de vista de quem já participa há mais tempo. Além desse aspecto, as características de cada tipo de ator da sociedade civil e os aspectos geográficos das suas atuações são determinantes na proposta desse tipo de encontro nacional. As grandes ONGs que dominam tecnicamente as temáticas não conseguem ter delegados representantes pois não têm uma atuação local, mas sim nacional. Assim, chama a atenção que os principais interlocutores do Estado nas questões ambientais – seja como parceiros ou como opositores – não estão presentes na CNMA; não se pode observar o Greenpeace, a WWF, o Núcleo Amigos da Terra, o SOS Mata Atlântica, dentre outras organizações, nas Conferências de Meio Ambiente.

Sendo assim, o espaço que se concretiza ali está longe de representar a magnitude de organizações que constituem a sociedade civil, no caso do meio ambiente, principalmente. Todavia, como o tema ambiental não diz respeito a um grupo de pessoas específicas, mas sim a todos os seres humanos, qualquer pessoa tem legitimidade para participar e deliberar sobre o assunto. Este é o argumento e a estratégia do MMA ao criar a Conferência: ampliar as suas bases sociais, sensibilizar a população como um todo para os problemas ambientais e chamar os outros atores organizados da sociedade civil para essa agenda também. Mas, além disso, percebe-se a tentativa do MMA, na medida em que amplia sua base social, de conquistar maior poder para a pasta ministerial ambiental dentro do próprio governo.

Assim, o espaço inaugurado pela Conferência cria um novo público para a área ambiental. Também cria um espaço de diálogo com o Estado. Todavia, esse espaço é mais bem sucedido na tarefa de informar e constituir, inicialmente, esse público, arregimentando mais indivíduos para a causa ecológica, do que, propriamente, na tarefa de construir deliberações que norteiem substancialmente a política ambiental. Se, por um lado, a Conferência não pode ser tomada como um exemplo de esfera pública, também não pode ser desconsiderada enquanto um espaço para participação da sociedade e, principalmente, construção da cidadania, uma vez que inegavelmente cria um público.

Tendo em vista as considerações acerca da noção de esfera pública debatidas no início deste capítulo, podemos dizer, acerca do modelo de Conferências na área ambiental, que

inicialmente, apesar de não poder ser tomado como uma esfera pública, ele encontra uma importância para a organização da sociedade civil na área ambiental. Ele fomenta o interesse de novos atores para o tema ambiental, cria uma perspectiva discursiva de comunicação entre atores de diferentes origens, engajados em diversas identidades fundadoras. A existência de conflitos e tensões sugere que atores diversos conseguem inscrever ali suas demandas. Sob esse ponto de vista, a Conferência também não estaria muito longe da perspectiva de Habermas (2003a; 2003b) acerca do segundo modelo de influência na agenda política descrito por ele como de *mobilização*, no qual as políticas partem dos dirigentes mas precisam encontrar apoio numa esfera pública para serem implementadas sem prejuízos. Esse argumento pode ser defendido se pensarmos que a própria existência da Conferência emerge da necessidade que o governo sente de ter suas políticas ambientais legitimadas pela sociedade civil.

Não obstante, tendo em vista a ideia de Fraser (1996) de público fraco e público forte, poderíamos dizer que a Conferência talvez consiga mobilizar-se enquanto um público fraco, que é capaz de participar, debater e construir ideias comuns, mas está longe de se concretizar enquanto um público forte que tenha um poder de transformar suas sugestões em deliberação e políticas. Isso ocorre não somente por todos os aspectos que problematizam o processo de participação na Conferência, mas principalmente porque o poder dela diante de outros setores do governo é limitado. Muito dificilmente uma deliberação da conferência que contrarie interesses econômicos maiores será executada. Contudo, mesmo que, para os modelos normativos apresentados a partir da noção de esfera pública, a Conferência tenha pouca relevância por todos os aspectos especulados que a impedem de constituir uma esfera pública, se tomarmos outras perspectivas teóricas mais centradas em processos e aspectos relacionais constitutivos da sociedade, a Conferência pode ser tomada por outras implicações. Analisaremos esses aspectos adiante neste capítulo. De qualquer forma, para as organizações entrevistadas, mesmo para os Fóruns, quando perguntados acerca da abertura e da capacidade de participação e influência da sociedade civil na política ambiental do primeiro mandato do governo Lula, não é a Conferência que aparece como o principal canal institucionalizado dessa participação.

4.3 Outras instâncias de participação e influência no MMA e a participação não-institucionalizada

Além da CNMA, o MMA conta com uma larga estrutura de instâncias colegiadas de participação e deliberação. A seguir listamos os conselhos e as comissões vinculados ao

Ministério com representação da sociedade civil. Os conselhos são os seguintes: Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (1981); Conselho de Gestão do Patrimônio Genético – CGEN (2001); Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH (1998); Comissão Nacional do Programa do Cerrado Sustentável – CONACER (2005); e Fundo Nacional de Meio Ambiente – FNMA (1989). Sobre esses espaços de participação além da CNMA, durante o governo de Marina Silva, explica o Diretor do CONAMA Nilo Diniz e em seguida o secretário executivo do MMA:

Mas outro campo de iniciativa que foi importante para o campo da participação foi o fortalecimento de colegiados ambientais: o próprio CONAMA, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, eram conselhos que já existiam antes de 2003 como o CONAMA, mas que passaram a ter na nova gestão uma atenção maior do ponto de vista principalmente da participação da sociedade civil. Uma participação mais qualificada, seja em número, seja em grau de participação, em envolvimento também. Então, isso não aconteceu só com órgãos existentes, aconteceu, também com órgãos novos, colegiados novos que foram criados a partir de 2003.

Eu também não mencionei, mas outro que também já existia, são vários que existiam antes... foi a Comissão de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e agenda 21, o CPDS. Também é um colegiado que tem ganhado bastante relevância nesse período de 2003 para cá. Então eu destacaria, principalmente de forma mais institucionalizada, essas duas instâncias, a Conferência e os colegiados mais fortalecidos.

Agora, a rigor, o controle e a participação se faz também por outros meios, então, por exemplo: audiências públicas, oitivas têm sido realizadas com diferentes áreas do ministério, consultas públicas têm sido feitas. Posso citar inúmeros exemplos, como o Programa Amazônia Sustentável, o plano de desenvolvimento sustentável da BR-163 entre Cuiabá e Santarém, o processo todo de criação de unidades de conservação, que já houve tempos atrás que consultas eram feitas via Internet; então hoje as consultas são totalmente presenciais, com reuniões envolvendo as comunidades diretamente interessadas ou afetadas pela criação de unidades, assim também em relação à política nacional de áreas protegidas, o plano nacional de áreas protegidas também foi estabelecido através de consultas, inclusive o próprio CONAMA discutiu emendou e aprovou o plano nacional de áreas protegidas. O plano de ação e combate ao desmatamento também resultou de um processo participativo, o plano nacional de recursos hídricos, esse período todo de 2003-2006. Uma marca, também, que foi muito importante na gestão, foi o estabelecimento desses planos justamente o que aconteceu, quando você coloca mais participação social, fortalece colegiado, cria uma CNMA no âmbito de um governo que trabalha com PPA – Plano Plurianual, mediante consulta pública desde 1º de 2003 já se assumiu o PPA com consultas públicas (Nilo Diniz – Diretor do CONAMA 2005-2008).

Mas, a conferência é mais democracia direta e a representação nos conselhos é mais democracia representativa, onde a tendência é que os atores que representam a sociedade civil nesses conselhos sejam sempre do mesmo circuito. Eles não têm essa mesma radicalização da base social, onde qualquer pessoa pode ir lá participar e disputar delegação.

Eu acho que são mecanismos complementares, a conferência com o tempo mais espaçado, pactuando uma agenda e criando mecanismos de acompanhamento, e os conselhos com um acompanhamento mais cotidiano de política pública, mas mais focado setorialmente. Com exceção do CONAMA, que é mais amplo, todos os outros conselhos são focados, em gestão de florestas, em recursos hídricos, em

patrimônio genético, em coisas específicas (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Além do CONAMA, que tem um caráter normativo e uma importante participação da sociedade civil, existem outros conselhos onde há participação e deliberação. Entretanto, o CONAMA se destaca na fala de vários atores pela sua importância. O Diretor do CONAMA explica, a seguir, o surgimento e as principais atribuições do conselho:

Então nos anos 90 essa participação se deu muito no próprio CONAMA. O CONAMA foi criado por lei em 1981 na lei 6938, em 1984 se aprovou o primeiro regimento do CONAMA ele assim inicia um funcionamento ininterrupto a partir de 1984 com um novo regimento, com as primeiras resoluções regulamentando os dispositivos legais. O CONAMA teve alguns períodos mais ativos, outros menos. Mas o fato é que de 1984 até hoje tem sido um conselho com permanente atuação na área ambiental, principalmente com a competência que tem de ser um conselho consultivo, deliberativo e normativo. Então estabelecendo resoluções, recomendações, decisões a respeito de recursos de multa, porque o CONAMA é a última instância para recursos de multas aplicadas pelo IBAMA. Então, neste período, o CONAMA representou uma espécie de espaço de participação da sociedade na formação, pelo menos parcial, da política ambiental no país. Eu digo parcial, porque o CONAMA não se prestava, ou pelo menos não tinha um espaço de interferência global, em toda a política ambiental, mas era mais dirigido principalmente para a normatização. Mas foi um canal importante e é até hoje um canal importante (Nilo Diniz – Diretor do CONAMA 2005-2008).

Das ONGs entrevistadas nesta pesquisa, as seguintes possuíam assento no CONAMA no momento da entrevista ou possuíram em outros momentos: ISA – Instituto Sócio-Ambiental, Núcleo Amigos da Terra, Rede Mata Atlântica, AGAPAN, Kanindé – Associação de Defesa Etnoambiental e COMVIDA – Associação Cultural Caminho de Vida. As quatro primeiras têm representação em forma de assento. Mas, mesmo entre aquelas que não atuam diretamente como conselheiras, fica evidente a importância atribuída ao conselho:

Eu sou fã do CONAMA, acho que ele tem funções fundamentais, importantíssimas, mas o poder real da sua estruturação e da sua competência ser uma coisa que impacte as políticas públicas e que possa influenciar as decisões dos governantes ainda é uma coisa que passa pelo próprio fato de que a área ambiental no governo Lula não teve uma expressão significativa como a gente imaginava que ela pudesse vir a ter. Agora, com essa decisão que no caso da Amazônia começa a condicionar a possibilidade de financiamentos, a comprovação de que você não vai depredar o meio ambiente pode ser um indício, uma pequena luz num imenso fim do túnel de que você vá ter a política ambiental de algum modo interferindo naquilo que é cerne das políticas públicas ambientais no Brasil, que é a gestão das finanças e do ministério da fazenda (Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace no Brasil).

Neste fragmento de entrevista, notamos que o entrevistado, ao mesmo tempo em que manifesta seu agrado pelo conselho, também desconfia do seu poder em influenciar as políticas

públicas perante o governo como um todo. De qualquer forma, num primeiro momento queremos é mostrar o valor designado pelos representantes das ONGs ao CONAMA e a importância que eles atribuem à participação em suas instâncias. Tatagiba (2005) salienta que é fundamental pesquisarmos acerca da importância conferida pelas organizações da sociedade civil aos conselhos como forma de concretizar demandas ou influenciar a política: “Ou seja, seria importante analisar até que ponto organizações capazes de mobilizar redes de apoio político no poder Legislativo, no poder Executivo e/ou nos partidos, estariam dispostas a investir suas ‘fichas’ em canais públicos de deliberação, como forma de realização dos seus interesses” (TATAGIBA, 2005, p. 210). Assim, salientamos essa ideia de aprofundar a importância atribuída pelas ONGs ao CONAMA:

(Pergunta: E nos conselhos, essa participação das organizações é mais efetiva, no sentido de gerar mais resultados?) Nesses conselhos que são de meio ambiente sim. A gente consegue que eles não sejam circo. A gente consegue pautas, a gente consegue que eles estejam estruturados, que eles sigam regras, que as deliberações sejam seguidas (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

A gente já participou (conselhos). No começo do governo Lula a gente pertencia ao Fundo Nacional de Meio Ambiente. Aí acabou o nosso mandato, por que assim, a gente tem eleições de 2 em 2 anos. E nós temos uma combinação de rodízio com a região sul. São 3 estados, então sempre ficam 2 estados titulares e 1 suplente. Daí, nos outros dois anos ficam 2 titulares e 1 suplente, aquele que já está há mais tempo sai. Para não ficar sempre as mesmas entidades. A mesma coisa a gente faz no CONAMA também. Quem era da região sul que estava, era o CEA – Centro de Estudos Ambientais, daí a gente fez um rodízio das regiões – o RS era titular ainda com o Paraná e SC suplente. Então a gente elegeu a AGAPAN como titular na região sul, no Paraná a Apromac e SC ficou como suplente. A gente sempre tem um cuidado de uma entidade não ficar 4 anos a mesma entidade representando as ONGs no CONAMA. Daí o nosso mandato acabou ano passado 2006 (Edi Fonseca – Diretora da AGAPAN).

Interessante notar que há uma preocupação em criar um sistema de rotatividade no assento das organizações da região Sul para que não fiquem sempre as mesmas organizações e os mesmos estados. Isso indica um grau de importância designado a essa participação. Notamos, ainda, que essas mesmas entrevistadas criticaram fortemente as Conferências sob o ponto de vista da efetivação das deliberações e mesmo do formato de recrutamento dos delegados. O trecho a seguir relembra a ideia da representante da AGAPAN:

Não. A gente participou da primeira conferência que teve em Porto Alegre, foi no começo do governo Lula. Mas na segunda nós boicotamos porque, inclusive na primeira, quando saímos dali entramos na justiça porque a gente achou que foi, assim, uso da máquina pública para eleger as pessoas. Então a gente já denunciou, e todas as coisas que tinham que ser feitas. Na segunda, os critérios não mudaram e a forma de eleger essas pessoas não mudaram, então nós não participamos.

(Pergunta: Em relação às deliberações que saem das conferências, na visão de vocês, elas são executadas?) Não são executadas. Isso é a maior crítica que tem. Em todas as conferências elas

acabam não sendo executadas. Só aquelas que o governo tem interesse específico, que já faz parte do seu plano de governo, eles acabam implantando, mas outras que a sociedade coloca como demanda acabam não sendo efetivadas. Isso a gente tem visto sistematicamente acontecer (Edi Fonseca – Diretora da AGAPAN).

Outro aspecto que podemos trazer para analisar o grau de importância do CONAMA para a viabilização da influência da sociedade civil na política ambiental é o grau de relevância atribuído ao mesmo pelos seus críticos ou opositores. Ocorre que, fora do setor ambiental, esse conselho é tomado como uma instância com poderes além dos que seriam desejados por esses atores. É o caso do setor de mineração do MME – Ministério de Minas e Energia, que vê em decisões do CONAMA aspectos que interferem diretamente nas suas atividades, podendo até prejudicar ou mesmo impedir esses setores econômicos ligados à mineração. Como no caso das “cavernas” situado a seguir pelo Secretário de Mineração do MME:

Então existe um decreto que foi do Itamar Franco que define a questão de cavidades. Um decreto de 1994 e este decreto ele tem uma definição de caverna que é qualquer espaço onde uma pessoa pode entrar. Isso é uma caverna e tem que ser protegida. E tem uma resolução que foi publicada em 2004, agora, durante o nosso governo, primeiro mandato. É uma resolução que foi aprovada pelo CONAMA. Essa resolução caracteriza exatamente o que é o interesse cultural, antropológico para a preservação da caverna. E aí nós estamos com toda uma discussão porque o decreto da forma que ele está, ele impede, ele tem servido como argumento para muitos órgãos estaduais e tudo mais para, ou inviabilizar, ou dificultar pesquisas ou extração mineral. [...] Agora, a resolução como ela qualifica o que é uma caverna - uma cavidade que precisa efetivamente ser preservada, ela contribui muito mais. Então, a nossa posição é de revogar o decreto, para que a resolução funcione, porque todos concordam que o decreto não está bom. Mas ainda não se conseguiu (Cláudio Scliar – Secretário de Mineração do MME).

Neste trecho, o entrevistado explica o problema que envolve a questão das cavernas. Percebe-se que uma resolução do CONAMA pode tanto complementar um decreto presidencial quanto resolver aquilo que se constitui como um impedimento para a atividade de mineração. Sobre a importância da resolução para esse setor econômico, o mesmo entrevistado explica:

A questão – as pessoas que não sabem, as pessoas que não são da área às vezes não têm esse conhecimento técnico – é de que nas cavernas são muito comuns... uma rocha que se chama calcário, e ela com a chuva se dissolve e forma buracos, e o calcário é fundamental para a indústria de cimento, para a indústria de corretivos de solo, para a construção civil que é o cal e agregados. Então, é fundamental para várias indústrias. Assim que nós não tínhamos que parar porque tinha um buraco, que é comum, para quem é profissional da área, geólogo –, é a coisa mais comum –, na área onde tem calcário você ter buracos, que a chuva provoca a dissolução do calcário e aí forma o buraco. Agora, esse buraco, ele tem que ser estudado. Se tem alguma importância cultural, antropológica, cênica, turística... daí ele tem que ser preservado. Se não, não! Porque se não, você impede várias indústrias de se desenvolverem. E a resolução ela justamente qualifica o que é, quando você tem que dizer: “não, aqui não pode, mas ali pode”. Porque esse é o grande problema: não pode nada! Aí realmente dificulta. Será que cimento não interessa para as

pessoas? Não estou falando da indústria cimenteira, nem do Votoran, nem do Antonio Ermírio de Moraes, mas cimento é importante para a sociedade. Então é isso. É importante que se tenha uma legislação que explicita melhor essa questão. Hoje, está em discussão. Isso é um exemplo. Espero que se resolva logo (Cláudio Scliar – Secretário de Mineração do MME).

Dessa forma, o entrevistado afirma a seguir a importância da resolução do CONAMA para esse setor. Vale notar a ênfase dada à ideia de que nesse espaço se cria uma norma que orienta a execução da política ambiental; é interessante perceber, também, a importância dada pelo entrevistado à participação do MME nas reuniões do CONAMA:

Estão ocorrendo problemas muitos sérios em lugares no Brasil em função disso, e problemas, assim, que é resolução do próprio CONAMA. Não é uma coisa, assim, que o MME não quer cumprir a lei, ou esse setor aí do calcário. Não! É uma legislação discutida no próprio governo Lula, dentro do CONAMA, e aprovada pela Marina. Essas resoluções são assinadas pela Marina. Então eu espero que se resolva. E, aí, por isso que para nós é sempre importante a participação tanto no CONAMA como no CNRH, que é o Conselho Nacional de Recursos Hídricos e o Conselho Nacional de Meio Ambiente. Porque não é que os estados sejam obrigados a seguir estas normas, elas de certa maneira servem como uma referência nacional. Servem como uma referência nacional para as políticas ambientais. Então, muitos dos embates nossos estão aí (Cláudio Scliar – Secretário de Mineração do MME).

Analisando o caso das cavernas mencionado pelo secretário do MME, notamos que é possível dizer que esse conselho se constrói de tal forma que, além das suas atribuições normativas, serve de referência para órgãos ambientais na execução das políticas ambientais. É nesse sentido que se explica o interesse das ONGs em ter vaga como conselheiras no CONAMA, e aí reside seu maior potencial como instância colegiada de participação e deliberação. Quando o MME julga necessário participar de tal instância sob pena de não ter seus interesses contemplados em determinadas resoluções, esse potencial se concretiza. O trecho a seguir se refere a isso:

O CONAMA ele tem uma organização própria para enfrentar esses conflitos e dar consequência a eles na forma de resoluções de decisões e recomendações. E até de moções. Quais são as condições que o CONAMA reúne para ser uma arena de debate, de embate sobre esses diferentes conceitos? São as instâncias do CONAMA. Então o CONAMA tem grupo de trabalho, que é uma instância inicial de qualquer resolução que se vai fazer. Normalmente, a não ser resoluções muito singelas que não tenham maiores complexidades, não passam por grupo de trabalhos, mas aquelas que guardam algum tipo de complexidade, elas têm que ser tratadas no nível do grupo de trabalho. Grupos de trabalho não têm caráter deliberativo, eles funcionam na base do consenso e do dissenso. Então, nos grupos de trabalho têm, normalmente, uma presença técnica muito grande, pelo momento onde se começa a elaborar uma resolução. Então, é muito importante as presenças das áreas técnicas no MMA, do IBAMA, da ANA, ou de serviço florestal brasileiro. Ao mesmo tempo, também o setor empresarial procura colocar os seus

quadros técnicos nos grupos, para poder debater com conhecimento de causa. Os municípios, as ONGs, muitas vezes as entidades ambientalistas indicam pesquisadores, estudiosos da academia para poder acompanhar esses debates mais técnicos no grupo de trabalho, mas, eles não decidem. Eles não tomam decisões, eles encaminham por consenso ou dissenso destacado para as câmaras técnicas. Então, o CONAMA tem 11 câmaras técnicas divididas por temas.

São 10 câmaras de mérito técnico e uma câmara jurídica. As matérias, depois do grupo de trabalho, vêm para a câmara técnica respectiva que tem pertinência pelo assunto da resolução. Essa câmara tem 7 conselheiros que têm assento na câmara. Eles debatem a matéria e votam, aí tem voto. Dali sai uma minuta já com os dissensos definidos, preliminarmente, na câmara técnica, e da câmara técnica vai para a câmara de assuntos jurídicos que ainda avalia aspectos de constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa das resoluções. Da câmara de assuntos jurídicos, a matéria vai ao plenário, e no plenário do CONAMA – quando ela chega ela já foi alvo de muito debate, pelo menos em 3 instâncias preliminares, para chegar no plenário mais amadurecida possível. Quer dizer, é muito comum que no plenário ainda chegue com divergência. Foram votadas nas câmaras técnicas mas com maiorias muito pequenas, às vezes 4 à 3, 3 à 2 votos muito apertados e com a representação de cada um dos segmentos, mas com um número pequeno de conselheiros debatendo ou votando. Lá no plenário, quando se reúnem em média 70-80 conselheiros – no total o CONAMA são 107 conselheiros sendo 3 convidados que não têm direito a voto. Então, são 104 conselheiros. O quórum mínimo para o CONAMA debater e aprovar a matéria é de 53 conselheiros atualmente. Mas sempre a gente tem um número superior. Então, no plenário funciona como funciona, também, em grupo de trabalho e câmara técnica, que eu já te falei aqui alguns dispositivos, o regimento interno. Então esse é um instrumento que assim como no congresso nacional, na câmara e no senado, é um instrumento fundamental para a mediação de conflitos, para a mediação de todo o processo de formulação de propostas no CONAMA (Nilo Diniz – Diretor do CONAMA 2005-2008).

O Conselho é um colegiado representativo de cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil. [Compõem o Plenário:](#)

- 1) Setor governamental: Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário Executivo; um representante do IBAMA; um representante da Agência Nacional de Águas – ANA; um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores; oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo um representante de cada região geográfica do País; um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA; dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;
- 2) Setor sociedade civil: 22 representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões

- Geográficas do País³²; um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e para o combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República (uma vaga não possui indicação); um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES; um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores – CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio – CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e pela CNTC; um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG; um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais – CNPT/IBAMA; um representante da comunidade indígena, indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil – CAPOIB; um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC; um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares – CNCG; um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN;
- 3) Setor empresarial: oito representantes de entidades empresariais;
 - 4) Outros setores: um membro honorário indicado pelo Plenário (integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto): um representante do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Apesar de notarmos que a estrutura de composição do conselho é ampla e estabelece critérios claros de legitimação das suas representações – no caso das organizações da sociedade civil existe, ainda, o critério de eleição das representações –, lembramos que se trata de uma instância de acesso bastante difícil para a maior parte da sociedade em geral. Além disso, como

³² Essas representações são eleitas por meio de votação entre as entidades que constam no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais. Esse cadastro é aberto para qualquer organização, e estavam cadastradas até 2007 524 organizações no Brasil todo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006).

lembra Lüchmann (2007), o conselho se caracteriza por uma participação *representativa*, ou seja, essas organizações estão representando a sociedade civil, e não somente se apresentando enquanto tal. Isso não deixa de ser problemático quando falamos em modelos de participação que preconizam uma aproximação entre a população e as decisões políticas, ou entre as políticas e as suas respectivas bases sociais. Conforme a autora:

O caso da representação das ONGs nos conselhos é bastante emblemático, uma vez que [...] estas organizações apresentam a especificidade dada pelo fato de se constituírem num “ator sem mandato direto de sua base de referência” (Sorj, 2005: 21³³). Tendo em vista que muitas organizações são escolhidas muito mais em função de seu grau de competência e qualificação do que em virtude de seu vínculo com as bases, altera-se sobremaneira o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção (LÜCHMANN, 2007, p. 154).

Não obstante, na análise das conferências e também no primeiro capítulo deste trabalho, notamos que a área ambiental somente muito recentemente passou a ser tomada com maior importância de maneira geral, inclusive para a população. Além disso, como vimos anteriormente, essa área constitui uma causa de natureza distinta das demais, não fazendo referência diretamente à causa de reconhecimento ou redistribuição (FRASER, 2001) e não constituindo uma identidade imediata. Ao contrário, o meio ambiente é fonte de preocupação inicialmente para um pequeno público de vanguarda que se encontra hoje, fundamentalmente, nas organizações e nos partidos. A preocupação com o meio ambiente enfatizada pela mídia e incorporada pela população, pelo menos em discurso, ainda não chegou a formar um grande público. Sendo assim, é muito difícil falar em *bases* para a questão ambiental, e se elas existem estão fortemente ligadas às organizações ou em processo de formação, como percebemos nas conferências por meio da articulação de outras identidades organizadas da sociedade civil.

Portanto, assim como ocorre com as Conferências e pelas mesmas razões, não podemos afirmar que o CONAMA seja uma esfera pública no sentido habermasiano. Entretanto, fica mais plausível levantar o argumento de que esse conselho se parece com um público forte conforme o modelo de Fraser (1996). O seu prestígio entre as organizações e entre setores estatais diversos e a sua capacidade de criar instrumentos normativos e de influenciar as tomadas de decisões de outros órgãos ambientais, constituindo-se como referência para decisões ambientais de nível local, parecem ser bastante contundentes para levantarmos esse argumento.

Entretanto, quando falamos em influência nas políticas ambientais, surge um outro tipo de participação, informalizada, sem espaços específicos e muito semelhante aos grupos de

³³ SORJ, B. *Sociedades civis e relações Norte-Sul: ONGs e dependência*. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Working Paper 1, nov 2005.

influência dos setores empresariais. Tatagiba e Teixeira (2006) notaram, em pesquisa na cidade de São Paulo, a existência de redes de relações sociais que possibilitam um tipo de “participação” e acesso informal aos tomadores de decisões políticas e que em muitos casos se mostram mais fáceis e eficazes para os segmentos da sociedade do que os complexos processos de participação formalizados, como orçamento participativo, conselhos gestores, fóruns, conferências etc. O que a autora nota é que existe uma forte tendência naquele contexto de combinar formas de encaminhamento de reivindicações ao Estado:

[...] chama a atenção o fato de que o que os entrevistados entendem por participação inclui desde espaços formais (espaços participativos institucionalizados, como os conselhos, o Orçamento Participativo e o Plano Diretor) até a “participação” como encontros pessoais das lideranças com o subprefeito e/ou coordenadorias (TATAGIBA e TEIXEIRA, 2006, p. 231).

Dessa forma, a autora destaca que a disposição em participar dos canais institucionais específicos é afetada pela posição que os indivíduos ocupam em redes sociais que podem viabilizar um acesso diferenciado aos setores políticos decisórios. Ou seja, em certas circunstâncias pode ter mais resultados realizar um contato pessoal do que participar de um longo, desgastante e incerto processo participativo.

No caso da área ambiental, notamos que existe uma grande rede de relações pessoais que envolvem organizações, entidades ambientais, quadros partidários e o Ministério do Meio Ambiente. Conforme já comentamos, vários membros de ONGs trabalham ou trabalharam no ministério. Além disso, ficam evidentes as relações inclusive pessoais de amizade travadas entre setores da sociedade civil e do governo. Esse fato aparece nos discursos da sociedade civil como algo relevante para a influência de ideias na política do ministério.

Não obstante, o setor ambiental conta com uma extensa relação de espaços e canais pré-estabelecidos para participação da sociedade. Isso ocorre principalmente em função da Lei ambiental que garante a todos os entes envolvidos numa situação de licenciamento ambiental serem ouvidos e participarem de audiências públicas com o objetivo de encontrar uma solução melhor para todos. No trecho de entrevista a seguir aparece essa ideia, mas também uma crítica aos outros setores que propõem os empreendimentos sujeitos ao licenciamento, pois estes não permitem que ocorra a participação da sociedade no momento inicial de proposição do projeto, o que gera problemas em todo o processo de licenciamento:

(sobre a participação da sociedade civil na política ambiental no governo Lula) Não tenho a menor dúvida. E de maneira muito mais aprofundada do que qualquer outro setor de política pública. Embora eu reconheça que o sistema único de saúde tem

mecanismos bastante interessantes. Aliás, no caso do meio ambiente há um instrumento que radicaliza isso, e que é onde surgem as maiores tensões entre desenvolvimento e meio ambiente que é que a lei ambiental garante o processo de participação da sociedade no processo de tomada de decisão dos licenciamentos ambientais dos empreendimentos. Se tu fores pegar toda a cadeia de tomada de decisão de políticas públicas na área de infra-estrutura, por exemplo, tu vais ver que a política começa num circuito de decisão totalmente fechado, tecnocrático e ela vai... e na fase final que é quando você vai licenciar essa obra é o ponto em que as pessoas têm o direito de conhecer e opinar. E aí surgem contradições aqui, que poderiam ter surgido lá no início se aquela política determinada de energia ou de transporte, de infra-estrutura em geral, tivesse algum tipo de mecanismos de participação social (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Mas, além da lei ambiental que permite essa participação direta das próprias comunidades envolvidas nos processos de licenciamentos, outros canais são reconhecidos pelas ONGs como espaços de participação. Vejam-se as palavras da Diretora do Instituto Sócio-Ambiental:

O governo criou uma série de espaços para participação, isso é verdade. Esse governo multiplicou a criação de grupos de trabalho, comitês, comissões, vários espaços de participação. Na perspectiva: “Nós estamos ampliando a participação”. Entretanto, essa perspectiva da participação ainda é trabalhada na burocracia, menos como uma possibilidade de você aproveitar uma contribuição e, mais como uma obrigação de dar uma certa satisfação. Quer dizer, a participação da sociedade não é vista, e isso é uma coisa do governo em geral, como uma oportunidade para aprimorar processos e para obter contribuições. Por mais que você esteja abrindo a participação e convidando as instituições que têm um peso e tal, no geral, as pessoas estão menos preocupadas com o que você vai propor e mais preocupadas em dizer que te ouviram para poder fechar aquilo que elas teoricamente já sabem, o que elas querem fazer (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Na entrevista, notamos que a chamada do governo à participação por meio dos canais inaugurados é tomada muito mais como uma expectativa de afirmar suas próprias convicções e políticas já articuladas do que de construí-las junto com as organizações. Todavia, chama a atenção que a participação é tomada como um valor positivo tanto para o governo quanto para a sociedade civil. Ou seja, a participação é desejável e encontra uma carga de positividade. Continuando, a entrevistada avança em sua ideia:

Então, eu acho que primeiro isso é uma questão geral, o governo como um todo. Não há uma cultura de valorização do que vem da sociedade, que faça com que essa contribuição seja tratada de forma adequada. E isso vai se refletir concretamente no quê? Na falta de procedimentos previamente estabelecidos para o tratamento dessas contribuições. Então o que acontece? O mesmo caso das audiências públicas de licenciamento... na maior parte das instâncias. Você vai lá, participa da reunião, dá uma série de contribuições... não existe em nenhum lugar dito, que você vai receber uma resposta sobre aquilo, e que o Ministério, naquele grupo de trabalho, naquele comitê, vai dizer assim: “Olha, tal sugestão não foi incorporada por causa disso. E tal sugestão foi incorporada parcialmente dessa

maneira, tal sugestão não será feita por causa disso.” Então você vai lá, fala, fala, fala, tudo fica registrado, assina uma lista de presença, que normalmente é o documento tratado com o maior cuidado, digamos, como se ele fosse o mais importante. Depois você vai ter que pesquisar no resultado final se o que propôs estava ali ou não, se não estiver, você não vai saber por que não tem uma resposta... Quer dizer, não é um processo de construção que valoriza a contribuição que você tem para dar. É um processo quase que de obrigação de envolver a sociedade (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Percebemos a valorização da participação e, principalmente, do lado do governo, a importância do suposto consentimento, traduzido pelas assinaturas, da sociedade civil às suas ações. Contudo, também vale ressaltar uma certa posição de subordinação da sociedade civil ao Estado quando ela espera deste um retorno das suas sugestões. Surge um modelo de Estado muito centralizado do qual se espera que parta o movimento em direção à sociedade civil. Ocorre que, quando observamos o pensamento proposto por Young (2000) acerca dos limites necessários entre Estado e sociedade civil, percebemos que essa atitude de resposta do Estado é muito pouco provável que ocorra caso a própria sociedade não demande ou reivindique por meio de seus mecanismos de pressão. Não devemos esquecer que a natureza intrínseca à condição de Estado é a da universalização das ações, e não a do particularismo. Dessa forma, como esperar que cada demanda tenha uma resposta particular? A resposta do Estado é traduzida nas suas ações. Entretanto, o que está em jogo na fala da representante da ONG é o formato de participação. Quando é mais informal, menos burocratizado, é mais acessível para as ONGs, mas também desobriga o Estado dos procedimentos de contrapartida previstos em instâncias mais institucionalizadas como as Conferências e os Conselhos. Isso pode ser percebido no seguimento da fala da diretora:

No caso do CONAMA isso não acontece, de uma certa forma. Porque no CONAMA, como a decisão é do coletivo que está naquela discussão, você sabe porque a sua proposta não está sendo aprovada. E quem é contra a sua proposta vai dizer na hora porque é contra isso e contra aquilo. Mas muitas vezes os processos, como nessas audiências públicas, por exemplo, várias pessoas dão sugestões e quem está ali, o próprio Ministério... no CONAMA eles fazem isso, se colocam como um facilitador do processo mas não como um agente que tem uma posição tomada. Então ele vai ouvir a sua opinião, vai ouvir a opinião do representante da CNA (Confederação Nacional da Agricultura), da Indústria, dos movimentos sociais, e tal... e, depois, eles vão dar o rumo que eles acharem sem dar uma satisfação. Então eu acho que isso é uma coisa também que empobrece (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

A estrutura do CONAMA é apontada como capaz de proporcionar as respostas às demandas dos seus conselheiros. A posição do Ministério aparece como a do mediador que arbitra entre os diferentes interesses e que não se posiciona. O Estado, aqui, estaria tentando

revestir-se de uma neutralidade que, sabemos, não tem. Além disso, o discurso da diretora do ISA denota que o processo de participação seria mais uma consulta do que um processo de construção de deliberações. Ou seja, o Estado estaria arrecadando as posições de cada lado para tomar a decisão posteriormente. Entretanto, no caso do CONAMA, essa situação torna-se mais complexa uma vez que o Estado está presente de forma antagônica e representando interesses opostos, por meio das representações de seus diferentes setores. Sendo assim, o CONAMA não poderia afirmar uma única posição estatal e, portanto, fica mais fácil entender por que os representantes do MMA se coloquem de forma “central” na posição de mediadores do que assumindo uma posição mais absoluta.

Assim, algumas contradições tornam-se mais evidentes. Se, por um lado, os espaços institucionalizados de participação – sejam eles de consulta ou deliberação – garantem uma clareza maior em relação ao processo de encaminhamento das pautas, por outro, ampliam o número de atores e interesses em jogo e ampliam também as condições para igualdade aos participantes, aumentando a concorrência de propostas e desestabilizando o poder de influência de certos grupos da sociedade civil. Contudo, a utilização de canais menos institucionais, mais baseados em redes de relações, não garante respostas às reivindicações e traz outro tipo de problemática, como é comentado pela entrevistada a seguir:

Então, eu preciso qualificar a minha proposta e conseguir propor adequadamente. O que, é claro, exige muito mais... E aí encontra uma outra barreira, que é: Como é que você constrói essa relação com o Ministério, com um Ministério que na verdade tem outro problema que está muito baseado nas posturas pessoais? Que é um Ministério de pessoas, muitas delas, oriundas da sociedade civil que têm a auto-imagem de que elas já sabem o que a sociedade civil quer, elas já sabem quais são as propostas e elas têm condições de fazer isso sem necessariamente precisar da sociedade civil? Isso não é uma coisa generalizada, mas é uma postura muito comum. Então, o que aconteceu? Todo esse esquema aqui, que a gente tinha de participação passou a se restringir. A única oportunidade era a oportunidade de buscar maior sinergia com o próprio MMA. Só que essa sinergia, depende fundamentalmente de você ter o reconhecimento do MMA da contribuição que você pode dar. Aí esbarra nessa outra questão que são muitas vezes posições pessoais de pessoas que acham que não precisam daquilo porque de uma certa forma elas já sabem como elas vão agir. Então eu acho que a gente tem hoje uma situação muito confusa. Muito sem ter uma clareza de posicionamento. Há muita contaminação de outras questões político-partidárias que fazem com que os movimentos sociais não tenham liberdade total de se opor ao governo (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Como vimos no capítulo anterior, a introdução de quadros de ONGs no MMA é uma prática constante e ocorre, inclusive, como forma estratégica de conquistar demandas de forma direta na ação dentro do MMA. Contudo, no trecho citado da entrevista, notamos que isso também traz uma problemática. Se o Estado, por um lado, ao receber indivíduos que vêm

dotados de toda uma trajetória vinculada à atuação na sociedade civil, incorpora suas bandeiras e concretiza ações que eram demandas desse setor, por outro lado, passa a sentir-se conhecedor das demandas da sociedade civil julgando desnecessário ouvi-la, uma vez que muitos de seus quadros estão agora no Estado. Neste outro trecho de entrevista surge essa questão também:

Existe um constrangimento (em relação aos quadros de ONG no MMA). Existe um constrangimento. Eles já conhecem o nosso discurso. Quando a gente faz uma coisa eles já sabem o que nós vamos fazer se a gente não conseguir aquilo. [...] E eles assim, eles acham que eles estão no governo e continuam sendo ONGs. Querem continuar participando das nossas atividades. Continuar participando das listas. Alguns não impõem esse limite. [...] São essas atividades, assim, do nosso dia-a-dia, então, vai ter uma reunião do Fórum brasileiro de ONGs e movimentos sociais aí de repente aparece o fulano de tal: “Ah eu vim aqui ...” “Mas como assim, tu vieste aqui?” “Ah mas nós somos camaradas.” Sabe... Fica difícil saber o que é má intenção e o que é política e que é realmente “eu vim aqui matar a saudade” (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

Aqui, também surge a problemática mencionada pela ONG ISA; ou seja, a confusão de papéis entre Estado e organizações acaba gerando tensões entre os setores e colocando o Estado numa posição de “suposto saber” em relação à sociedade civil. Entretanto, como podemos ver no trecho de entrevista a seguir, a prática de estabelecer contatos diretos com a expectativa de influenciar o MMA é bem explícita em várias ONGs:

Uma coisa é tu abrir espaços. Uma coisa é tu conseguir sentar e conversar com um ministro ou com um secretário, e outra coisa é tu conseguir que esta conversa dê frutos. No governo anterior as conversas davam frutos. Hoje as conversas não dão frutos. Realmente a gente consegue conversar. Não com a frequência que nós gostaríamos. Muitas vezes eu consegui falar com pessoas no ministério, porque eu tinha um contato pessoal com essa pessoa e não porque eu era coordenadora geral da Rede Mata Atlântica (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

Nas palavras do diretor de políticas públicas do Greenpeace, também ficam claros tanto a estreita relação entre o MMA e as organizações ambientalistas quanto os efeitos disso para a capacidade de oposição e influência nas políticas públicas. Isso também é abordado nas palavras da diretora da ONG AGAPAN e de um representante da ONG WWF-Brasil:

Ao mesmo tempo que é uma visão mais aberta, do ponto de vista teórico mais passível de receber sugestões, é uma relação com a sociedade civil muito complicada porque a impressão que se tem é que um grupo de pessoas que foram para o governo oriundas do PT, ao chegar no poder passaram a ter uma noção de uma interpretação de que elas já tinham o conhecimento dos problemas da sociedade civil. E que, portanto, elas já teriam a margem mínima de informações necessária para tomar as decisões corretas. Quando, por todo um processo de exercício do poder, a sociedade civil, por suas diversas instâncias de representação, digamos assim, ousou divergir, discordar, ou fazer encaminhamentos diferenciados,

ou manifestar dúvidas sobre determinadas decisões governamentais, houve e há um processo de estranhamento muito grande por parte de setores que atuam na área ambiental, ou especificamente no MMA. Então a gente tem hoje uma situação que é uma situação estranha, onde o poder de crítica da sociedade civil de certo modo foi minimizado ou quase que esterilizado por essa visão de que “aos companheiros não cabe duvidar nem muito menos divergir, tão pouco criticar, e quando muito apoiar, e, no mínimo entender” (Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace no Brasil).

[...] A questão de querer dominar os conselhos e a participação da sociedade, se achando o partido democrático, querer se sobrepor às ONGs, dizer que eles é que são sociais, eles são movimento. É uma relação antagônica porque eles são governo agora, não são sociedade civil. Então eu acho que têm muitos que confundem esse papel. O governo tem confundido isso, tem feito questão de confundir isso (Edi Fonseca – Diretora da AGAPAN).

No MMA, eu acho que, às vezes, como tem tantas pessoas que vieram do movimento ambiental, às vezes, eu acho que até por uma questão eu acho que... como é que eu posso chamar exatamente... por essa origem, faz com que, às vezes, o MMA acabe tendo atitudes ou estilo de lidar com as coisas, com uma rigidez excessiva ou dificultando um pouco o relacionamento com o movimento ambientalista, talvez até para marcar uma certa distância: “olha, a gente não está mais no movimento ambientalista, agora a gente está no governo”. Às vezes eu acho essa postura um pouco exagerada. Algumas pessoas que a gente conheceu nem parecem mais àquelas pessoas depois que elas passaram para o MMA. Eu acho que marcar essa mudança de chapéu, que é claro, se eu estiver sentado hoje no governo eu tenho que ter uma outra visão do que quando eu estava sentado aqui no WWF, mas eu acho que você não precisa mudar o estilo, a forma de tratar as pessoas. Você pode continuar sendo a mesma pessoa só que colocando outras perspectivas na tomada de decisão que você vai imprimindo na sua atividade (representante da ONG WWF-Brasil).

4.4 Da participação à capacidade de influenciar a agenda ambiental – uma abordagem relacional

Ao contrário da percepção, descrita por Tatagiba e Teixeira (2006) em pesquisa acerca da participação na prefeitura de São Paulo, de que formas menos institucionalizadas e até relações pessoais são apontadas como formas de participação e acesso aos canais de decisão política, no nosso caso, vale notar que as ONGs não reconhecem seu acesso privilegiado aos decisores do MMA como forma de participação. Trata-se mais de um vínculo pessoal, de uma relação de amizade. No entanto, esse acesso é utilizado com frequência para tratar de questões da política ambiental.

Não obstante, apesar das reclamações acerca da precariedade ou das discordâncias em relação aos canais de participação, a percepção dos representantes das ONGs sobre a participação da sociedade civil na política ambiental durante o governo Lula é positiva, como pode ser visto nos seguintes trechos de entrevistas:

(Pergunta: Como as organizações da sociedade civil conseguiram influenciar em decisões do MMA do governo Lula?) Eu acho que as entidades que representam ou

que se intitulam representar a sociedade civil conseguem influenciar. Eu não sei o quanto. Se você considerar que essas entidades são legítimas representantes da sociedade civil, poderia se dizer que sim. Mas eu acho que essa é também uma grande questão: o quanto as ONG, as associações, podem ser intituladas verdadeiras representantes da sociedade civil num senso lato? Eu acho que essas entidades que são representantes, de onde algumas das pessoas que estão no governo Lula saíram, elas, sem dúvida, têm uma influência da agenda ambiental do MMA, vamos deixar bem claro isso (representante da WWF- Brasil).

(Pergunta: Qual o grau de influência que as organizações ambientalistas conseguem ter no governo?) Não, ela tem. O movimento ambiental consegue influenciar de uma maneira ou de outra. Nem que seja através da força. E quando eu falo força é ir para a justiça, fazer grandes passeatas, essas coisas assim. Agora, essas nossas idéias, elas já estão dentro do que a maioria das pessoas pensam lá dentro. Só que elas não se mexem pra fazer executar. Por uma série de motivos, um deles, e talvez o principal: pelo medo de perder o cargo. Mas as entidades influenciam (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

(Pergunta: Dentro do MMA vocês encontraram uma boa receptividade ao diálogo?) Sim. A gente tinha carta aberta porque a gente conhece a maioria das pessoas. Desde a ministra, todos os cargos, todos a gente conhece. Todas as pessoas que estão em algum cargo importante dentro do MMA a gente conhece da luta ambiental. Todos são ligados a área ambiental. Está cheio de gente de todas as correntes, até porque a gente era do FBOMs então a gente acaba conhecendo todo mundo. Óbvio que a gente teve grande acesso ao ministério, mas esse acesso não quis dizer que essas coisas fossem implementadas (Edi Fonseca – Diretora da AGAPAN).

(Pergunta: Qual a visão sobre a participação da sociedade civil na área ambiental no governo Lula, no MMA?) Mas o movimento ambientalista de forma geral fez força para que o Lula fosse eleito. Tanto no primeiro quanto no segundo mandato. Isso abriu portas para muita gente, tanto que a gente tem hoje a Marina Silva como ministra do meio ambiente, temos o Capobianco, o Cláudio Langone que também foi indicado por pessoas da rede, então é muito mais fácil para a gente hoje, com essas pessoas ali dentro, são pessoas que tomam decisão que tem bastante influência política, sobretudo na área ambiental, é mais fácil conversar com elas hoje. Por que eles estão lidando lá com uma série de problemas e tudo mais. Quando têm coisas mais importantes que cabe a eles decidir, a gente liga para eles. A gente tem essa facilidade de ter uma interlocução direta com a Marina Silva, com o Capobianco (Bruno de Amorim Maciel – Diretor da Rede de ONGs Mata Atlântica).

(Pergunta: Na sua percepção, as organizações da sociedade civil conseguiram influenciar na política ambiental neste primeiro período da Marina Silva no MMA?) Eu acho que sim. Porque a maneira da Ministra trabalhar, ela sofre influências fortes de outras pessoas também, de outros setores. Mas eu acredito que o poder de influência da sociedade civil de modo geral foi grande. Até onde eu sei a Ministra não abre mão de receber sociedade civil no gabinete dela. Aí, a gente entende que nem tudo é possível, outras pessoas não entendem que nem tudo é possível, mas eu acho sim, que a gente teve bastante facilidade com o atual governo de lidar, de influenciar as políticas públicas de uma forma geral (Bruno de Amorim Maciel – Diretor da Rede de ONGs Mata Atlântica).

Nos trechos de entrevistas citados, percebemos alguns aspectos pertinentes à nossa abordagem teórica. Num primeiro momento, chamamos atenção para o fato de que o contato pessoal e informal com atores estatais do MMA aparece como uma estratégia de influência. Portanto, embora não se possa identificar essa prática com um sentido propriamente de

participação democrática – nem mesmo os agentes de ONGs fazem isso –, esse mecanismo se constitui como uma forma de, por meio do aproveitamento das redes de relações sociais construídas, influenciar a formação da agenda ambiental.

Além disso, retomando mais uma vez as ideias de Habermas (2003a; 2003b) que iniciaram este capítulo, podemos vislumbrar uma possibilidade de construção de uma “opinião pública” no setor ambiental. A importância da construção de uma opinião pública está na capacidade desta de pressionar o sistema político, conseguindo influenciá-lo. Isso ocorre porque, uma vez que a opinião pública se estabelece, ela constrange os governantes a não negligenciá-la sob pena de sofrerem consequentes perdas, inclusive eleitorais, por parte de seus eleitores.

Ocorre que a opinião pública é formada a partir de um consenso geral acerca de um tema. Ou seja, quando as opiniões individuais são estabelecidas por meio de argumentos, informações e amplo debate, existe a possibilidade do surgimento de uma ideia comum, um consenso, uma opinião pública. Embora não possamos dizer que o meio ambiente é decisivo nas políticas em geral, assistimos a uma crescente valorização do tema nos meios de comunicação e na vida cotidiana, o que o torna uma temática necessária nos debates eleitorais da atualidade. O ponto que queremos argumentar aqui é a existência de uma opinião comum – pública no sentido empregado por Habermas (2003a; 2003b) e descrito inicialmente neste capítulo – entre os ambientalistas do Estado e os ambientalistas da sociedade civil. Ou seja, há um pensamento consoante entre setores do Estado e da sociedade civil ligados à área ambiental. Isso é causa e consequência da facilidade das relações entre as ONGs e os quadros do MMA, o que nos permite dizer que há uma influência de pensamentos que se concretiza na agenda do Ministério. Vale explicitar que todos os entrevistados nesta pesquisa, tanto do governo quanto da sociedade civil, responderam acreditar que existe uma consonância entre o entendimento das organizações ambientalistas da sociedade civil e o entendimento dos setores ambientais do governo acerca das questões técnicas do meio ambiente.

Mas, se o ponto de vista normativo das teorias apresentadas nos permite redimensionar e fundamentar a importância dos atores da sociedade civil nos processos políticos em detrimento das abordagens centradas nas instituições e nas estruturas sociais, por outro lado, na análise acerca da participação, essas teorias nos instrumentalizam mais para *almejar* um modelo de participação do que propriamente para encontrá-lo nas pesquisas empíricas, principalmente tendo em vista a imensa distância entre a origem dos conceitos e a nossa realidade estrutural brasileira. Sendo assim, recorreremos a outras abordagens teóricas por meio das quais possamos

tomar a participação e a influência como fenômenos resultantes de processos relacionais da nossa sociedade.

5 UMA AGENDA AMBIENTAL LIMITADA POR INTERESSES ECONÔMICOS

Neste capítulo, vamos tratar das relações entre grupos ambientalistas da sociedade civil, setores econômicos e setores estatais, ligados ao meio ambiente e à economia, tendo em vista uma perspectiva relacional amparada nas abordagens acerca das redes sociais, principalmente no que tange à constituição de processos decisórios que determinam políticas públicas, no caso, a política ambiental do governo Lula. Pretendemos reconstruir as cadeias de relações que culminaram em decisões polêmicas e conflituosas no primeiro mandato do governo Lula. Os três focos de conflitos escolhidos para análise foram levantados a partir da consulta a textos da mídia do período do primeiro mandato do governo Lula. Esses focos de conflitos, apontados pelos entrevistados como os temas mais relevantes das controvérsias entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico durante esse período, foram: o processo de liberação dos transgênicos por meio da aprovação da lei de Biossegurança; as discussões entre setores do governo e empresários acerca da demora na concessão de licenças ambientais para empreendimentos ligados ao desenvolvimento econômico; a problemática em torno da transposição do Rio São Francisco.

Os estudos em ciência política têm se facetado, frequentemente, em dois elementos explicativos: atores e instituições. Cada uma dessas categorias, por sua vez, inspira mais um amplo conjunto de teorias que – cada uma com suas variáveis determinantes – formam elementos analíticos ou normativos de interpretação da política. O modelo de redes traz duas dimensões: uma remete a uma normatividade e outra inaugura uma metodologia capaz de sobrepujar a distância em que se inserem duas categorias de análise: atores sociais e instituições estatais (MARQUES, 2006; KLJIN, 1998). Aqui nos interessa a segunda dimensão.

A observação e a análise dessas situações conflituosas por meio da desconstrução dos fatos e discursos dos atores envolvidos nos permitem aprofundar o conhecimento e a explicação acerca da constituição de processos decisórios e, ao perceber suas nuances e sutilezas, analisar com mais complexidade a influência da sociedade civil nas políticas públicas ligadas ao meio ambiente durante esse período. Entretanto, antes de chegar a esse nosso propósito maior, vamos destacar alguns elementos teóricos importantes acerca da proposta teórica oferecida pela sociologia relacional e pela democracia radical e mostrar algumas considerações de autores contemporâneos sobre as redes sociais tendo em vista aspectos metodológicos e teóricos de sua utilização.

Outro quadro teórico presente inicialmente neste trabalho é aquele em que se advoga a importância da sociedade civil como categoria a ser levada em consideração nos estudos sobre

processos democráticos. Referimo-nos às teorias democráticas. A estrutura argumentativa deste capítulo, então, leva em consideração o fundamento teórico normativo de que a sociedade civil é elemento de relevância na formação dos processos democráticos. Mas, a esse fundamento teórico normativo, soma-se uma perspectiva explicativa de redes como forma de analisar os mecanismos por meio dos quais a sociedade civil pode influenciar os processos políticos.

A tentativa de agregar duas perspectivas teóricas inicialmente dissociadas e contraditórias não é novidade. Um exemplo é o trabalho de Andrews (2005) acerca do Novo Institucionalismo e das teorias normativas de Habermas. Nesse trabalho, o que está em jogo é dar conta de resolver a ausência de uma perspectiva prescritiva em modelos teóricos tais como o Novo Institucionalismo. Essa ausência estaria justamente no fato de o modelo não indicar mudanças positivas para a prática das ações ligadas às políticas públicas. O autor sugere uma agregação da abordagem habermasiana aos modelos institucionalistas:

No entanto, o Novo Institucionalismo poderia ganhar uma dimensão mais equilibrada e realista, caso reintroduzisse a perspectiva da sociologia interpretativa em suas análises. Não se trata de descartar a abordagem de escolha racional, mas sim de reconhecer os limites de seu alcance teórico. Mais do que isso: trata-se de considerar as duas perspectivas simultaneamente. É nesse sentido que a contribuição da obra de Habermas se mostra relevante para a investigação de políticas públicas em contextos democráticos (ANDREWS, 2005, p. 295).

O que propomos neste trabalho, todavia, é diferente: queremos agregar uma perspectiva explicativa à nossa já explicitada abordagem normativa, e para isso vamos nos aproximar da noção de redes sociais.

5.1 Perspectivas relacionais – combinando fatores para explicar processos decisórios

Em *A Sociedade dos Indivíduos*, Norbert Elias (1994) nos apresenta uma dimensão relacional para a interpretação do social. Expandindo a visão tradicional, em que a causalidade encontra-se num único fator explicativo e determinante, ele rompe com as tradições que buscam exclusivamente – ou nos indivíduos ou na sociedade – uma origem determinante e causal. Para algumas teorias, ao se analisarem determinadas estruturas e instituições estatais, a busca explicativa repousa sobre os indivíduos que as criaram. Já para teorias no campo oposto, os indivíduos são meras peças de uma engrenagem maior e anterior que é a sociedade; esta, por sua vez, seria dotada de uma essencialidade própria e independente dos indivíduos. Assim, o autor argumenta que sociedade e indivíduo permaneceriam equivocadamente descolados e afastados no nosso pensamento devido a um conjunto de modelos conceituais falhos em

apreender o que é a sociedade. Essa falha estaria justamente na separação analítica entre indivíduo e sociedade como objetos causais excludentes: “O que nos falta – vamos admiti-lo com franqueza – são modelos conceituais e uma visão global mediante os quais possamos tornar compreensível, no pensamento, aquilo que vivenciamos diariamente na realidade [...]” (ELIAS, 1994, p. 16).

Conseqüentemente, o autor propõe que a dicotomia entre modelos centrados em indivíduos e modelos centrados em grandes estruturas sociais seja superada. Ele ressalta que, ao carregar lemas que tendem a supervalorizar ou as ações individuais ou as estruturas sociais, os teóricos acabam expressando o que *deveria* ser antes mesmo de perceber o que “é, em todo mundo, a relação entre indivíduo e sociedade” (ELIAS, 1994, p. 19). Assim, sua proposta é observar e analisar a formação social a partir das relações estabelecidas entre seus elementos, buscando, conforme também o fazem Young (2000) e Keane (2001), se afastar do substancialismo dos indivíduos e das estruturas. Dessa forma, o indivíduo não é independente e pré-existente à sociedade, mas também a sociedade e suas estruturas não são anteriores aos indivíduos. As estruturas surgem nas relações entre os indivíduos e suas funções. É nessas relações e funções que devemos focar a análise se queremos compreender os fenômenos sociais (ELIAS, 1994, p. 25).

O autor também critica, desse modo, uma certa noção essencialista desses elementos – quer a sociedade ou o indivíduo – segundo a qual é como se, paralelamente, eles estivessem dotados de um objetivo maior determinante, externo e independente de qualquer experiência humana. Então, a sociedade seria dotada de uma “natureza” própria, assim como para o indivíduo a “razão” seria a sua grande verdade. Acontece que, dessa maneira, os modelos teóricos acabam buscando nos objetos a explicação para as experiências sociais. O que propõe Elias (1994) é que busquemos as explicações nas próprias experiências, por meio das relações entre os entes sociais. Assim, o objeto de análise passa a ser a relação em si, e não os elementos relacionados. A ideia de desconstrução da essencialidade está presente neste trecho:

Nenhum dos dois existe sem o outro. Antes de mais nada, na verdade, eles simplesmente existem – o indivíduo na companhia de outros, a sociedade como uma sociedade de indivíduos – de um modo tão desprovido de objetivo quanto as estrelas que, juntas formam um sistema solar, ou os sistemas solares que formam a Via-Láctea (ELIAS, 1994, p. 18).

Não obstante, da mesma forma como nós, indivíduos, não conseguimos nos desvincular dos meios sociais, familiares, históricos, naturais etc. aos quais estamos permeados, os vínculos e as circunstâncias sociais são mantidos dependentes de nós mesmos. Os papéis e as posições

em que os indivíduos se encontram na sociedade ocupam certas funções na manutenção das relações e dos laços sociais. Para o autor, a interdependência das funções que os indivíduos desempenham forma “cadeias de atos”, ações que se vinculam ininterruptamente umas às outras formando elos que formam a sociedade (ELIAS, 1994, p. 23). As inúmeras cadeias de ligação existentes não são visíveis, nem fixas ou pré-determinadas. Ao contrário, são maleáveis e elásticas, sempre se modificando e estabelecendo novas conexões. São essas cadeias que o autor chama de rede, “e é essa rede de funções que as pessoas desempenham, umas em relação a outras, a ela e nada mais que chamamos ‘sociedade’” (ELIAS, 1994, p. 23).

De forma semelhante, Tilly (2001) realça a importância do contexto sobre a ação e da explicação sobre a prescrição. Alonso e Guimarães (2004) ressaltam que Tilly também critica os grandes modelos universalizantes que por sua vez se afastam da experiência empírica (ALONSO; GUIMARÃES, 2004). Nas palavras de Elias (1994), as redes são como tecido, “rede de tecido”:

Nessa rede, muitos fios isolados ligam-se uns aos outros. No entanto, nem a totalidade da rede nem a forma assumida por cada um de seus fios podem ser compreendidas em termos de um único fio, ou mesmo de todos eles, isoladamente considerados; a rede só é compreensível em termos da maneira como eles se ligam, de sua relação recíproca. Essa ligação origina um sistema de tensões para o qual cada fio isolado concorre, cada um de maneira um pouco diferente, conforme seu lugar e função na totalidade da rede. A forma do fio individual se modifica quando se alteram a tensão e a estrutura da rede inteira. No entanto, essa rede nada é além de uma ligação de fios individuais; e, no interior do todo, cada fio continua a constituir uma unidade em si; tem uma posição e uma forma singulares dentro dele (ELIAS, 1994, p. 35).

Mas vale lembrar que essa rede nunca é estática; está sempre em movimento, fazendo e refazendo laços de ligação. Além disso, também são fundamentais componentes da rede o contexto e a historicidade, que criam conjunturas mais ou menos favoráveis para certos arranjos e ligações. Sendo assim, o autor propõe que as regularidades e estruturas estão nas relações e não nas unidades relacionadas.

De forma semelhante, Laclau (2000), por meio da noção de contingência, traz uma dimensão para a política que foge da essencialização. Mais uma vez, trata-se da ideia de que não existe nenhuma determinação essencial nas categoriais sociais. Assim, as relações de poder se estabelecem por meio das contingências nas quais são fundadas, que, por sua vez, implicam outras relações contingenciais. O autor distingue a “contingência” do “acidente”, no sentido aristotélico. O acidente, segundo Aristóteles, não tem uma causa determinada, senão o acaso; é o caso, por exemplo, de ao cavar um buraco encontrar um tesouro (LACLAU, 2000, p. 35). A contingência está associada ao encaminhamento dado pelo cristianismo à noção de acidente.

Segundo Laclau (2000, p. 36), “Contingente es aquel ser cuya esencia no implica su existencia”. Ou seja, se, por um lado, para a filosofia aristotélica o acidente está na impossibilidade de atribuir uma causa exterior ao ocorrido, na noção de contingência o ato original de criação é exterior àquilo que é criado; essa exterioridade implica a contingência. Nas palavras do autor: “em sendo criado é”³⁴ (LACLAU, 2000, p. 36). Assim, rompendo com qualquer essencialismo e apontando os limites da razão, o autor pressupõe o reconhecimento da historicidade do ser e do caráter humano e discursivo da verdade.

De forma correlata a Elias (1994), Laclau (2000) sugere que, dado o caráter contingente e histórico das relações sociais, é impossível falar em sociedade como uma totalidade cujo sentido é interior a ela e não exterior e tomá-la como autodeterminada e unificada em termos de sentido. Da mesma forma, as identidades sociais são puramente relacionais e não conformam um sistema fechado, por isso não podem se constituir plenamente. Elas são relacionais; dependem das condições externas (contingências) para constituírem-se. Essa perspectiva relacional de Laclau (2000), amparada na filosofia da linguagem e no pós-estruturalismo, supõe que nada está fixo ou pré-determinado no campo do social. Os pontos de fixação de sentido são sempre temporários e estão sempre em sobredeterminação³⁵. Dessa forma, toda a interpretação é conjuntural e temporária.

O caráter contingencial da sociedade civil já foi defendido neste trabalho por Keane (2001), porém num sentido diferente. Além desses autores, Martin (2003) também escreve sobre esse caráter contingencial que impede que se crie qualquer idealização de que a sociedade civil é o espaço essencial de democracia e onde pode florescer a esfera pública. O autor inclusive afirma que é muito difícil encontrar as condições estabelecidas pelos teóricos da sociedade civil nas experiências empíricas: “[...] often civil societies are dominated by institutional orders that limit and disperse whatever critical power there exists within them. State bureaucracies, markets, dominant economic interests and so forth often function to close down the political potential of civil space” (MARTIN, 2003, p. 4). Indo além, o autor retoma a ideia de deslocamento de Laclau (2000) e lembra que, segundo esse princípio, todas as identidades sociais estão em deslocamento e não podem ser concretizadas ou afirmadas por

³⁴ Tradução minha de “ens creatum es”.

³⁵ A ideia de sobredeterminação é originalmente de Freud e refere-se à impossibilidade de se chegar a um sentido único original, sendo possível apenas chegar à existência de uma cadeia de representações associadas e entrelaçadas, constituintes do inconsciente (HONDA, 2004). Posteriormente, Althusser rearticulou a noção. Mas nossa fonte neste trabalho está, sobretudo, na ideia de Laclau (2000) de que o *social* é o campo da sobredeterminação, onde as identidades nunca conseguem ser completamente fixadas, pois estão em permanente articulação. Dessa forma o que existe são fixações parciais (LACLAU, 2000).

meio da autorreferência. Todas as identidades dependem do exterior, visto que são contingentes.

A ideia de “exterior constitutivo” está presente em Derrida (LACLAU, 1996) e exemplificada por Elias (2000) em *Os estabelecidos e os outsiders*. O aspecto relacional assim surge mais forte do que nunca, uma vez que uma identidade social qualquer só se constitui na relação com outra. Um exemplo dessa relação constitutiva de identidades e papéis sociais está presente em Elias (2000):

A descrição de uma comunidade da periferia urbana apresentada neste livro mostra uma clara divisão, em seu interior, entre um grupo estabelecido desde longa data e um grupo mais novo de residentes, cujos moradores eram tratados pelo primeiro como outsiders. O grupo estabelecido cerrava fileiras contra eles e os estigmatizava, de maneira geral, como pessoas de menor valor humano. Considerava-se que lhes faltava a virtude humana superior – o carisma grupal distintivo – que o grupo dominante atribuía a si mesmo (ELIAS, 2000, p. 19).

Mas o que nos interessa aqui é mais uma vez o caráter relacional e não essencializado da interpretação da sociedade. A ideia de contingência traz uma relevância específica para os processos, as conjunturas e os contextos formados na análise empírica de conflitos que resultam em tomadas de decisão política. Salientamos que nosso interesse, aqui, não são as tomadas de decisão, ou as políticas delas resultantes, mas os processos e relações por meio dos quais elas se tornaram realizadas.

Algumas implicações dessa ideia são pertinentes para nossa análise. Em primeiro lugar, tomamos a sociedade civil como um conjunto de identidades sociais criadas fora do conjunto de significantes estatais e fora do conjunto econômico, identidades cuja condição de existência é contingencial e não essencializada. Só assim é possível entender e explicar a influência daqueles que chamamos “sociedade civil” nos processos políticos, uma vez que eles fogem e extrapolam as exigências das abordagens normativas. Outra implicação é o fato de que a abordagem relacional nos permite perceber como ONGs e setores do governo forjam suas identidades criando oposições e alinhamentos estratégicos no decorrer dos conflitos.

Em outro momento, Laclau (1986), escrevendo acerca dos novos movimentos sociais (como nos referimos no primeiro capítulo), descreve o “político” de forma mais abrangente do que estamos acostumados a pensar. O autor toma a política desde o pensamento de Foucault, para quem o sentido de política está no estabelecimento de relações de poder – que, por sua vez, são inerentes ao processo de afirmação de identidades –, e para quem a decisão *em si* é um ato de poder. Dessa forma, a política deixa de ser um campo específico e restrito às instituições e ao Estado e é tida como uma dimensão que acompanha toda a experiência da prática social.

Assim, o caráter do “novo” nos novos movimentos sociais estaria justamente em atribuir um sentido político àquilo que era não era visto dessa forma: “Os novos movimentos sociais têm sido caracterizados por uma crescente politização da vida social (lembrem-se do slogan feminista: ‘o fator pessoal é fator político’); mas também é precisamente esse ponto que fez ruir a visão do político como um espaço fechado e homogêneo” (LACLAU, 1986, p.46). A última parte desta citação, que se refere à não-possibilidade do fechamento do político, alude mais uma vez à condição de não-fixação dos sentidos e das posições dos sujeitos enquanto agentes sociais. Assim, os sujeitos acumulam posições na vida social, por exemplo, mulher, trabalhadora, eleitora, católica etc.; essas posições podem ou não seguir alguma conexão entre si. O autor explica:

Um problema, porém, permanece insolúvel: o que é que garante a separação entre as diferentes posições de sujeito. A resposta é: nada — nenhuma delas é imune à ação das outras. A diferenciação relaciona-se, certamente, com a impossibilidade de se estabelecer uma conexão necessária e prévia entre elas; mas isto não significa a inexistência de esforços constantes para estabelecer entre elas conexões variáveis e historicamente contingentes. A este tipo de conexão, estabelecendo entre várias posições uma relação contingente e sem predeterminação, é que chamamos de articulação. Não há nenhuma ligação necessária entre o racismo e a militância por parte de trabalhadores brancos. Todavia, em diferentes momentos, haverá discursos que tentarão fornecer uma articulação entre os dois, a partir de pontos de partida politicamente opostos — os imigrantes poderão ser descritos como estrangeiros que chegam para roubar os empregos dos cidadãos brancos, ou, então, o racismo poderá ser descrito como uma ideologia que tenta fomentar sentimentos de xenofobia, no interesse dos capitalistas. Toda posição de sujeito é assim organizada no âmbito de uma estrutura discursiva essencialmente instável, já que está sujeita a práticas articulatórias as quais, de pontos diferentes de partida, a subvertem e a transformam (LACLAU, 1986. p. 45).

Aqui, cabe uma referência à formação identitária dos atores em questão neste trabalho: os atores da sociedade civil estão, em muitas circunstâncias, em conexão com atores estatais do MMA seja por uma relação de amizade, seja por uma relação de proximidade de pensamento; entretanto, esses mesmos atores reformulam seus laços e suas conexões quando outros atores estatais de fora da questão ambiental entram em jogo. Nesse caso se reafirma a distância e o limite entre as identidades, “sociedade civil” e “Estado”, para que seja possível a formação de uma oposição ao governo. Da mesma forma, acontece o seguinte com os setores ambientais do governo: eles ora se colocam de forma contundente limitando o campo de ação de cada parte — dizendo de uma forma ou outra “nós não somos sociedade civil, nós somos governo” — e ora estendem esse campo de ação buscando vincular-se à sociedade civil — num sentido de “você não podem dizer que são contra o governo”. Nesse sentido, Laclau (1986, p. 47) diz que “não há nenhuma posição de sujeito cujas conexões com as outras posições possam ser

permanentemente asseguradas; e, por conseqüência, não há nenhuma identidade social integralmente adquirida que não esteja sujeita, em maior ou menor escala, à ação de práticas articulatórias”. Assim, seria infrutífero buscar uma única posição e forma de relação entre o MMA e as organizações ambientalistas.

Do ponto de vista de nossa hipótese acerca da participação política no processo de formação da agenda ambiental, temos razões para dizer que generalizar a eficácia da participação – seja pela capacidade de incluir todos os setores envolvidos, seja pela capacidade de criar deliberações que sejam cumpridas – para toda a gama que compõe a sociedade civil também não é adequado, visto que existem múltiplas formas de participação e de constituição de atores da sociedade civil, inclusive em oposição e enfrentamento mútuo. Assim, também não é possível buscar uma única forma de participação, onde o elemento “sociedade civil” seja homogêneo e onde essa participação seja também homogênea em sentido. O que podemos dizer é que existem momentos de participação, de diálogo e de entendimento entre certos setores da sociedade e certos setores do governo.

Ao trazermos um modelo da “sociologia relacional” e das “redes sociais”, encontramos uma nova dimensão de análise. Silva (2006a) sugere que se utilize a abordagem relacional para analisar a participação tomando quatro dimensões implicadas na relação: a associativa, a política, a institucional e a sócio-econômica, mas sem isolar nenhuma delas. Os aspectos pertinentes de cada uma delas não estão pré-definidos, mas, ao contrário, são dados, estabelecidos, na própria relação com as outras dimensões:

Em outras palavras, passa a ser fundamental para a compreensão das experiências de participação, caracterizar e analisar a conformação das relações entre os “elementos” constitutivos das quatro dimensões de análise. Isto significa, por exemplo, que não é possível compreender uma cultura associativa local sem compreender as relações estabelecidas ao longo do tempo entre agentes sociais e políticos, sem relacioná-la com os padrões de desigualdade social existentes ou, ainda, sem tratar das oportunidades de participação institucional disponíveis (SILVA, 2006a, p. 17).

As redes nos permitem ver estruturas de influência e decisão que outras teorias não levam em consideração. A maior parte das abordagens está fundamentada em pressupostos teóricos e metodológicos que só visualizam processos institucionais, deixando escapar fatores que ocorrem em níveis médios das burocracias estatais e das organizações, que vinculam atores e cuja relação de causalidade entre decisões e suas determinantes são complexas. Assim, não basta atribuir a causalidade a um só elemento – como geralmente se atribui às instituições ou aos atores – mas também não se permite excluir nenhum. O elemento de relevância analítica são

os mecanismos em si, conforme Marques (2007). O autor sugere: “As explicações por mecanismos, portanto, não intenciam descobrir a existência de um dado elemento da sociedade, mas abrir a ‘caixa-preta’ da causação de determinados fenômenos, levando a uma melhor compreensão das dinâmicas sociais” (MARQUES, 2007, p. 143). Assim, instituições, indivíduos e uma série de organizações estão envolvidos de forma que não se pode isolar um, estabelecendo-se uma relação causal, pois todos se envolvem em mecanismos complexos e relacionais onde criam vínculos e interações formando redes sociais que compõem os processos políticos. Esses mecanismos são chamados de “mecanismos relacionais”, descritos por Tilly (2001) em Marques (2007).

Além disso, Marques (1999) também ressalta algo que nos interessa em nosso propósito, que é a possibilidade que a análise por meio das redes abre de entender as relações entre o público e o privado no Brasil, principalmente no que se refere à capacidade do setor privado em influenciar os processos decisórios estatais. Apesar de o autor abordar mais frequentemente estudos sobre o empresariado em São Paulo e no Rio de Janeiro, constitui uma referência relevante para o nosso propósito de estabelecer as relações entre os setores governo, empresários e sociedade civil.

Esse caminho nos parece apropriado ao objetivo proposto por nossas hipóteses. Aparentemente, seria improvável admitir que pode haver influência da sociedade civil na formação da agenda ambiental no governo Lula sem que haja participação. Seguramente, para as teorias normativas da participação apresentadas anteriormente, o modelo mais democrático e desejável seria aquele no qual fossem observados aspectos claros de constituição de canais apropriados, igualitários, abertos permanentemente à participação e, ainda, com capacidade para influenciar as decisões dos políticos eleitos pelos processos instituídos do sistema democrático. Porém, não foi isso o que observamos em nossa pesquisa, na formação dos espaços participativos da área ambiental. Percebemos, neste capítulo, que cada um, de uma forma, tende a ter seu potencial democrático minado quando levamos em conta os modelos referenciais propostos.

Não obstante, quando analisamos as relações entre ONGs e o Ministério do Meio Ambiente de maneira menos formal e institucionalizada e abrimos o foco analítico para as relações estabelecidas entre as pessoas, percebemos situações que, além de configurarem influência política, são mesmo expressão de um trabalho em conjunto. Este trecho mostra isso:

Mas o movimento ambientalista de forma geral fez força para que o Lula fosse eleito. Tanto no primeiro quanto no segundo mandato. Isso abriu portas para muita gente, tanto que a gente tem hoje a Marina Silva como ministra do meio ambiente,

temos o Capobianco, o Cláudio Langone, que também foi indicado por pessoas da rede, então é muito mais fácil para a gente hoje, com essas pessoas ali dentro; são pessoas que tomam decisão, que têm bastante influência política, sobretudo na área ambiental, é mais fácil conversar com elas hoje. Porque eles estão lidando lá com uma série de problemas e tudo mais. Quando tem coisas mais importantes que cabe a eles decidir, a gente liga para eles. A gente tem essa facilidade de ter uma interlocução direta com a Marina Silva, com o Capobianco (Bruno de Amorim Maciel – Diretor da Rede de ONGs Mata Atlântica).

Além disso, quando observamos os discursos de setores exteriores à área ambiental, fundamentalmente setores econômicos, e analisamos sua insatisfação com os prejuízos causados pelo “endurecimento” da política ambiental nesse período, vislumbramos uma situação que aponta para uma complexidade maior de fatores que não nos permite apenas afirmar que a experiência de participação encontrada empiricamente não influencia a política por não seguir o desejado pelos modelos. No trecho a seguir, o empresário do setor elétrico fala da forma como acabou sendo impactado o setor econômico ligado à energia elétrica, em relação não somente ao prejuízo causado por encaminhamentos ambientais negativos aos empreendimentos, mas também, e sobretudo, a uma conseqüente conscientização gerada a partir desse “esverdeamento” do governo:

(Pergunta: De um modo geral, qual a sua percepção sobre o impacto das políticas ambientais do primeiro mandato do governo Lula no setor econômico brasileiro?)
Por linhas tortas, aumentou a conscientização do setor econômico quanto à irreversibilidade de práticas ambientais que garantam um desenvolvimento sustentável (Empresário B – empresário representante do setor de geração de energia elétrica).

Assim, a análise relacional pode contribuir em especial neste momento para entendermos como ocorre a influência da sociedade civil na política ambiental do governo Lula, mesmo que não seja por meio dos vieses da participação desejada pela teoria normativa pela qual introduzimos este debate. O aspecto que dá prosseguimento à nossa problemática abrange o fato de que essa influência está fortemente limitada ao Ministério do Meio Ambiente e o fato de que esse processo gerou conflitos e tensões importantes. A tarefa a seguir será justamente apresentar os principais conflitos a partir das diversas perspectivas de seus principais atores.

5.2 A liberação dos transgênicos

O conflito em torno da liberação dos transgênicos envolve alguns atores principais. Entre os setores favoráveis à liberação estão o setor empresarial do agronegócio, certos agricultores, o setor tecnológico e científico de pesquisa e produção de OGMs (Organismos

Geneticamente Modificados)³⁶, o Ministério da Agricultura e o Ministério da Ciência e Tecnologia. Entre os setores contrários à liberação estão o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, organizações ambientalistas (destacando-se o Greenpeace) e movimentos sociais e de agricultores (destacando-se a ASPTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa).

O momento de maior conflito abrangeu desde a época dos debates sobre o plantio ilegal de soja em 1999 no Rio Grande do Sul até a aprovação da Lei de Biossegurança em 2005. O foco principal de disputa estava nas possibilidades agrícolas que as sementes transgênicas trariam para a atividade no Brasil, tendo em vista que o plantio dessas sementes é uma realidade na maior parte dos países de economia fortemente agrícola. Por outro lado, existiam e existem dúvidas em relação aos efeitos que esses produtos trazem à saúde humana e animal, e, principalmente, incertezas quanto aos impactos ambientais causados por esse tipo de plantio (para aprofundar o assunto, ver PORTO, 2005). No governo, o conflito se explicitou numa divergência acerca da competência entre a lei ambiental e a Lei de Biossegurança. Ou seja, quem deve deter o poder de decisão sobre o impacto dessa nova tecnologia, o Ministério do Meio Ambiente ou o Ministério de Ciência e Tecnologia?

No lado ambiental, a pressão era exercida pelas ONGs contra o Ministério de Marina Silva, pois, se esta não era uma bandeira (antitransgênicos) clara do MMA, havia um compromisso em não deixar que a liberação dos OGMs ficasse a cargo dos setores governamentais interessados na sua exploração econômica. Por outro lado, a demora do governo em assumir uma posição favorável aos transgênicos era apontada como prejudicial ao setor agroexportador e vista como uma tendência “verde” do governo (sobre isso ver SOLIANI, 2006). Em um encontro público com ambientalistas, a Ministra Marina Silva disse o seguinte: “Vocês podem acreditar na imprensa ou no que o Presidente Lula disse para mim. O Presidente me garantiu que não assinará uma MP liberando o plantio da soja transgênica” SAFATLE; WEBER, 2004).

A frase citada demonstra a intenção do MMA em não aprovar a liberação dos transgênicos e também demonstra a dupla atuação do Presidente, que, ao mesmo tempo em que se comprometeu com a Ministra Marina Silva, legalizou as plantações da soja transgênica por meio de medida provisória e depois enviou projeto para aprovação da Lei de Biossegurança, que regulamenta os transgênicos e tira a competência de liberação do MMA:

³⁶ As principais empresas envolvidas nessa questão são Monsanto, Bayer e Embrapa.

Em março de 2005, o governo brasileiro sancionou, o congresso tramitou esse tempo todo, de meados de 2002 até março de 2005, a nova Lei de Biosegurança. Finalmente, chegou-se a bom termo, um texto em que foi aprovado nas instâncias do congresso nacional, câmara e senado. Foi para a Presidência da República, sancionou com alguns vetos... mas, no que nos interessa aqui, ela trouxe a vinculação, trouxe a autoridade da CTNBio para OGM. Ou seja, a palavra da CTNBio é a última (Jairon Nascimento – Coordenador Geral da CTNBio).

A Lei de Biossegurança, sancionada em 2005, acabou com a necessidade de licença ambiental para estudos e uso de OGMs, desvinculou a temática do MMA, transmitindo à CTNBio (instância técnica ligada ao MCT) a competência para julgar os pedidos de liberação para uso comercial de sementes transgênicas, e criou o CNBS (Conselho Nacional de Biossegurança), formado por 11 ministros e presidido por Dilma Rousseff. O CNBS foi projetado para ser uma instância superior de decisão sobre o tema, mas nunca foi ativado. Na prática, quem aprova ou não os transgênicos é a CTNBio. A composição dessa comissão é dada pela presença de um representante de cada Ministério e especialistas de diversas áreas ligadas ao tema (saúde, meio ambiente, biotecnologia, agricultura familiar, defesa do consumidor etc). A maior parte dos especialistas é composta de pesquisadores e estudiosos de áreas ligadas ao desenvolvimento de OGMs. Os seguintes trechos de entrevistas falam sobre o peso dos votos para aprovação dos transgênicos:

Na regulamentação o MMA tinha conseguido uma boa vitória que era a exigência de que os produtos transgênicos para uso comercial fossem aprovados somente mediante a 2/3 dos votos (na CTNBio). Só que isso acabou gerando um conflito porque a exigência de 2/3, em função do baixo comparecimento de pessoas na CTNBio, ela acabou gerando uma certa distorção, em que grupos muito minoritários conseguiam impedir a tomada de decisão de uma maioria mas que não tinha 2/3. Às vezes faltava um voto para 2/3. Isso se radicalizou quando no fim do ano passado, a CTNBio reprovou, deixou de aprovar, uma licença para vacina transgênica para suínos por 17 votos à 4. 17 a favor e 4 contra e os 4 que eram contra barraram a aprovação porque faltava 1 voto para 2/3. Em função disso, o Congresso Nacional, aproveitando uma medida provisória que o governo mandou que regulamentava o plantio de transgênicos no entorno de parques e reservas, ele enfiou lá um negócio de diminuição do quorum e passou o quorum para 50% mais 1. Então, agora muitas coisas que não estavam sendo aprovadas, estão sendo aprovadas, muitas com voto contrário do setor ambiental, do pessoal que é mais crítico com relação aos transgênicos ... Mas o quorum mudou e isso foi uma derrota importante também. Primeiro foi uma vitória na regulamentação, e depois o Congresso derrubou essa vitória (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Na verdade as organizações não têm assento. Os assentos são dos ministérios e eu acho que têm organização. Eu sei que, por exemplo, na área ambiental o que a gente tinha eram pesquisadores, que tinham uma série de pré-requisitos, o cara tem que ter doutorado e tal... Então isso já restringe muito a possibilidade de participação e são indicações que as ONGs fazem para os ministérios, e os ministérios indicam (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

A questão dos transgênicos envolve setores importantes e influentes politicamente no país. O Brasil tem como uma forte base econômica a agricultura de exportação; conseqüentemente, o setor do agronegócio é muito influente tanto no Ministério de Agricultura quanto no parlamento – é de notório conhecimento a formação da bancada ruralista com ativo desempenho no Congresso Nacional. Mas, a esse setor econômico, soma-se aquele ligado à tecnologia, que se desenvolveu amplamente nas últimas décadas no campo da agricultura e tem alterado profundamente as formas de produção em larga escala, tornando este um campo extremamente competitivo na comercialização mundial de grãos³⁷. Sobre a atuação da bancada ruralista o trecho a seguir é exemplar:

Na bancada ruralista, que é uma forma de articulação de uma parte do agronegócio, aí há muita dificuldade de tratar a questão ambiental porque aí é uma linha política de retrocesso que inclusive tem trazido grande dificuldade para o MMA nos projetos que vão para o congresso. Porque quando o ministério quer emplacar uma questão ambiental importante ele consegue, mas a bancada ruralista sempre pendura alguma maldade. Então sempre tem uma questão ou que o Presidente tem que vetar depois ou que é concessão que tem que ser feita porque se não, não se vota. Não se ganha nada. Então, isso aconteceu na lei da Mata Atlântica, isso aconteceu na lei de gestão de florestas públicas, na medida provisória que ia tratar da questão de biossegurança para permitir que no entorno de unidades de conservação e de terras indígenas pudesse haver plantio, algum tipo de zoneamento. Aí eles botaram lá a mudança do quorum para a votação da CTNBio. Então, com esses setores dos ruralistas, aí sim há uma dificuldade de diálogo e de avanço (Eduardo Vélez – Secretário de Patrimônio Genético do MMA 2003-2007).

De qualquer forma, Marques (2006) nos alerta sobre o caráter político dos processos que envolvem a construção de políticas públicas. Assim, antes de uma formulação técnica, trata-se de um conjunto de posições que são tomadas tendo em vista atores políticos envolvidos por seus interesses e contextos. Segundo o autor, é cada vez mais notória a importância do contexto e da interação dos agentes nas tomadas de decisão política. De fato, o que sugerimos aqui é que os elementos explicativos de nossa análise não repousem unicamente em decisões de atores e em estruturas pré-estabelecidas, mas também, e principalmente, em aspectos relacionais entre todos esses fatores. De acordo com o autor: “As relações e as posições nas redes constituem estruturas relacionais que constroem escolhas, dão acesso diferenciado a bens e instrumentos de poder, tornam certas alianças ou conflitos mais ou menos prováveis e influenciam os resultados da política” (MARQUES, 2006, p. 19).

Assim, ambientalistas encontram na participação de quadros do Ministério uma forma de participação e influência, o que poderia ser visto como cooptação política. Contudo, por

³⁷ Aqui vale uma referência sobre os debates atuais no campo econômico acerca da chamada “crise dos alimentos” e o recente incremento nacional à produção de biodiesel.

meio dessa aliança com o Ministério do Meio Ambiente, esses ambientalistas conseguiram criar uma situação de conflito onde poderia simplesmente existir uma tomada de decisão linear. De forma bastante concreta, o conflito em relação aos transgênicos levou a um episódio de confronto físico, em uma reunião da CTNBio, entre setores da sociedade civil e do Estado posicionados de formas diferentes. O ocorrido estava relacionado à não-autorização, por parte dos integrantes da CTNBio, de que pessoas do Greenpeace e da ASPTA permanecessem assistindo à reunião que estava por se encaminhar naquele momento. A reação dos integrantes dessas organizações foi de permanência, o que solicitou a presença da polícia para a sua retirada do recinto. O conflito estava armado. No trecho de entrevista a seguir, pode-se ver uma parte da explicação do caso:

[...] um cidadão por nome de João Alfredo, aliás ele era deputado federal e hoje milita, pelo que eu observo no Greenpeace, como advogado do Greenpeace. Ele disse: “Daqui eu não saio, daqui ninguém me tira, chamem a polícia, chamem quem que vocês quiserem...” Aí se estabeleceu o tumulto! Se estabeleceu um tumulto que culminou com o cancelamento da reunião (Jairon Nascimento – Coordenador Geral da CTNBio).

No referido “tumulto”, os representantes do MMA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Ministério Público se posicionaram favoráveis às organizações ambientalistas. Na oposição, estavam: um representante do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; um especialista em saúde humana; um especialista da área vegetal; um especialista em biotecnologia; um representante do MCT; o Presidente da CTNBio. Como desfecho, foi instaurado um inquérito civil público, e uma liminar da justiça federal de Brasília garante até o momento que as reuniões da CTNBio devem ser abertas ao público em geral (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007). A seguir, podem ser vistos alguns dos depoimentos da discussão travada durante a reunião na qual houve o conflito (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2007):

O Ministério Público já está estudando esse assunto e, certamente, se a posição da CTNBio hoje for no sentido de vetar ao público o acesso às reuniões, nós faremos recomendações, nós entraremos com medidas judiciais cabíveis. Eu acho que é um abuso de autoridade mandar que as pessoas se ausentem, considerando que eu falei inicialmente. A resposta dos advogados foi naquele tom que eu acho que também não deveria ser em razão do tom primeiro. Então, eu gostaria de sensibilizá-los no sentido de que nós estamos defendendo a ordem democrática, a lei e a Constituição do país. (MARIA SOARES CAMELO CORDIOLI – Procuradora do Ministério Público Federal – 2007).

[...] nós temos um compromisso de sigilo com o proponente –, seja empresa, universidade, instituição pública –, então nós estamos também precisando saber como é que fica isso. E qualquer decisão que nós tomemos, nós teremos que,

primeiro, nós decidirmos o que vamos fazer antes da entrada de pessoas estranhas aqui dentro. (CARLOS ALBERTO MOREIRA FILHO – Representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Titular).

Então, eu gostaria de dizer que se há uma proposta aqui dentro nas intervenções e a dele representou esta proposta de retirarem as pessoas, e quando se diz retirar significa simbolicamente e concretamente pela força, eu me retiro da CTNBio, porque eu acho que nós já vivemos 22 anos de ditadura militar neste país e eu não participo de uma comissão ou de um grupo que tenha este tipo de veleidades vinte e tantos anos depois. (MAGDA ZANONI – Representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário – Titular).

[...] eu queria inicialmente dizer que no passado eu sempre me entusiasmei com algumas posturas do Greenpeace. E algumas vezes estranhei, não foi sempre que eu concordei com algumas coisas que foram manifestadas através do Greenpeace, inclusive, estranhei porque o Greenpeace não está na língua pátria, o nome Greenpeace, e já que foi uma exigência tão grande em outras ocasiões, por que é que o Greenpeace não pensou em se chamar Paz Verde, alguma coisa assim e expressar essa paz de uma outra força, talvez. (ARON JURKIEWICZ – Representante do Ministério da Ciência e Tecnologia – Suplente).

[...] nós estamos exercitando, me permita a discordância com V.Ex^a., um direito de cidadania, o direito de acessar um espaço público que é este espaço, é um espaço público para acompanhar uma votação de interesse público, a questão dos transgênicos não é uma questão apenas técnica, Sr. Presidente, os impactos que essa questão têm sobre toda a sociedade brasileira, os impactos são muito grandes e dizem respeito a todos nós, a todos os cidadãos e a todas as cidadãs que aqui estão. [...] Não há nada que possa ser decidido aqui, a não ser que haja algum interesse subalterno, que eu quero crer que não há, Sr. Presidente, que eu quero crer que não há nenhum interesse subalterno, a não ser que haja um interesse subalterno, essas questões deveriam ser de conhecimento de todos que são as pessoas que vão consumir querendo ou não, o que os senhores e as senhoras vão aprovar e liberar aqui. (JOÃO ALFREDO – Representante do Greenpeace).

É interessante notar a posição contundente do Ministério Público em defender a permanência das organizações na reunião. De modo geral, chama a atenção o comentário de que o Ministério Público é participante da CTNBio graças à exigência feita pelo MMA. Os outros integrantes não consideravam isso necessário. Além disso, o que se observa nos trechos transcritos é que, aparentemente, o conflito está entre uma posição de resguardar o sigilo comercial da empresa proponente e o interesse público, manifesto nas palavras do representante do Greenpeace, em ter acesso aos processos de aprovação do cultivo de sementes transgênicas, tendo em vista o direito do consumidor de saber o teor dos produtos que consome.

Mas, além dos efeitos no que diz respeito aos direitos do consumidor, outros aspectos de implicação dos transgênicos devem ser notados. Em relação à agricultura e à agronomia, os impactos são inicialmente maiores. Ocorre que a maioria das sementes se poleniza no ar, ou o ar arrasta o pólen, que acaba por se dispersar invadindo áreas de plantação convencional. Isso pode ser observado no Brasil na região do Cerrado com o plantio de soja (ABUD et al., 2003). Ocorrendo isso, a identificação das produções fruto de OGMs ou não torna-se difícil e o

agricultor acaba ficando refém da semente transgênica e dos herbicidas e inseticidas exigidos por elas. Os agricultores são cada vez mais dependentes dessas sementes, que por sua vez têm preços altos, já que estão patenteadas por propriedade intelectual nos grandes laboratórios mundiais.

Mas além das consequências para os agricultores existe o risco de se perderem as espécies originais, segundo Leite (2007, p. 44):

Também causa apreensão a contaminação de variedades locais importantes, como raças crioulas, fruto da seleção continuada por agricultores tradicionais. Essas variedades silvestres e crioulas constituem um importante repositório de diversidade genética, pois fornecem matéria-prima para cruzamentos e criação de novas variedades.

As transgenias que ocorrem hoje no mundo são de dois tipos: as que são resistentes ao herbicida glufosinato de amônio e as que resistem aos insetos. A maior parte das modificações genéticas ocorre para permitir que a planta resista à aplicação desse herbicida. No Brasil, o pedido de liberação do milho transgênico foi feito pela empresa Bayer, maior fabricante desse herbicida. Para 2009 já está protocolado, segundo pode-se acompanhar por meio da pauta das reuniões da CTNBio, o pedido também da Bayer para a liberação do plantio do Arroz LibertyLink® Evento LLRice62 (MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 2008).

Um outro aspecto dessa problemática encontra-se no fato de que a população em geral pouco sabe acerca desse assunto e, em sua maioria, desconhece o significado exato do termo “transgênico”. Assim, conseqüentemente, a população fica alijada das discussões engendradas por canais públicos ou pela mídia sobre o tema. Em pesquisa de abrangência nacional de 2001 feita pelo Ibope por encomenda do Greenpeace, 66% dos entrevistados nunca ouviram falar em “organismos transgênicos” (IBOPE – Pesquisa de Opinião Pública Transgênicos, 2001). Sobre a falta de interesse da população pelo assunto da liberação dos transgênicos diz o Secretário Executivo do MMA:

E o nível de reação e de indignação da sociedade não foi alto (depois da liberação dos transgênicos). Era uma discussão que estava muito na superestrutura. Tanto que a lei da rotulagem dos transgênicos – que a gente conseguiu a duras penas arrancar o decreto do governo no fim – até hoje não é cumprida e os movimentos de defesa do consumidor não têm nenhuma postura mais enérgica de cobrança da rotulagem, que é um direito básico do cidadão. Já que o Brasil optou por liberar os transgênicos deveria dar garantias de identificação (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Entretanto, essa falta de informação dos consumidores sobre os produtos está relacionada a outro aspecto. Segundo Guivant (2006), há uma tendência no Brasil em não levar à população debates que são considerados de caráter científico. Isso se revela, inclusive, na falta de iniciativas de pesquisas de opinião acerca de temas como esse. O contraste disso é a constante preocupação em realização de pesquisas de avaliação da população sobre o uso de novas tecnologias na Europa e nos EUA – inclusive no caso dos OGMs. Sobre o caráter científico e os interesses empresariais envolvidos, o trecho a seguir é esclarecedor:

Olha, eu estou há 4 anos na CTNBio, eu lido aqui com algumas das maiores empresas de biotecnologia do mundo, do agronegócio do mundo. Eu sei que obviamente os processos que tramitam aqui são de interesse das empresas, mas eu nunca, nunca me senti pressionado por quem quer que seja aqui. Eu já me senti pressionado sim, pelas ONGs. Foram as ONGs que de forma aleivosa, de forma leviana acusam a CTNBio de comportamentos que eu não identifico. Os membros da CTNBio, o trabalho deles aqui é de alta relevância e honorífico. Acho que isso é errado. É a única instituição no mundo cujo trabalho dos cientistas é de alta relevância e honorífico. As similares das CTNBio no Canadá, nos EUA, na Europa e até mesmo na Argentina eles têm honorários. Honorários compatíveis com o trabalho que eles realizam. Exclusividade! E certamente existe uma legislação que exige uma contrapartida em função disso. Então, ao meu ver isso é um problema que o governo brasileiro, o parlamento brasileiro vai precisar se debruçar para resolver. Agora, eu nunca me senti pressionado por ninguém, nenhuma empresa. Eu não posso dizer a mesma coisa dos membros, quem teria que dizer eram eles. Agora pelas ONGs já me senti muito pressionado, e até de forma desrespeitosa. Como eu lhe disse, há divergência... nada obsta que eu tenha divergência sobre qualquer coisa. Mas a divergência tem que ser em alto nível, no campo das idéias, de forma respeitosa, institucional. Mas isso de alguma forma não tem acontecido, sobretudo, pelo Greenpeace. Para você ter uma idéia, teve uma reunião dessas aí que eles se instalaram, o Greenpeace se instalou no hotel em que a CTNBio costuma se hospedar e depois desceu para o café da manhã mascarados, com máscaras para não serem identificados. Fotografaram os membros, colocaram fotografia dos membros da CTNBio no seu site com mensagens, milhares de mensagens para serem enviadas. Mandando correspondências para cá. Correspondências que são fundadas em fatos inverídicos. Em fatos sem fundamentos nenhum. Apenas com elucubrações que beiram a leviandade, a falta de responsabilidade de respeito. À esses sim, eu tenho o que reclamar (Jairon Nascimento – Coordenador Geral da CTNBio).

Dessa forma, além dos interesses comerciais e agrícolas envolvidos nessa discussão, a temática dos transgênicos envolve uma dimensão ainda mais complexa: está diretamente vinculada à área da ciência e tecnologia. Ou seja, as discussões não estão propostas a partir da ótica do mercado e do interesse público, mas do avanço da ciência. Nos debates, os interlocutores que dialogam com a sociedade civil não são os agroexportadores, nem os empresários, são os cientistas que protagonizam esse embate. Nesse ponto, o conflito se torna mais agudo, uma vez que no lado pró-transgenia está o argumento do progresso da ciência, do avanço de tecnologias que melhoram a vida do ser humano. O principal argumento da

biotecnologia é que ela pode acabar com o problema da fome no mundo; entretanto, é impossível deixar de notar que as modificações genéticas produzidas estão mais relacionadas ao interesse próprio das *commodities* agrícolas. Como fica claro do discurso do próprio Coordenador da CTNBio:

Muitas pessoas falam e argumentam contra a transgenia, sobretudo em área de plantas, porque elas são *commodity* destinadas a aumentar o capital constante das empresas multinacionais que são donas dessa técnica. Eu tenho tentado abstrair essa questão, até porque me sinto impotente de implementar qualquer tipo de luta no sentido de demover essa idéia que é procedente. Procede! Ou seja, a *commodity* serve para acumular capital de algumas empresas transnacionais. Procede. Mas, no entanto, eu prefiro pensar e canalizar as minhas energias e as minhas sinergias para pensar de que, se houver uma compreensão política mundial e até mesmo do parlamento brasileiro para estabelecer um controle de sementes, nós poderíamos aumentar substancialmente com o uso dessa técnica a produção de milho, de soja, de feijão, de batata, de mamão para alimentar o povo pobre brasileiro. Sem ampliar novas áreas sem comprometer um pé só de árvore. Aumentando substancialmente para alimentar o povo brasileiro. Para colocar alimento na mesa do povo nordestino, que tem problemas com a alimentação e assim por diante. Mas creio que está difícil uma convergência de idéias nesse sentido (Jairon Nascimento – Coordenador Geral da CTNBio).

Mas, o que acontece é que, mesmo existindo os interesses comerciais e econômicos nesses OGMs, o jogo de interesses foi deslocado para o terreno não do uso da tecnologia, mas do desenvolvimento dela enquanto objeto científico. Dessa forma, esses interlocutores falam no lugar do “suposto saber” da ciência, usando argumentos técnicos, trazendo dados, publicações; vêm embasados por instituições de pesquisa universitárias etc. Do outro lado, no caso da ASPTA e do Greenpeace, estão agricultores, ambientalistas e profissionais cuja maior ameaça para a liberação dos transgênicos não está nos argumentos ou contra-argumentos científicos propostos, mas na possibilidade de se constituírem como uma oposição capaz de impedir ou no mínimo retardar os processos de liberação dessas sementes. Sobre essa questão fala Leite (2007, p. 42):

Hoje em dia, porém, o terreno comum para travarem esse embate sadio parece inapelavelmente contaminado por uma polarização exacerbada, em que os contendores são imediatamente classificados ou como lacaios do capital e da tecnociência, de um lado, ou como obscurantistas e inimigos do progresso, de outro. No Brasil, o templo dessa querela das investidas — quem representa a razão e a ética, “cientistas” ou “ambientalistas”? — é a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio). Há quase uma década os dois partidos fundamentalistas se digladiam ali, obtendo como resultado somente uma quase total paralisia decisória: apenas três licenças para plantio em escala comercial de cultivares transgênicos foram concedidas desde 1998 (LEITE, 2007, p. 42).

Neste trecho, além da reafirmação da dicotomia criada entre cientistas/ambientalistas que trouxemos anteriormente, outro aspecto ganha importância: *somente* três licenças para plantio de sementes transgênicas foram concedidas no Brasil em função da polêmica existente. Isso nos interessa na medida em que pode revelar que, se por um lado ambientalistas perderam no jogo de forças político quando o executivo encaminhou a Lei de Biosegurança para aprovação do congresso, por outro lado ambientalistas conseguem fazer frente aos transgênicos por meio de outras estratégias políticas e contando, inclusive, com aliados no Estado: MMA, Ministério Público e setores do judiciário. Sobre a demora na decisão dos processos de liberação na CTNBio:

(Sobre os impactos das ações das ONGs no processo de liberação dos transgênicos): Tem prejudicado. Tem prejudicado porque se você fizer uma análise na pauta da CTNBio, você vê esses prejuízos claramente explicitados ali. Tem processos de 1 ano atrás. Enquanto que os ritos estabelecidos pela lei, dizem que os processos eles podem demorar no máximo, dentro da CTNBio, 120-180 dias desde o seu protocolo até o seu parecer final. Seja deferido, seja indeferido. Mas têm processos com um ano. No meu modo de ver isso é reflexo dessa divergência dogmática que tem se estabelecido na CTNBio (Jairon Nascimento – Coordenador Geral da CTNBio).

As organizações buscaram uma forma de pressionar pelo seu interesse também em outras estruturas institucionais do Estado: o poder judiciário. No caso dos transgênicos, após o governo se posicionar favorável à Lei de Biossegurança, regulamentando o plantio de OGMs e retirando as discussões do campo ambiental, organizações passaram a buscar no poder judiciário uma forma de deter as licenças dadas pela CTNBio.

Tem um outro tipo de atuação que é a luta judicial. As ONGs têm feito um contraditório, em alguns momentos com sucesso, na via judicial. Entrado com mil e uma solicitações de liminar e assim por diante. Recentemente eles têm conseguido. Decisão judicial eu já aprendi há muito tempo que não se discute. Mas, uma análise que faço é que em primeiro lugar os juízes ao concederem uma liminar têm pouco conhecimento de causa sobre aquilo em que eles estão se manifestando haja vista a última liminar que tem sobre o próprio milho LL (Jairon Nascimento – Coordenador Geral da CTNBio).

Isso é verdade em termos parciais [que as ONGs têm encontrado respaldo no poder judiciário], porque a gente conseguiu liminares que tinham, em determinado momento, cassado decisões adotadas pela CTNBio que liberavam a comercialização de espécies como o milho. Porque todas as formalidades que deveriam ter sido seguidas em relação a realização de estudos, quórum de audiências, chamamento de audiências públicas, tinham sido solenemente desobedecidas pela CTNBio. Ou seja, na pressa de fazer a coisa andar muito rapidamente - porque eles se comportam como órgão de fomento e não como órgão de Biossegurança - eles saem atropelando para fazer a coisa o mais rápido possível. E, aí se foi à justiça, se pediu liminares para esse fim. Só que essas liminares vêm sendo, por uma ação do governo, progressivamente cassadas na justiça. Até porque a CTNBio fez uma coisa profundamente autoritária e um dos secretários executivos

do MCT o fez, que é dizer que a justiça não tinha competência para analisar as decisões da CTNBio. Nem a ditadura no Brasil nos anos 70 ousou dizer que a justiça não poderia examinar suas decisões. O que não existe! A justiça está lá como última instância, último recurso, de uma vontade que um cidadão possa manifestar de querer examinar qualquer decisão, seja de um particular, seja de órgãos do Estado. Mas, existe uma coisa muito autoritária dos promotores da transgenia que é querer revestir tudo o que eles fazem como se fosse ciência pura, como se não tivesse interesse comercial envolvido, para dizer que qualquer coisa que signifique contestar é um atentado contra a ciência (Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace no Brasil).

O embate ainda segue na Justiça. Independente disso, a derrota é da sociedade como um todo e não apenas das organizações ambientalistas. De qualquer forma, essa liberação não significa que haverá uma capitulação em relação ao tema. Pelo contrário, ela tende a dar mais gás, por parte de agricultores e consumidores, à defesa de uma agricultura e uma alimentação mais saudáveis e livres de transgênicos (Gabriel Fernandes – ASPTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa).

Essa “questão dos transgênicos”, com seus resultados em múltiplas arenas – decisões de ministérios, comissões, aprovação do congresso, decisões judiciais, fora outras ações de contestação feitas pelos movimentos e pelas organizações da sociedade civil –, torna-se um processo que envolve não só uma relação causal linear entre instituições ou atores e políticas resultantes, mas também uma estrutura complexa com atores de dentro e de fora do Estado em disputa pela concretização de sua política de interesse. Mas essa complexidade modifica também a posição inicial de cada ator. Se a sociedade civil encontra na participação efetiva dos quadros uma forma de influenciar, isso diminui sua autonomia e dificulta uma estratégia de oposição ou *accountability*. Dessa maneira, a rede que se constrói, por um lado, cria uma estrutura relacional e não fixável, que permite um maior número de possibilidades de resultados decisórios, mas, por outro lado, dificulta a fixação de posições de enfrentamento e radicalização política. Esta é uma autocrítica das próprias organizações ambientalistas: não conseguiram se articular perfeitamente contra seus antigos “amigos”.

No lado dos pró-transgênicos, entretanto, existe o contexto de uma dimensão estrutural bastante conhecida e com resultados já esperados. Ao violar a legislação inicial (antes da aprovação da Lei de Biossegurança de 2005) e não submeter suas pesquisas ao licenciamento ambiental do IBAMA, a empresa Monsanto fez uma aposta no *lobby* parlamentar. Sua estratégia previa a ação parlamentar junto à chamada “bancada ruralista” e uma aposta na previsibilidade de mecanismos de ação operantes entre executivo e legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999) Assim, atingiram seus objetivos mais urgentes. Neste trecho fica clara essa estratégia:

Passou por nós [a questão dos transgênicos] antes da lei de biossegurança, antes dela ser votada em 2005. O IBAMA tinha por atribuição fazer o licenciamento ambiental das sementes, tanto que nós fazíamos o licenciamento das estações de pesquisa das empresas. Várias empresas no começo não quiseram fazer o licenciamento, eu lembro que a mais resistente foi a Monsanto. Tanto que a Monsanto nunca teve nenhuma das suas unidades licenciadas. Ela preferiu fazer um movimento político e que acabou dando certo para ela, que era de retirar da área ambiental e concentrar na CTNBio a aprovação desses organismos modificados (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Esse comportamento dos empresários do agronegócio também se constitui como uma rede, porém mais estável. Segundo Marques (2006), na concretude da política as relações institucionais são dadas por contatos pessoais e burocráticos que criam e recriam alianças, apoios, acesso a informações privilegiadas etc. Assim, a ação de atores, além de intencional, é guiada por constrangimentos que geram estratégias e escolhas que, por sua vez, se encontram em determinados contextos, interferem e são inferidas por outras redes de estratégias. “Em termos mais concretos, podemos dizer que o tecido do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações” (MARQUES, 2006, p. 60).

Dessa forma, podemos dizer que a situação referida dos transgênicos consiste em uma sobredeterminação que gera um resultado provável favorável àqueles que defendem o desenvolvimento e a implementação imediata da transgenia; porém, em se tratando de uma sobredeterminação, não há a possibilidade de qualquer fixação definitiva (LACLAU, 2000). Ou seja, os resultados da ação são esperados, mas não certos. A existência de um outro conjunto de relações do lado ambiental, conformando também em redes de influência, instabiliza os resultados esperados pelos empresários (demora na liberação dos processos de sementes transgênicas na CTNBio). A presença dessa rede formada no lado ambiental torna os processos decisórios políticos – no caso, aqueles que envolveram os transgênicos – mais permeáveis e contingenciais. Entretanto, ainda não se constituem com força suficiente para romper com redes mais estáveis. Na realidade, a existência de uma oposição pode inclusive fortalecer os elos estabelecidos entre agentes econômicos e do governo na medida em que cria a necessidade da reafirmação antigos compromissos. É o caso, por exemplo, do que acontece entre setores rurais e parlamentares ou entre setores ligados à pesquisa e à ciência e setores do governo. Conforme as ideias que trouxemos a partir da sociologia relacional e dos teóricos da democracia radical, as identidades sociais são criadas na exterioridade dos acontecimentos e sempre em uma relação de oposição com outras identidades. Assim, quanto mais meu oponente afirma sua identidade, mais afirmada se torna a minha também.

Não obstante, torna-se compreensível a estratégica posição da Ministra Marina Silva em se colocar não contra os OGMs, mas defensora do “princípio de precaução”³⁸. Entretanto, os depoimentos a seguir mostram como foi derrotada a expectativa da Ministra. Até hoje, nenhuma semente transgênica deixou de ser aprovada pelo “princípio de precaução”, mesmo existindo grandes incertezas acerca dessas sementes.

Quer dizer, a ministra... e nesse ponto eu concordo com ela, especialmente nesse tema, o que a Ministra queria dizer era o seguinte: “Olha, eu não estou aqui para dizer que eu sou contra transgênicos, ponto! Que a transgenia é uma coisa do mal! Não é isso. Eu quero o princípio da precaução e parâmetros.” E ela foi trabalhando nessa perspectiva. E o governo foi dizendo à ela: “Não, tudo bem. Eu vou liberar aqui, mas nós vamos discutir isso que você quer, tá?” Uma vez... “Agora eu vou liberar de novo, mas nós vamos discutir isso que você quer...” E aí eu acho que houve realmente, não digo que seja uma ingenuidade, porque eu acho que politicamente não existe ingenuidade, existe uma crença, uma aposta numa estratégia que não teve retorno. Mas eu acredito que a ministra foi adiante nessa estratégia porque a sinalização do governo também não era clara. O Presidente da República demorou muito a se posicionar. Muito! Todas as oportunidades que ele teve, ele fugiu pela tangente. Na primeira liberação da medida provisória do plantio no RS, ele viajou e deixou para o vice-presidente assinar. Quer dizer, teve uma série de situações, em que o Presidente da República custou a se posicionar sobre esse assunto. Ele não tinha conhecimento de causa e a cada momento ele dava uma opinião diferente dependendo do interlocutor (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

O Princípio da precaução é um princípio do Protocolo de Cartagena, que o Brasil é signatário. O Protocolo de Cartagena é um protocolo ambiental de proteção do meio ambiente. Então, obviamente, a observância do princípio da precaução é a observância de questões ambientais, é uma observância a mais. Então o que o princípio da precaução diz: quando há incerteza não faça! Na dúvida, tem dúvida? Não faça! Mas o que tem acontecido na CTNBio? Nós temos cientistas que são de referência no mundo. Então os caras estão ligados no que está acontecendo no mundo. Então, por exemplo, o milho libertylinke que foi recentemente aprovado. Está em uso no mundo EUA, Canadá, Europa. Todo mundo consome milho, todo mundo consome esse evento de milho. Tem há 10, 12 anos. Não existe nenhum registro em revista científica de crédito, que tenha crédito científico, que a gente chama de indexada. Então, não existe nenhum registro científico sério que noticie algum tipo de perigo que o consumo desse milho aprovado recentemente pela CTNBio e de outros, causados à saúde dos homens, a dos animais e tal. A CTNBio, até a presente data não tem informações consistentes que lancem dúvidas acerca do que está aprovando, razão pela qual ela aprova (Jairon Nascimento – Coordenador Geral da CTNBio).

Em todos esses episódios, o governo esteve rachado. Mas as decisões sempre penderam para o lado dos interesses econômicos, dos setores empresariais e políticos aliados do governo. De qualquer forma, com a liberação do milho transgênico, o governo terá que assumir perante a população o desgaste por ter

³⁸ O Princípio de Precaução, estabelecido no Protocolo de Cartagena, do qual o Brasil é signatário, diz que deve prevalecer a cautela em situações onde exista dúvida acerca dos impactos ambientais no uso de OGMs. “O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança é o primeiro acordo firmado no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica. Visa assegurar um nível adequado de proteção no campo da transferência, da manipulação e do uso seguros dos organismos vivos modificados (OVMs) resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica, levando em conta os riscos para a saúde humana, decorrentes do movimento transfronteiriço” (CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 2008)

permitido colocar no mercado um produto que a ANVISA não considera seguro (Gabriel Fernandes – ASPTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa).

Sem dúvidas o setor ambiental foi derrotado. Eu acho que o setor ambiental teve uma derrota dentro do governo e teve uma derrota dentro da opinião pública. Porque se criou uma idéia de que a briga era entre quem era contra e quem era a favor do projeto de lei, como em geral se faz no Brasil. Quando na verdade o que o setor ambiental defendia não era uma posição contra os transgênicos era uma posição de cautela que exigia que fosse feita a análise ambiental antes de aprovado o transgênico. Eu acho que a gente não conseguiu comunicar direito isso. Todo o problema de bloqueio da mídia. E nós sofremos uma derrota muito significativa nessa área. A opção de legalizar os transgênicos que já estavam plantados de dispensar o licenciamento ambiental e de dar super-poderes para a CTNBio foi uma derrota sem virgulas (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Além disso, ainda houve uma outra estratégia para a aprovação da Lei de Biossegurança. Essa estratégia consistiu na vinculação de dois assuntos polêmicos e que despertavam posições contraditórias: o uso de células-tronco para pesquisas em medicina e o uso de transgênicos na agricultura. O atrelamento dos dois implicava a derrota ou a aprovação absoluta dos dois. Na própria sociedade civil havia uma grande mobilização a favor da aprovação das pesquisas e do uso de células-tronco, inclusive porque havia a forte oposição de grupos de parlamentares evangélicos. A amarração dos dois temas foi uma estratégia conjunta de setores agrários e setores tecnológico-científicos. Neste trecho de entrevista ficam claras essas ideias:

A indústria teve a estratégia de juntar o tema das células-tronco na mesma discussão, e aí isso foi o golpe fatal! Eles foram espertos, porque eles conseguiram fazer essa junção. Então, eles trouxeram duas coisas em que a sociedade como um todo, a opinião pública teria posições divergentes. Uma ela era a favor, e outra ela era contra. Mas no balanço das coisas o que ficaria mais claro? Um risco ambiental que não estava comprovado ou o potencial de salvar vidas? Boa parte dos setores da ciência estavam favoráveis aos transgênicos não só porque favoráveis à biotecnologia, à pesquisa, mas também, boa parte, como a Embrapa cooptada pelas empresas. Mesmo! Com convênio, com dinheiro das empresas para fazer pesquisas. Nas vésperas da última votação da lei no Congresso as empresas estavam bancando passagem aérea para os pesquisadores irem fazer lobby aqui! (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Depois de derrotada a posição do MMA, aprovadas e comercializadas algumas sementes transgênicas, a tentativa do Ministério passou a ser a identificação e a rotulagem dos grãos e produtos transgênicos. Assim, o Ministério conseguiu, por decreto do Presidente, aprovar a lei que determina a rotulagem dos produtos que contêm transgênicos. Em 2003 a Ministra Marina Silva assinou o Protocolo de Cartagena, que faz parte da Convenção sobre Diversidade Biológica. Além do princípio de precaução, ele regulamenta a entrada e a saída entre países de

Organismos Vivos Modificados (OVMs)³⁹. Nesse documento, fica regulamentada a necessidade de classificar as cargas informando “pode conter OVM”. Isso foi tomado pelo setor do agronegócio como um prejuízo, uma vez que o Brasil foi o único país agroexportador a assinar o documento. O argumento é que isso pode funcionar como uma barreira comercial aos produtos brasileiros. Isso fica claro na matéria de Rui Nogueira na Revista *Primeira Leitura*: “Pasmem: o Brasil é o único grande produtor e exportador de grãos que, em novembro de 2003, assinou e ratificou o protocolo que regulamenta o fluxo entre fronteiras de organismos vivos modificados (OVMs) – os transgênicos entre eles. Outros 130 assinaram, mas não países como EUA, Argentina e Canadá, nossos competidores.” (NOGUEIRA, 2006, p. 20).

Depois, na discussão da rotulagem dos transgênicos na exportação comercial, exportação, importação, também havia uma contenda entre MMA e Ministério da Agricultura: se seria necessário que as cargas dos navios apenas dissessem que “contém transgênicos” ou “pode conter transgênicos”, e o MMA também ganhou esta parada. O Presidente decidiu que tem que dizer que contém transgênicos e tem que dizer quais e em que quantidade (Eduardo Vélez – Secretário de Patrimônio Genético do MMA 2002-2007).

Observamos que até hoje os resultados das decisões ligadas à questão dos transgênicos estão longe de ser uma ação linear de um ator específico e nem correspondem somente a uma variável institucional. Compreendem um conjunto de articulações que culminam em diferentes posições resultantes. Dessa forma todos os atores e instituições analisados estão implicados e são relevantes nas decisões resultantes, sendo improvável achar somente um fator explicativo ou decisivo. Trata-se de uma dimensão multifatorial.

Na perspectiva de encontrarmos um grau de influência da sociedade civil nas políticas ambientais, poderíamos dizer, aqui, que ela até tem influência sobre a política do MMA, mas que este, por sua vez, tem pouco peso político quando confrontado aos setores empresariais. Entretanto, quando olhamos o ponto de vista econômico, encontramos muitas reclamações, e até um viés de insegurança de seu próprio poder político, uma vez que esses setores demonstram uma inquietação com aquilo que consideram uma tendência *verde* do governo. Já dentro do próprio governo, nos setores ligados ao desenvolvimento econômico, percebemos um desgosto em relação à proximidade entre a área ambiental e as ONGs ambientalistas e os movimentos sociais.

5.3 Licenciamento Ambiental: Tensões entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério de Minas e Energia

³⁹ OVMs podem ser ou não transgênicos. Contêm modificações que podem ser genéticas ou não.

As tensões que envolvem os licenciamentos ambientais pertinentes ao IBAMA, que por sua vez é atrelado ao MMA, têm origem nas queixas do lado de empresários empreendedores em função da demora na concessão da licença que diz se um empreendimento é viável ou não do ponto de vista ambiental. A inviabilidade ambiental pode impossibilitar a obra ou acarretar medidas de compensação ambiental. Existem três etapas no licenciamento ambiental:

Licença Prévia (LP) - Deve ser solicitada ao IBAMA na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Essa licença não autoriza a instalação do projeto, e sim aprova a viabilidade ambiental do projeto e autoriza sua localização e concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo.

Licença de Instalação (LI) - Autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento. O prazo de validade dessa licença é estabelecido pelo cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a 6 (seis) anos. Empreendimentos que impliquem desmatamento depende, também, de “Autorização de Supressão de Vegetação”.

Licença de Operação (LO) - Deve ser solicitada antes de o empreendimento entrar em operação, pois é essa licença que autoriza o início do funcionamento da obra/empreendimento. Sua concessão está condicionada à vistoria a fim de verificar se todas as exigências e detalhes técnicos descritos no projeto aprovado foram desenvolvidos e atendidos ao longo de sua instalação e se estão de acordo com o previsto nas LP e LI. O prazo de validade é estabelecido, não podendo ser inferior a 4 (quatro) anos e superior a 10 (dez) anos (LICENCIAMENTO. 2008).

No processo de licenciamento o empreendedor deve entregar uma série de documentos que mostrem os impactos ambientais ou a ausência destes. O principal instrumento elaborado pelas empresas chama-se EIA/RIMA. Trata-se de dois conjuntos de estudos: o primeiro significa Estudo de Impacto Ambiental, e o segundo, Relatório de Impacto Ambiental. O primeiro é de caráter técnico e o segundo consiste em um relatório do primeiro feito em linguagem coloquial e para entendimento dos leigos. Esse segundo instrumento (RIMA) é realizado para possibilitar o entendimento de todas as partes afetadas pelo empreendimento durante as Audiências Públicas. A definição exata dos dois é a seguinte:

O EIA é um documento técnico-científico composto por: Diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico; Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de medidas mitigadoras dos impactos negativos; e Programas de Acompanhamento e Monitoramento. O RIMA é o documento público que reflete as informações e conclusões do EIA e é apresentado de forma objetiva e adequada a compreensão de toda a população. Nessa etapa são realizadas Audiências Públicas para que a comunidade interessada e/ou afetada pelo empreendimento seja consultada. (LICENCIAMENTO. 2008).

O processo de licenciamento ambiental é composto por Audiências Públicas por se tratar de tema de interesse de todos, em relação tanto ao ambiente natural atingido quanto às populações afetadas com o empreendimento. Essas audiências são encontros entre as partes interessadas: órgãos ambientais, organizações da sociedade, população em geral, empreendedores etc. Nesses encontros, o principal objetivo é apresentar o RIMA e discutir o assunto propondo sugestões ao projeto e fazendo críticas. As audiências públicas são convocadas da seguinte forma:

As audiências públicas poderão ser realizadas por determinação do IBAMA, sempre que julgar necessário, ou por solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos. O edital de realização da audiência é publicado no Diário Oficial da União e em jornal regional ou local de grande circulação, rádios e faixas, com indicação de data, hora e local do evento (LICENCIAMENTO. 2008).

As principais áreas de licenciamento no Brasil são: infra-estrutura de energia elétrica; transporte; mineração; obras públicas; petróleo; e gás. A causa de maior conflito e insatisfação por parte dos empreendedores diz respeito à demora ou à não concessão da licença em qualquer das etapas do licenciamento. Lembramos que a concessão da licença prévia não condiciona a liberação das outras licenças. No período a que este trabalho faz referência (2003-2007), as principais tensões na área ambiental foram em relação: à demora ou à não concessão de licenças para hidrelétricas; à concessão da licença para construção da BR-163; à liberação de licença para a transposição do Rio São Francisco; e à abertura de unidades de conservação com proteção ambiental total em áreas de interesse da mineração.

Se a demora no licenciamento atrapalha os empreendimentos e gera indisposição dos empresários, por outro lado, quando há a liberação para grandes obras de infra-estrutura, há também a insatisfação dos ambientalistas de ONGs, dos movimentos sociais e da população afetada pelo empreendimento. Nesse caso, portanto, a tensão é intrínseca à atividade, uma vez que sempre um terá seus interesses contrariados. Além disso, o fato de existirem audiências públicas torna os interesses mais acirrados já que há um espaço para o enfrentamento direto. Antes de falarmos dos conflitos concretos encontrados, devemos ter em mente que se trata de empreendimentos com grandes montantes de dinheiro envolvidos, com fundos de financiamentos públicos como o BNDES, e interesses estruturais da economia em jogo. Grande parte dessas empresas é do setor de construção civil e energia. Alguns exemplos de obras desse porte são: Hidrelétricas do Rio Madeira, responsáveis pela geração potencial de 6,4 mil MW de energia e que represariam o maior rio da América Latina; BR-163, situada dentro da Amazônia;

transposição do rio São Francisco; Hidrelétrica de Pai Querê, que faz parte do PAC e fica situada em uma área de Mata Atlântica. Assim como estes, outros vários exemplos serão situados ao longo do capítulo.

Segundo o tratamento dado pela mídia de forma geral, o tópico do “licenciamento” seria ponto principal de endurecimento do governo Lula com o setor empresarial, pendendo para o lado ambientalista. Dentro do próprio governo muitos conflitos vieram à tona, sugerindo que os setores ambientais do governo, sobretudo o MMA, estariam dificultando a liberação de obras de infra-estrutura. Essa “impressão” manifesta na mídia e presente no discurso empresarial estava relacionada fundamentalmente à equipe evidentemente ambientalista escolhida pelo Presidente Lula, ao contrário da tradição dos Presidentes anteriores, salvo o caso da indicação de Lutzenberger no governo Collor. Entretanto, não estaria correto tomar isso como uma verdade absoluta. Ao observarmos o resultado dos licenciamentos nesse período, apesar de longos processos, a maior parte das grandes obras pretendidas pelos setores econômicos do governo obteve seus licenciamentos. É o caso da Transposição do Rio São Francisco, da Hidrelétrica do Rio Madeira, da BR-163, entre outros exemplos. Assim, faz-se necessário um exame mais profundo dos processos que envolveram os principais licenciamentos no período analisado buscando-se a percepção dos atores envolvidos. Dessa forma, pretendemos perceber o nível de protagonismo do MMA e dos ambientalistas da sociedade civil diante do governo como um todo. A seguir mostramos um quadro⁴⁰ (o documento completo da qual retiramos este dado está no ANEXO A) que apresenta as licenças concedidas por tipo desde 1999:

ESTATÍSTICA DE LICENÇAS EMITIDAS								
TIPOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
LICENÇA PRÉVIA	21	29	34	32	28	47	47	34
LICENÇA DE INSTALAÇÃO	42	38	56	58	37	76	77	92
LICENÇA DE OPERAÇÃO	68	78	61	102	80	99	113	63
TOTAL	131	145	151	192	145	222	237	189

Observa-se um aumento no número de licenças em geral no governo Lula. Mas ressaltamos aqui as licenças prévias, que são aquelas pedidas primeiro durante o processo de licenciamento. A estatísticas das licenças pelo IBAMA contradiz a opinião dos empresários em relação ao “endurecimento” do governo Lula na concessão de licenças e fortalece a posição

⁴⁰ O quadro trata-se de relatório da DILIC (Diretoria de Licenciamento Ambiental) e foi obtido por meio do ex-Diretor de Licenciamento Ambiental (2002-2007) Luiz Felipe Kunz.

crítica das ONGs em relação à concessão de licenças em projetos inclusive polêmicos, como os que estamos analisando aqui. Além disso, nos últimos três anos o IBAMA concedeu licenças para 19 hidrelétricas, arquivou dois processos de licenciamento e teve um processo suspenso por decisão judicial (o dado encontra-se na documentação constante no ANEXO A).

É importante ressaltar que o setor dos licenciamentos deixou todos os lados em jogo descontentes: tanto os empresários e setores econômicos do governo, em decorrência da demora em emitir a licença dos empreendimentos, quanto os ambientalistas do MMA e da sociedade civil, por verem, ao final do processo, as licenças serem concedidas. Alguns trechos de entrevistas mostram as impressões dos diferentes setores sobre o assunto:

(Pergunta: A sua área de atividade econômica foi afetada por políticas ambientais no primeiro mandato do governo Lula (2003-2007)? Por quê?) Sim. Toda a legislação ambiental básica – restritiva, porém técnica – antecede o governo Lula. No 1º mandato foram editados apenas atos do MMA (IN, portarias ...) e CONAMA. Entretanto, a introdução de ingredientes ideológicos e partidários resultou em grande retardamento das licenças ambientais.

(Pergunta: Se foi afetada, este efeito teve consequências positivas ou negativas para o seu setor de atividade econômica? Explicar.) As consequências econômicas foram negativas, com aumento dos investimentos e perda de receitas (Empresário B – empresário representante do setor de geração de energia elétrica).

Existe o conflito, e existe o conflito que a imprensa acompanha e divulga. Existe inclusive o conflito inflado por setores de dentro do governo que querem desacreditar a questão ambiental porque ela significa um entrave às suas iniciativas. E, existe o fato de que você tem hoje no governo dois pólos que se manifestam claramente: o pólo número 1 que a gente chama de a “mulher anjo” que é a Marina e o pólo número 2 que é a “mulher diaba” que é a Dilma. A Dilma é aquela pessoa que pensa a questão do meio ambiente como a pedra a ser removida, e a Marina tenta fazer a centralidade das políticas públicas. E, quem poderia desempatar esse jogo que é o Presidente da República, se filia muito mais à corrente da “mulher diaba” que é Dilma, no sentido dessa visão de meio ambiente como entrave ao crescimento econômico. A Dilma tem essa visão do meio ambiente como essa coisa que atrapalha você de fazer usinas hidrelétricas na Amazônia. A visão de que meio ambiente impede de você de ter a aceleração das obras do PAC. E, a Marina fica com uma voz muito enfraquecida dentro do governo, porque quem poderia arbitrar esse conflito, que é o Presidente Lula, não faz. Ou quando ele tem que arbitrar, todas as vezes em que ele foi chamado, em sua grande maioria, ele arbitrou em favor das posições pró-desenvolvimento porque isso faz parte da cabeça dele. Ele tem uma cabeça à lá anos 60 - que é a questão de que geração de emprego só se pode fazer com crescimento econômico, e crescimento econômico tem embutido dentro dele uma taxa de destruição (Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace no Brasil).

Não obstante, nas tensões do licenciamento observamos as diferentes direções que tomam esses embates. Uma dessas direções surge justamente pela oportunidade de participação aberta nas audiências públicas que envolvem diferentes atores em posições antagônicas. Essa situação é pouco comum para empresários e burocratas acostumados a decidir processos em escritórios e sem a necessidade de ouvir os setores da sociedade civil afetados. Durante a

observação do Fórum sobre a Usina de Pai Querê no RS ocorrida em março de 2008 com a participação de vários segmentos do Estado, empresários, ONGs e movimentos relacionados ao tema, percebeu-se um constrangimento dos setores interessados no licenciamento da Usina quando populares do MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens) se manifestavam de forma emocionada sobre os problemas que a Usina ia causar caso fosse construída. Esse constrangimento foi tão notável que certos setores ligados à empresa empreendedora da obra participaram de forma não identificada do evento, inclusive manifestando em conversa informal a intenção de não se inscrever, objetivando participar como observadores anônimos.

Mas as dificuldades de tal entendimento nesses espaços para discussão e avaliação do processo de licenciamento não ocorrem somente pela distinção e pela contradição nos objetivos dos atores, mas também, e isso pode ser observado nesse evento, pela própria forma de apresentação e linguagem inerente a cada grupo. Assim, a utilização dos termos técnicos do licenciamento contrasta com a linguagem coloquial dos populares, o que pode ser observado na forma de exposição dos argumentos, mais explosiva e emocional por um lado e mais retórica por outro; o acesso às informações contundentes, seja do processo ou de assuntos decorrentes, também é um diferencial, entre outros. Esses aspectos prejudicam a possibilidade de entendimento nessas reuniões e debates. O que acaba ocorrendo é que os órgãos estatais ficam na posição de mediadores, ora mais penderes a um lado, ora a outro, acumulando um grande poder de decisão que será necessariamente contrário à posição de algum dos interlocutores. No depoimento a seguir, o Diretor de Licenciamento ambiental do IBAMA fala sobre o assunto:

Eu acho que é fundamental que a sociedade acompanhe. Todo o nosso trabalho no primeiro governo foi dar transparência ao processo de licenciamento que é onde se dá o embate. Têm muitas ONGs que querem fazer a discussão da política pública, o licenciamento não discute a política pública. Mas ele acaba discutindo projeto-à-projeto. Então vai se instalar uma hidrelétrica, as pessoas vão muitas vezes... por falta de espaço para discussão de políticas nacionais, não tem um espaço organizado pelo MME para discutir matriz energética. Então, as pessoas vão para discutir matriz energética no licenciamento de um projeto específico. Não cabe! Porque lá o instrumento para discutir isso é o EIA, tem uma equipe técnica, o empreendedor daquele empreendimento. Então, tu até podes ter um representante da ANEEL, do MME, mas não é o formato previsto para esse tipo de discussão. Então acaba sendo totalmente contraproducente. Mas, é inevitável, porque o licenciamento construiu um espaço público de participação onde as pessoas podem chegar lá, ver o governo, e cobrar questões. Mas é uma coisa muito mal resolvida porque a gente não tinha como resolver coisas da discussão da matriz. Isso valia para tudo, inclusive, área da energia nuclear. E tinha que fazer as audiências públicas para projetos específicos. Mas eu acho isso importante, tanto que nós disponibilizamos todos os pareceres, estão lá na Internet, e boa parte, não digo da população no geral, mas do movimento organizado consegue ter um acompanhamento, conseguem pegar esses dados acessíveis na Internet e poder trabalhar e fazer as suas discussões nas ONGs (Luiz Felipe Kuntz – Diretor de licenciamento ambiental do IBAMA).

Outra direção de conflito que, apesar de ser diferente, também afeta o aspecto mencionado das audiências públicas está na estrutura burocrática e administrativa do Estado para gerenciar desde os processos de planejamento de obras de infra-estrutura até os mecanismos burocráticos para realizá-las. Nesse sentido, em várias entrevistas surge a ideia de que o grande tensionamento que ocorre nos licenciamentos se deve ao fato de que é nesse momento que, equivocadamente, ocorrem as discussões acerca da obra. Essas discussões são protagonizadas seja pelas populações afetadas por uma barragem, seja pelas ONGs que não concordam com os impactos ambientais que determinado projeto pode trazer – como é o exemplo das Hidrelétricas do Rio Madeira –, seja também pelos especialistas que discordam tecnicamente da natureza da obra, como é o caso da transposição do Rio São Francisco e da BR-163. Aqui, a ideia fundamental é que os debates deveriam ser feitos quando a obra é proposta, na sua origem, no Ministério ou órgão que a está propondo. O que acontece é que os projetos são decididos em gabinete e encaminhados ao IBAMA para licenciamento, e ao chegar ali é que as partes interessadas tomam conhecimento e têm a oportunidade de fazer oposição ao projeto. O Secretário Executivo do MMA explica a seguir:

É na fase final que é quando você vai licenciar essa obra... é o ponto em que as pessoas têm o direito de conhecer e opinar. E aí surgem contradições aqui (no licenciamento), que poderiam ter surgido lá no início se aquela política determinada de energia ou de transporte, de infra-estrutura em geral, tivesse algum tipo de mecanismos de participação social. Por isso que surge tão grande essa tensão. E ela é dramática porque parte das questões que surgem nessa fase final não podem mais ser resolvidas porque as decisões estruturantes foram tomadas lá na partida. Quando você podia resolver, ninguém participou; quando participou já não pode resolver. Exemplo: quando você toma uma decisão sobre fazer uma estrada em detrimento de uma rodovia ou ferrovia você faz o projeto da estrada, desenvolve tudo, contrata etc e tal e manda para o licenciamento ambiental. A licença ambiental não vai mais avaliar se cabe ou não cabe a estrada diante de um modal de transporte. A licença ambiental vai avaliar se o projeto da estrada está bom. Se, cumpre os condicionantes ambientais. Então as pessoas estão brigando aqui e vem no licenciamento ambiental e dizem: “eu não quero que seja uma estrada. Eu quero que seja uma ferrovia. Porque é muito mais razoável, gasta menos, consome menos energia, menos poluidora...” Aí o licenciamento não pode mais resolver esse dilema, porque esse dilema tinha que ter sido resolvido na hora da tomada de decisão da política pública. Lá na origem. Isso diferencia o setor ambiental dos outros setores. E cria contradições entre o setor ambiental e os outros setores. Que a participação da sociedade permite enxergar e aflorar contradições que não surgiriam dentro do governo. Que são de vários âmbitos, não são só ambientais (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Este trecho revela o quanto a existência de um canal de participação acirra e dificulta a tomada de decisão no processo de licenciamento ambiental. Isso está fortemente ligado ao fato de que os setores vinculados às grandes obras de infra-estrutura têm uma tradição de

permeabilidade e influência de interesses dos setores empresariais, mas nenhum canal de diálogo e consulta às comunidades e à sociedade de modo geral. Isso, por sua vez, adquire um contraste grande quando comparamos à tradição de participação institucional e não-institucional e à permeabilidade dos órgãos ambientais e do MMA à influência da sociedade civil. Nesse caso, uma tensão está instaurada. A seguir, algumas ideias sobre a relação entre ambientalistas de ONGs e do governo:

Esse despreparo dos responsáveis pela aplicação das políticas ambientais deixa os órgãos de licenciamento e, por extensão, o próprio governo refém de ONGs dominadas por ativistas com pouco ou nenhum comprometimento real com a questão ambiental (Empresário A – empresário representante do setor de infraestrutura energética e saneamento).

As grandes empresas não estão nem aí. Para elas não interessa mudanças climáticas elas querem plantar soja na Amazônia! E para isso elas têm que desmatar e queimar aquilo lá! Eu tive agora no Piauí, eles estão botando abaixo uma área de mata nativa para fazer carvão vegetal (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

Então eu considero fundamental até porque não é por nada que nós temos movimentos sociais nesta área. Não é por nada que nós temos um movimento de atingidos por barragens. Porque de fato o tratamento dado às populações, muitas vezes, na maior parte das vezes, por parte das empresas não é o tratamento que é o ideal. Muitas vezes não é nem digno. Têm empresas que tratam melhor, outras pior, mas, têm situações em que a discussão se dá de uma forma muito forte. O pessoal quer quase congelar a vida das pessoas numa determinada situação e muitas vezes o órgão ambiental aceitava essas condições das empresas (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Estes depoimentos denotam que as posições de ambos os lados do conflito estão inicialmente contrapostas por uma ideia que cada um faz do seu oponente bastante amparada na tradicional forma como cada setor, no Brasil, estrutura sua forma de pressão e influência política: empresários despreocupados com o meio ambiente pressionam setores governamentais responsáveis pela concretização dos seus interesses econômicos; ambientalistas ligados aos órgãos de meio ambiente do governo têm grande capacidade de oposição e pressão nesses setores. Dentro do governo esses conflitos emergem como disputas entre Ministérios e, principalmente no caso dos Licenciamentos, são mediados pela Casa Civil.

As ONGs, é claro que elas são mais rígidas com a questão ambiental. Porque quando você trata de governo, na verdade o MMA e o MME, eles não podem estar numa reunião de CONAMA de lados opostos. Você tem que ter um consenso de governo. Então aí um cede, o outro cede, até que nenhum dos dois fique satisfeito mas tem que sair uma posição de governo. Se não, não tem sentido. Eu não vou votar a favor e o MMA contra, sendo que nós somos governo! Tem que ter uma questão de política de governo tanto é que nós temos vários grupos de conciliação desse tipo que são moderados pela Casa Civil (Maria José Salum – Diretora de Desenvolvimento Sustentável do MME).

E existe um grande vazio da liderança da agenda do planejamento dentro do governo. Porque o Ministério do Planejamento não consegue exercer essa liderança. Ele tem uma estrutura muito pequenininha para isso. Então o que acaba acontecendo? Como não existe um Ministério do Planejamento e uma agenda de planejamento que permita fazer uma visualização a médio e longo prazo, isso tem um reflexo também nas áreas de infra-estrutura. São áreas que têm pouca tradição de planejamento. Área de transportes tem quase nada. Área de integração nacional tem quase nada. Área de cidades tem quase nada. Quem tem um pouco mais é a área de energia, mas com um viés equivocado. Que era equivocado. Então o que acontece? Você hoje não tem dentro do governo, por exemplo, uma instância técnica que lidere a agenda de planejamento que seja capaz de dizer o seguinte: “Olha, para a região amazônica o MME quer fazer hidrelétricas e mineração. O MMA quer fazer parques e reservas e exploração florestal. O Ministério da Integração Nacional quer fazer transposição de um rio...” Um exercício básico dessas coisas... alguém que lidere essa agenda, pegue os mapas do território e sobreponha os interesses e diga o seguinte: “Aqui onde o MMA está querendo botar uma reserva, tem uma reserva mineral ou, nós queremos fazer uma hidrelétrica...” Então o que acontece é que hoje na ausência de uma instância técnica para tratar disso, quem trata disso é a Casa Civil (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

E aí o Ministério (MMA) se colocou numa postura, numa linha correta que foi essa construção da transversalidade. Essa idéia da transversalidade. Que a política ambiental tem que perpassar o conjunto do governo. Esse foi o grande mérito e o grande ponto de tensão da primeira gestão. Porque é muito difícil fazer isso. Aí o que eu posso te dizer... o nível de protagonismo do Ministério (MMA) se alterou radicalmente, mas o nível de efetivação daquilo que o ministério pretendia em termos de transversalidade não se alterou tanto quanto poderia (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Entretanto, apesar da intenção do MMA de estabelecer uma transversalidade para o tema “meio ambiente” dentro do governo, esse objetivo não foi totalmente alcançado e as tensões entre os diferentes interesses mostram isso. Da mesma forma, a necessidade da mediação da Casa Civil significa um grau de tensionamento grande, e mesmo com essa mediação muitas divergências permanecem. É isso que o trecho a seguir exemplifica acerca de empreendimentos na área da mineração:

Olha, eu diria o seguinte: até que algumas legislações (ambientais) são interessantes, mas, o que tem sido um obstáculo para a mineração, mesmo quando a mineração é permitida naquele lugar... é o licenciamento. São as questões de licenciamento. É onde pega mais. E na verdade o que acontece é o seguinte, por exemplo, tem uma floresta nacional onde no decreto de criação da floresta nacional está lá dizendo que a atividade mineral é permitida. O que acontece é que só pode começar a pedir o licenciamento ambiental - e sem ele você não tem o título mineral, depois de feito o plano de manejo. Aí você passa 5 anos, 6 anos sem elaborar o plano de manejo! E atividade econômica ela é diferente, ela não pode... O investidor não vai ficar 5 anos esperando o plano de manejo! E às vezes não sai com 5 anos. Para que depois, ele possa iniciar o processo de licença ambiental que é extremamente burocratizado, a própria licença mineral também é. Ou seja, é um *time* que não é compatível para a atração de nenhum investidor (Maria José Salum – Diretora de Desenvolvimento Sustentável do MME).

O referido plano de manejo é realizado pelo IBAMA e determina o zoneamento de uma área de unidade de conservação. Pode-se observar, mais uma vez, o instrumento ambiental, no caso o referido plano de manejo, como o foco daquilo que é considerado como um “entrave” para a realização de um interesse econômico. Mais uma vez, nos trechos a seguir, os secretário executivo do MMA e o de articulação institucional falam sobre seus entendimentos acerca dos problemas no licenciamento:

O trabalho mais forte de integração transversal que se fez na primeira gestão do governo Lula foi justamente com os ministérios da área de infra-estrutura. Mas esses ministérios são os que mais tem tensão com o setor ambiental. É natural. Eles dependem do licenciamento das suas obras. E existe um plano de fundo dramático para o setor ambiental, do governo brasileiro que é a ausência de planejamento de médio e longo prazo. Eu tenho sustentado que é impossível inserir a dimensão ambiental numa agenda de desenvolvimento de curto prazo. A dimensão ambiental só pode ser inserida de forma estratégica numa agenda de desenvolvimento se ela tiver uma visão de médio e longo prazo (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Você não discute a matriz energética publicamente... é ou não é?! Isso aí o CNPEA aprova e... agora, você vai licenciar uma hidrelétrica, vai licenciar uma nuclear, todo mundo vai lá discutir porque é nuclear e não é eólica, porque é aqui e não em outro estado... Então esse tipo de discussão não é uma discussão nem do licenciamento nem da área ambiental. São questões que tem a ver com estratégias de crescimento regional, com grandes obras de infra-estrutura, e que muitas vezes ficam limitadas a uma análise “ambiental”. Pega outros países a análise ambiental se além mais a aspectos físico, biótica e o efeito direto no homem, homem e saúde. Vai ver a nossa análise, envolve aspectos sociais, econômicos, etc. É claro que têm questões demográficas que têm que ser analisadas no caso de uma hidrelétrica. 20 mil pessoas numa área adquirida, mas, acaba discutindo questões que estão muito mais relacionadas com a estratégia de desenvolvimento regional do que propriamente com um projeto específico para licenciar. Porque a área ambiental não tem condições de manter essa discussão com a devida atenção que tem que ser dada para uma situação dessas, porque ela não tem competência para isso. Você pode dar toda a atenção mas se você não tem competência para fazer a articulação entre o município e o estado, o governo federal... entre a política agrícola e a discussão de mineração, você realmente está começando a esticar demais o que a área ambiental pode fazer. E eu acho que a falta de planejamento a falta de clareza nas políticas sociais muitas vezes acaba trazendo para dentro do planejamento e do licenciamento essas discussões que realmente nós não conseguimos ter uma equação boa. Até porque o melhor momento para a gente fazer essa discussão é no planejamento porque o licenciamento no final das contas acaba distribuindo custos (Volney Zanardi – Secretário de Relações Institucionais do MMA).

Outro momento de controvérsia dos licenciamentos foi a transposição do Rio São Francisco. Nesse caso, a concessão do licenciamento foi criticada pelas organizações da sociedade civil. O PT tinha uma posição fechada contra a transposição desde quando foi proposta ainda no governo FHC. Entretanto, ao ser apresentado novamente no governo Lula, o projeto foi encampado contando com o apoio pessoal de Ciro Gomes, político comprometido com uma das regiões a que o projeto se destina.

Aí em 2003 o Ministério da Integração oficiou o IBAMA a retomar os licenciamentos do projeto. E aí também é uma questão que o IBAMA pouco pode fazer porque nós temos que analisar o projeto do ponto de vista do impacto ambiental. Quando as pessoas são contra pelo mérito, elas querem ter um outro fórum de discussão. Mas acabam fazendo essa discussão no licenciamento porque é aquilo que eu falei, é onde abre a discussão. Então as pessoas entram para tentar impedir e aí forma uma série de discussões (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

O principal ponto da discussão era em relação ao nível de água a ser captado na transposição. Do projeto inicial apresentado em 1994, o projeto que foi licenciado sofreu alterações importantes em relação a esse aspecto, condição fundamental para sua aprovação.

Os técnicos ambientais do IBAMA brincavam que nós que licenciávamos oleodutos, gasodutos, instalações nucleares, licenciar um duto que vai levar uma parte de um rio e é água, não é dos projetos mais difíceis para o licenciamento fazer essa avaliação, tu não estás levando uma substância tóxica de um lado para outro. Então tendo alguns cuidados ali, e a transposição leva água para bacias que já estavam há muito tempo antropizadas e comprometidas do ambiente próprio que elas tinham, então a avaliação do impacto se deu de uma forma tranquila. Dentro do possível eles avaliaram os impactos e concluíram que o empreendimento não era inviável. E essa foi e acho a maior polêmica que nós tivemos com a sociedade civil, e aí pega uma parcela das ONGs de Minas Gerais, Bahia principalmente, Alagoas e Sergipe (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

A polêmica girava em relação ao uso da água, fundamentalmente. Mas seguia direções diferentes. O Estado de Minas Gerais, por meio de suas ONGs e de setores do governo, era contra porque as nascentes do rio encontram-se em seu território. Dessa forma, esses setores argumentavam que o potencial uso dessa água, que é deles, seria afetado pela transposição. Por outro lado, ONGs nacionais discutiam o uso da água em função da destinação para o agronegócio ao invés da destinação ao abastecimento da população carente. Sobre os aspectos técnicos da transposição:

A Agência Nacional de Águas verificou que o potencial de águas para utilização na bacia do Rio São Francisco é em torno de 370 m³ por segundo. O consumo atual já liberado é em torno de 90 m³ por segundo, ou seja, sobra e ainda tem uma folga para uso econômico dessa água, que deve ser preenchido nos próximos 50, 60, 70 anos com a utilização dela para diversos recursos, agricultura irrigada, auxiliando as populações etc. Então, hoje, tinha totais condições de fornecer os 27 m³ por segundo que é o que vai ser levado do Rio para as bacias do nordeste. Mas os estados da Bahia e de Minas, principalmente, já estavam pensando lá nos 50, 60 anos de uso “se daqui a 50 anos eu tiver projetos suficientes para usar esta água ela vai estar comprometida com outros projetos que vão beneficiar outros estados”. Mas daí é uma decisão de país mesmo. São unidades federais e, se tem alguém precisando agora não dá para deixar de usar essa água em função de um pessoal que pode utilizar ela daqui a 50 anos. Então essa foi a grande discussão. É uma

discussão econômica mais que ambiental (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Não é uma questão de um ministério ser contra o outro, existem questões... As vezes elas ganham uma determinada dimensão mais ideológica, tipo a questão dos transgênicos é uma... Mas a questão do São Francisco, por exemplo, o que acontece é que a falta da discussão das questões públicas setoriais traz para a área ambiental uma discussão que não é dela, o grande problema do São Francisco não é ambiental, isso eu digo assim, tranquilamente, o grande problema do São Francisco é que com 4 bilhões, o melhor uso para fazer com esse recurso, para trazer benefícios, é esse projeto ou seria outro projeto com outra abordagem? Essa é a discussão. O único problema é que esse tipo de discussão não se faz em outro lugar a não ser no licenciamento. Esse é o grande problema! Isso tem que ser feito no planejamento das políticas e não no licenciamento de um projeto. Então aí aparecem conflitos que são conflitos pontuais, mas que são conflitos decorrentes de uma falta de coordenação de políticas, de uma falta de planejamento das políticas (Volney Zanardi – Secretário de Relações Institucionais do MMA).

Aqui se percebe que a polêmica extrapola as razões ambientais. As direções da discórdia iam desde interesses regionais em disputa até concepções de prioridade e interesse político. A seguir, mais um trecho do diretor do IBAMA e a posição de uma ONG sobre o tema:

As ONGs utilizavam o argumento de que o rio não poderia doar água. Os argumentos eram vários, primeiro que tinham pessoas ainda na própria bacia que não tinham acesso à água, que esse uso poderia ser intensificado na própria bacia e que o rio estava morrendo e não tinha... teoricamente, o rio não teria como fazer esse repasse de água para lá. Do ponto de vista da questão ambiental que nós analisamos era o seguinte, vão tirar na média 27 m³ por segundo, e o rio está passando ali a 1.800 m³ por segundo então praticamente ... depois que tirou a água, vai continuar passando 1773 m³ por segundo, não vai nem se ver. Depois da captação, a diferença de vazão, porque ela é tão insignificante para o volume de água do rio, apesar de ser uma vazão que garante uma série de açudes no nordeste, a parte do nordeste que vai receber essa água. Então ali foi talvez dos conflitos que eu peguei o projeto de transposição do São Francisco foi o mais pesado. Obstrução de audiência pública, questão de segurança mesmo para os funcionários do IBAMA que iam apresentar lá. Todas as audiências públicas nesses estados foram impedidas, de MG com participação ativa do governo estadual, do ministério público, manifestações para impedir a audiência, uma coisa impressionante! Não eram só os movimentos sociais. Alagoas e Sergipe da mesma forma. Na Bahia foram mais as ONGs mesmo, e junto com o Ministério público que obstruíram a audiência pública (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

No caso da transposição do São Francisco foi a mesma coisa. A Ministra quando assumiu era contra a transposição do São Francisco. Considerava uma obra desnecessária pelo benefício que ela poderia trazer. Depois que um processo de discussão muito grande, em que o ministério ficou convencido de que... A transposição tem dois eixos, o eixo leste e o eixo norte. O eixo norte que é voltado mais ali pra região de Ceará é um eixo que tem... voltado para promover a irrigação do Ceará para a agroindústria. E o eixo leste é um eixo que tende a atender a demanda por abastecimento de água mesmo nos estado ali... Pernambuco... Acho que Alagoas e tal... Bom, a Ministra e o MMA tomou uma posição de dizer o seguinte, o eixo leste que é o eixo de abastecimento de água para a populações carentes é uma prioridade. A gente concorda com esse eixo. Agora, o eixo norte, não. Porque o eixo norte vai viabilizar água para pequenos setores agroindustriais, para o setor privado. Não é uma água que vai ser de benefício público geral.

Portanto, uma obra mais complexa poderia não ser feita agora. Não seria indispensável. Então, o MMA passou a defender apenas a realização do eixo leste. E depois, isso também caiu por terra e o MMA foi obrigado a licenciar. E hoje, então, houve todo um exercício semântico de dizer: “- Não, nós não vamos fazer a *transposição* nós vamos fazer a *revitalização* do rio São Francisco”. Transforma aquilo numa outra coisa. Finge que é outra coisa, para minimizar o impacto negativo dessa decisão (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

A transposição do Rio São Francisco teve um desfecho contrário ao entendimento dos ambientalistas e significou mais uma perda de posição do MMA em relação a outros interesses do governo. Entretanto, devemos levar em consideração que o projeto não foi aprovado sem mudanças consideráveis em relação ao projeto original, como explica o diretor de licenciamento do IBAMA:

Ele teve mudanças significativas, ou seja, um projeto que no passado já tinha se pensado em ter uma média de 132 m³ de água retirada, que aí seria quase 10% da água do rio, baixou para 27, e isso foi fruto da decisão do MMA, da avaliação do MMA. Foi uma postura inteligente, porque o Rio São Francisco tem uma vazão de 1800 m³ por segundo, em média. Então na média vai se tirar 27m³ para a transposição. Quando as barragens estiverem cheias no período de chuvas, que lá é bem marcado, período de verão nosso é época de chuvas lá. Daí as barragens normalmente enchem e começam a verter o excesso de água. Então, quando a barragem de sobradinho, que é a maior, encher e começar a verter o excesso de água, nós tivermos vazões que podem chegar até a 10.000 m³, daí o projeto retiraria o total de capacidade que ele tem que são 132 m³. Ou seja, ele vai estar adaptado para 132, mas vai usar isso no período de chuvas. No período em que o rio está baixo ele vai tirar apenas 27. Então isso é uma forma também de no período de chuva encher os reservatórios do nordeste e aumentar a resistência deles para seca. Porque o São Francisco ele tem isso, mesmo quando ele passa pelos estados que têm seca, como está permanentemente recebendo água das nascentes de Minas, e Minas é um estado que chove muito, então ele acaba sempre tendo água. Então é uma fonte permanente de água para aquela região (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Dessa forma notamos que a perda do MMA foi relativizada pelas alterações realizadas no projeto original da transposição. Entretanto, o setor que mais envolveu disputas e conflitos dentro do licenciamento foi o setor de energia, que culminou em 2007 na divisão do IBAMA e na mudança no segundo escalão do MMA. O principal causador da divisão de atribuições do IBAMA com o recém criado Instituto Chico Mendes foi o processo de licenciamento da Hidrelétrica do Rio Madeira.

São setores muito fechados que tomam as decisões em gabinete na esfera só técnica, não tem nenhum tipo de envolvimento com a sociedade e essas tensões se expressam quando chegam no licenciamento de uma hidrelétrica, que o cara descobre que a cidade vai ser inundada e que ele vai ter que sair de lá, por exemplo. Ou outras tensões. Ou quando a usina hidrelétrica pode inviabilizar a existência de peixes importantes para os pescadores do Rio Madeira que têm hoje na pesca uma

fonte de renda que sustenta a vida deles. Esse tipo de contradição é muito forte. Portanto, existem essas divergências. Existe essa tensão com o centro de governo, porque o governo Lula tem uma forte hegemonia desenvolvimentista clássica. Porque, não tem ninguém fazendo esse exercício de planejamento que possa mediar essas diferentes dimensões, e porque os ministérios das áreas de infra-estrutura tem baixa tradição de planejamento e o negócio deles é fazer obra. E eles enxergam o meio ambiente como um empecilho ao invés de enxergar como uma oportunidade. O problema disso é que a persistir assim essas questões não serão resolvidas. Isso já está muito consolidado no Brasil (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Com relação às hidrelétricas aí sim tinha uma discussão que talvez ela tenha pegado uma amplitude maior no governo do Lula mas que já era uma discussão que vinha do FHC, que era a questão do apagão e, do apagão ser devido as exigências da área ambiental que dificultavam muito a implantação de hidrelétricas. Aí nós, o MMA fez toda uma contraposição dizendo que nós tínhamos aprovado várias, então, não era simplesmente uma questão de negativa às hidrelétricas. Era simplesmente que eram projetos muito impactantes e que deveriam ser de fato discutidos de uma forma mais adequada com as populações. As populações que estão insatisfeitas querem saber o que vai acontecer com elas, e querem saber já num primeiro momento. E essa é uma das principais discussões com hidrelétricas porque num primeiro momento não se sabe nem quem vai ser o empreendedor, porque aquele empreendedor que ganha a licença prévia, não é garantido que seja o empreendedor da construção da obra. Então ele não pode ficar assumindo compromissos. Ele não sabe nem se o projeto vai ser aprovado, então é difícil assumir um compromisso com a população, é essa a fase que se discute com a população. Então as pessoas ficam numa total insegurança porque bom, para onde eu vou?! Onde vai ser o meu assentamento? A terra que vão me dar? O que vão fazer com a minha cidade? São cidades inteiras que são transferidas de um lugar para outro e o prefeito e a cidade tem que escolher qual é o novo local, onde vai ser implantada a cidade. Então a gente tenta explicar isso para o setor elétrico e eles acham que a gente está tratando de burocracia. Eles achavam que eram “os burocratas do IBAMA que estão impedindo” “olha só, só tem dificuldade”. A dificuldade é real! Eles não entendem que tem uma cidade inteira que vai ser relocada com milhares de produtores rurais, tem que ver tudo isso, tem que ter uma mínima discussão, tem que avaliar direito os impactos para eles, e a previsão de medidas mitigadoras, compensatória tem que também propor uma coisa mais concreta porque se não, fica uma coisa absurda (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

A questão das hidrelétricas envolve também vários aspectos. Existem elementos propriamente do meio ambiente, ou seja, o impacto que essas obras geram com o alagamento de áreas, a alteração na vazão dos rios, as características em geral do ambiente natural da região instalada, como fim de espécies da fauna e da flora, alteração dessas espécies etc. Mas também existem todas as problemáticas que envolvem as populações que vivem nessas regiões. Ambas as discussões são distintas, mas estão implicadas. Quando se elimina, por exemplo, uma espécie de peixe da região que era usada para comercialização e alimentação da população, isso acaba por implicar o fim da atividade profissional de uma gama da população. Veja o exemplo contundente da hidrelétrica da Foz do Rio Chapecó dado pelo diretor do IBAMA:

Por exemplo, uma hidrelétrica que está sendo construída agora na Foz do Chapecó que a capital catarinense da produção de melancia está lá, é Caxambu do Sul. São

pequenos produtores de melancia. Plantam no verão e conseguem ter uma renda. Eles são classe média rural. Eles usam isso, nas terras baixas, próximas ao rio, que vão ser inundadas. Então eles têm que ir para uma área em que possa plantar melancia. É a profissão deles, eu não posso negar à eles a profissão. Mas muitas vezes tu falavas isso e as pessoas do setor elétrico ficavam irritadas. Dizendo: “o romantismo desse pessoal da área do meio ambiente”. Depois, isso tranca! Tranca canteiro de obra, isso dá problema com a polícia, dá conflitos com uma região quando isso não é resolvido de forma satisfatória (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Segundo Bermann (2007), a partir de dados da ANEEL, a energia hidrelétrica é responsável por em média 82,8% da eletricidade consumida no país. Além disso, o Brasil é um dos países com maior potencial de recursos hídricos para fins energéticos, e tem somente 28,4% do potencial hidrelétrico em operação atualmente (BERMANN, 2007, p. 140). Entretanto, a maior parte desses recursos hidrelétricos potenciais está em região amazônica e na região sul nas bacias do rio Paraná e Uruguai, nos quais há uma grande densidade populacional e remanescentes de Mata Atlântica. Em relação aos impactos sociais das hidrelétricas, mais um dado é relevante: “As usinas hidrelétricas construídas até hoje no Brasil resultaram em mais de 34.000 km² de terras inundadas para a formação dos reservatórios, e na expulsão – ou “deslocamento compulsório” – de cerca de 200 mil famílias, todas elas populações ribeirinhas diretamente atingidas” (BERMANN, 2007, p. 142). Vale ressaltar que o processo de desenvolvimento de hidrelétricas do país teve seu início no regime militar, de forma mais relevante durante o governo Geisel. É desse período a herança de várias concessões atuais. Sobre as questões que envolvem as barragens:

As barragens são talvez o empreendimento mais impactante que é licenciado pelo IBAMA. É difícil uma barragem que não tenha um reassentamento de centenas ou milhares de pessoas. E é difícil imaginar que as pessoas vão sair das suas casa sem saber quais vão ser as condições. E, também, são impactantes para a bacia hidrográfica, para os lençóis d’água para o ambiente em si, a fauna e a flora. Nós temos espécies que só ocorrem naquelas áreas marginais dos rios. Se nós transformarmos um rio como o Tocantins, por exemplo, numa seqüência de lagos, nós vamos ter problemas sérios. Então essa é de fato uma tensão existente e real. São projetos que demandam uma avaliação maior por parte da área ambiental (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Mas as crises do licenciamento no Brasil são cíclicas. Quando é que surgem crises no licenciamento no Brasil? Toda vez que tem um empreendimento importante para um determinado setor, que envolve muito dinheiro, e que na hora de fazer o licenciamento o setor ambiental diz que para esse empreendimento ser feito ele tem que cumprir determinadas regras, rigorosas ou que ele não poderá ser feito. Ai o mundo cai. Se tu fores pegar assim, as seis crises cíclicas do licenciamento de 2003 para cá, sempre foi isso. Porque o setor empresarial tem um discurso com relação ao licenciamento que é assim: “Nós queremos cumprir as regras. Nós não somos contra o licenciamento, nós só queremos que vocês sejam mais ágeis. Vocês podem dizer sim ou não, desde que sejam mais ágeis. Nós queremos ter previsibilidade.” O dia que tu disseres o primeiro não, ou *pode ser*, gera crise! Porque há uma

resistência desse setor em ser regulado, pelo setor ambiental, pelo setor público. É um debate sobre o papel do Estado. E eu acho que isso está fazendo com que se tenha uma perda de oportunidade. Porque na verdade o Brasil precisa superar o apagão logístico. Mas nós não podemos encobrir o fato de que a área de infraestrutura é uma área sem tradição de planejamento e com péssimo desempenho nisso (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Dentre algumas das hidrelétricas em processo de licenciamento, podemos citar a Usina Hidrelétrica de Energia Tijuco Alto, entre os estados do Paraná e de São Paulo, em processo de tentativa de licenciamento por parte do empreendedor desde 1989. Estão em disputa, de um lado, a Companhia Brasileira de Alumínio do grupo Votorantim, e do outro lado os movimentos sociais contra a instalação da usina. Também podemos citar a Usina Hidrelétrica de Pai Querê no Rio Pelotas, entre Santa Catarina e Rio Grande do Sul, onde de um lado MMA e ambientalistas desejam fazer uma Unidade de Conservação e de outro há o pedido de licença prévia para a usina. Agravante do caso dessa usina é que ela faz parte do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, o que traz maior pressão para sua liberação. Além destas, o caso mais emblemático é a Hidrelétrica do Rio Madeira, que gerou a divisão do IBAMA e mudança nos quadros do MMA. Em relação à liberação da licença prévia para a hidrelétrica do Rio Madeira o diretor do IBAMA explica:

Os governos normalmente querem os seus projetos aprovados e se possível no menor espaço de tempo possível. O São Francisco era um projeto polêmico todo mundo sabia. O IBAMA acabou fazendo a aprovação sem pressão maior do governo, fora os xingamentos que levou, mas isso fazia parte. Mas quando chegou nas hidrelétricas do Madeira, houve toda uma avaliação. O IBAMA estabeleceu um termo de referência para o estudo de impacto ambiental. Nós fizemos uma primeira avaliação do EIA, pedimos complementações, em áreas que não pareciam muito consistentes. Esse pedido de complementação já foi muito difícil de trafegar dentro do governo. O governo disse “Pô, mas vocês já tinham feito um primeiro pedido”. Mas têm coisas que é só avaliando o projeto que a gente tem uma noção. Ainda mais um projeto desse porte, vai barrar o terceiro rio em volume da Amazônia, o principal contribuinte em sedimentos de Rio Amazonas, e parece que a gente tinha que fazer correndo. A equipe técnica pediu as complementações, nós encaminhamos cópia para a direção, o Presidente do IBAMA também encaminhou. E aí quando chegaram as complementações para o parecer final, depois das audiências públicas, porque chegaram as complementações e daí nós fizemos as audiências, e aí a equipe técnica verificou que tinha uma série de inconsistências no projeto. Que ele apresentava alguns impactos com relação à peixes principalmente, que poderiam repercutir no Peru e na Bolívia, e que não estavam sendo corretamente tratados pelo governo brasileiro. E também, dúvidas com relação... Tinham dados que tinham inconsistências com relação à questão de sedimentos, justamente a quantidade de sedimentos que vinha. Que levavam a crer que o projeto estaria fadado ao insucesso. Ou ele encheria logo de sedimentos os reservatórios, ou ele causaria impactos também abaixo, retendo sedimentos e fazendo com que a dinâmica do Madeira, abaixo das barragens, também mudasse muito. Isso não tinha sido corretamente avaliado. E com isso a equipe se posicionou a favor de um novo Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Um novo EIA eu entendi que não era possível. Nós tínhamos gerado aquele estudo, foram exigências nossas, nós estabelecemos o termo de referências, nós dissemos o que deveria ser feito. E aí

também tem que ser justo com o empreendedor, que era Furnas e Odebrech, eu não posso simplesmente dizer, bom, azar agora faz de novo! Então, eu voltei para a equipe e disse “olha, eu concordo com a impossibilidade de dar a licença nesse momento, está no meu parecer que ele não tinha condições de dar a licença. Mas sugiro que vocês me coloquem o que deve ser complementado, porque a resolução 237 do CONAMA estabelece que se possa fazer uma etapa de complementações depois das audiências públicas, então, coloquem o que deve ser complementado e vamos chegar a uma definição sobre isso”. Só que aí o governo (Presidente da república, Ministra Dilma, ministro do MME) não gostou muito desse encaminhamento. Eles achavam que deveria ter encaminhado para a liberação (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Ao propor realizar um empreendimento hidrelétrico na Amazônia, não é de se estranhar que isso cause polêmica. Apesar da sua capacidade de energia potencial de 6,4 MW os impactos são também potencialmente grandes. Como ficou explícito na fala do diretor do IBAMA, percebe-se que, apesar de setores do MMA e do próprio IBAMA serem contrários ao empreendimento, os setores energéticos do governo foram contundentes em sua pressão para a liberação dessa licença prévia. A divisão de opiniões dentro dos órgãos ambientais e do MMA culminou com a mudança dos quadros e a divisão do IBAMA. Sobre isso:

A minha saída se deu muito em função das discussões em torno das hidrelétricas do Rio Madeira. Por isso eu estou aqui (em Porto Alegre)! Eu posso falar, não tem problema. Bá... digamos assim, que nesse momento o MMA... tanto que agora a licença saiu sem parecer técnico. Então me parece que daí o MMA também, digamos, assumiu razões políticas para a liberação dessa licença. Não teve parecer técnico. Foram anexados pareceres de outros especialistas ao processo, mas não uma equipe técnica que avaliasse e que fizesse um procedimento normal. Eu acho que aí houve nesse último momento, nesse projeto específico, e aí eu avalio, porque esse projeto não é uma bandeira de luta nacional. Não tem nenhuma entidade, tanto que não deu nenhuma polêmica maior. Nenhuma entidade grande, ONG nacional... os movimentos meio que aceitaram essa posição. Essa posição de força do governo. Foi em função disso (a divisão do IBAMA). Ou seja, criou-se as condições para que isso pudesse acontecer. Consegui se colocar o IBAMA como o vilão de uma história, dizer: “olha, o IBAMA de fato, agora, está trancando, nós não vamos ter energia”. A ministra (Marina) entendeu até quase que como um boicote à ela por parte da equipe de IBAMA. Essa idéia de divisão do IBAMA não é uma idéia nova. Mas nunca teve fôlego e nunca foi discutida. Eu, o principal questionamento que eu tive com isso, e não tinha mais condições de ficar lá é que não houve discussão. Eu não me via em condições de sentar com os funcionários e dizer: “olha, eu não sabia que o IBAMA ia ser dividido, não me foi comunicado”. Eu fui comunicado no dia em que foi comunicado para a população. Assim como para o presidente do IBAMA. Então não tinha mais condições políticas de segurar o rojão que já é estar no licenciamento e ainda estar num governo que não teria muita condição de tocar o trabalho com os servidores. Um trabalho que não é discutido, mas imposto. Isso não é o meu feitiço de trabalho (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Essa situação de liberação da licença prévia para a hidrelétrica do Rio Madeira culminou com a mudança em 2007 dos quadros do MMA e a entrada do novo Secretário Executivo, anteriormente ligado à secretaria de florestas, João Paulo Capobianco. O novo

secretário executivo do MMA, como já foi referido no primeiro capítulo deste trabalho, foi originalmente vindo da ONG ISA – Instituto Sócio-Ambiental com uma base programática a defender. Na situação dessa hidrelétrica colocou-se de forma controversa, como mostra o depoimento a seguir:

Eles (MMA) deram total liberdade para o IBAMA avaliar o projeto. Quanto a isso eu não posso falar nada da Ministra. Quando se chegou a crise do resultado do parecer do IBAMA aí se sobressaiu uma figura que foi o secretário executivo atual, Capobianco. E o Capobianco ele teve um entendimento, eu tive até uma discussão com ele numa reunião que a Ministra convocou, que ele entendia “não essas questões que o IBAMA está colocando podem ser resolvidas na licença de instalação”. Eu disse: “Capobianco, isso não pode”. Porque digamos que eu tenha aqui um problema insolúvel... eu já criei no empreendedor uma... Dando a licença prévia tu estás dizendo: “tudo bem, segue adiante que isso está bom”. Eu não posso deixar na licença prévia uma questão que se não resolvida, não pode ser feita. Porque na licença prévia para instalação ele vai me dizer como ele vai fazer. Ele vai me explicar como ele vai fazer, e alguns detalhes. Vai detalhar o projeto técnico. Eu não posso ter um detalhe que seja tão importante que vai inviabilizar o projeto nessa fase. A questão de viabilidade ou não, se dá na licença prévia e não na licença de instalação. E o Capobianco disse: “não... isso é um problema deles! Se eles não conseguirem ter solução para isso, não sai”. Daí eu digo: “eu não posso fazer isso. Eu estou aqui para dar licença com credibilidade. Ainda mais com duas hidrelétricas que são meia Itaipú, eu não posso brincar com isso. Não posso deixar para uma fase seguinte questões que tem resolver agora. E se não for viável, alguém tem que dizer que não é viável. E se for viável, alguém tem que dizer com todas as letras é viável e como é viável”. Mas o Capobianco foi um dos que defendeu essa posição. E foi a que saiu, tanto que licença acabou saindo. Com um condicionante que não foi atendido e vai trancar logo ali adiante. Por isso eu acho que não é honesto para o país. Eu penso que a licença de instalação pode não sair em função do não atendimento de... Porque tem uma condicionante ali que ainda está avaliando a viabilidade. Aí no dia seguinte eu corro para o governo para dizer “façam o leilão”. Que não saiu até agora! Era uma pressa para fazer o tal do leilão da hidrelétrica e não saiu até agora! E a posição do Capobianco acabou prevalecendo, tanto que ele se transformou no novo secretário executivo e a licença no IBAMA foi liberada sem parecer técnico. Isso eu acho que foi uma perda, foi um momento não dos mais brilhantes da condução do MMA (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Em entrevista antes da concessão da licença ambiental, pode-se ver a posição da ONG Núcleo Amigos da Terra acerca desse empreendimento:

Agora para o Rio Madeira está o secretário Capobianco querendo forçar que saia o licenciamento ambiental. Sabe o que vai acontecer? Vai pra justiça. O ministério vai passar por bonzinho, e aí as ONGs vão ter que arcar com os custos: desgaste físico, procurar advogado o “diabo à quatro” para parar a bobagem deles na justiça (Kátia Vasconcelos – Diretora do Núcleo Amigos da Terra).

O Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira é formado por duas hidrelétricas: Santo Antonio e Jirau, a primeira com potência de 3.150 MW de energia e a segunda com potência de 3.300 MW. As duas juntas somam aproximadamente 6,4 mil MW. “Essa energia atenderá a

necessidade de incremento anual de oferta de energia elétrica da ordem de 3,3 mil MW médios no período de 2011 a 2015” (RIO MADEIRA, 2008). Ambas são consideradas “carro chefe do segmento de geração de energia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC, do Governo Federal)” (RIO MADEIRA, 2008). Os empreendedores são Furnas Centrais Elétricas e a Construtora Norberto Odebrecht. No Brasil, hoje, 73,07% da geração de energia vêm de energia hidrelétrica, e o complexo de Usinas do Rio Madeira equivale a mais da metade da energia final de Itaipu (ESTRATÉGIAS: MEIA ITAIPU NO RIO MADEIRA, 2007) Apesar da importância econômica do projeto, há muita resistência por parte das ONGs e dos movimentos sociais. A seguir, em artigo no jornal O Estado de São Paulo, o presidente da EPE – Empresa de Pesquisa Energética comenta a resistência a este e outros projeto hidrelétricos:

Em evento no BNDES, Tolmasquim (presidente da EPE – Empresa de Pesquisa Energética) reclamou da dificuldade na aprovação de hidrelétricas no Brasil. Segundo ele, o aumento das exigências ambientais e das comunidades atingidas vem encarecendo os projetos, a ponto de perderem competitividade com relação às usinas térmicas. "Qualquer projeto hidrelétrico virou moeda de barganha para entidades, ONGs e prefeituras, por exemplo", afirmou. "Há exigências legítimas, como escolas, hospitais, mas será que é o consumidor de energia quem deve pagar por isso? Ou são as prefeituras?" O presidente da EPE destacou que as usinas térmicas não enfrentam tantas exigências e, por isso, estão ganhando vantagens comparativas. Ele afirmou, porém, que com a entrada das usinas do Rio Madeira, além da Usina de Estreito - com 1 mil MW, no Tocantins, cuja licença ambiental está prestes a ser concedida - o Brasil retomará sua vocação hidrelétrica (PAMPLONA, 2006)

Os conflitos explicitados em torno dos licenciamentos ambientais e, de forma mais evidente, com relação aos empreendimentos hidrelétricos trazem à tona as divergências e os antagonismos existentes entre os setores ambientais e os setores ligados ao desenvolvimento econômico no Brasil. O pano de fundo desses conflitos remete a formas distintas de entender o desenvolvimento econômico e sua relação com o meio ambiente e a vida do ser humano, mas também revela uma tradição diferente de fazer política. Enquanto empresários buscam formar sua própria base por meio da construção de alianças e vínculos diretos com as elites políticas desde os momentos eleitorais, os ativistas das causas ambientais têm uma forte tradição e origem em associações, movimentos e organizações da sociedade civil.

De toda forma, o que percebemos ao olhar com mais atenção às formas de relação estabelecidas entre setores do Estado e essas organizações ambientalistas é que aqui também são criados vínculos e alianças que extrapolam os tradicionais canais participativos desejados aos moldes de espaços públicos habermasianos. O que notamos é que os laços mais estáveis ou mais relevantes para o objetivo de influenciar politicamente são criados pelas relações

estabelecidas informalmente, na militância (OLIVEIRA, 2008a; 2008b), dentro de todos esses espaços estatais ou não-estatais nos quais aqueles que querem defender a bandeira do meio ambiente se encontram.

Segundo Oliveira (2008a, p. 753), “no caso brasileiro, o contexto político denominado ‘abertura política’ e ‘redemocratização’ constitui um marco do aparecimento de novos padrões de reconversão da formação escolar e universitária em recursos militantes e profissionais para a atuação na ‘área de meio ambiente’”. Assim, o autor salienta que nesse período havia o contexto necessário para a criação de uma gama de redes de organizações nas quais as oportunidades de atuação política eram possíveis em vários níveis e temáticas diferentes, entre elas o ambientalismo. A formação universitária constituía essa rede de forma fundamental. Entretanto, Oliveira (2008a) adverte que, da mesma forma como essa amplitude de diferentes maneiras de atuação e inserção na causa ambiental propiciava um alastramento do tema “meio ambiente”, o que por sua vez gerava um ganho de relevância política cada vez maior ao assunto, por outro lado as formações dessa atuação se fragmentavam cada vez mais em formas distintas e até opostas de pensar a causa ambiental. Segundo o autor:

observa-se uma ampliação das associações, lideranças e “facções” do movimento ambientalista cujas bandeiras de luta e intervenções estão articuladas ao militantismo em grupos estudantis, sindicatos e associações profissionais, em partidos políticos, em organizações religiosas ou em outras organizações e movimentos populares, assim como em empresas de consultoria, em administrações públicas e na burocracia estatal (OLIVEIRA, 2008a, p. 769).

O autor também escreve acerca da reconversão da atuação ambiental em organizações para o campo político. As participações em diferentes esferas de atuação – ambiental, política, profissional, estudantil, em organizações etc. – aparecem como redes que engendram relações e contextos pessoais de escolhas, alianças e vínculos onde os potenciais originais podem ser reconvertidos. Aqui, trata-se da reconversão da formação escolar em atuação no movimento ambientalista e na atuação política inclusive em cargos estatais (OLIVEIRA, 2008a; 2008b). Mas, da mesma forma como a cadeia de relações ocorre de tal maneira que torna possível a reconversão da formação escolar, familiar etc. no engajamento político dentro do ambientalismo e da política, por outro lado ela pode agregar novos atores e construir novos engajamentos. Isso ocorre na medida em que, primeiro, trata-se de uma rede em movimento e constante rearticulação, como sugerimos inicialmente por meio das ideias de Elias (1994; 2000) e Laclau (1986; 2000); e, segundo, essa rede é dependente do contexto, dos processos políticos e das conformações institucionais, como sugere Marques (2006). Dessa forma, modelos

participativos como os da CNMA criam novas formas de acesso à política ambiental e constituem novos atores nesse processo, mesmo que esse espaço de participação seja mais uma promessa do que a efetivação de um espaço público de deliberação, como sugerimos no segundo capítulo.

Mas, de qualquer forma, em relação às condições das práticas políticas de empresários, mais uma distinção entre as formas de fazer política torna-se importante: as experiências de participação popular nas quais ambientalistas estão envolvidos. O fato é que, se os canais institucionalizados como a Conferência não são as principais fontes de influência na política ambiental – recebendo inclusive fortes críticas das ONGs tradicionais –, isso é assim por dois motivos principais. Um dos motivos é a curta história de existência da Conferência; dessa forma, ela ainda não conseguiu constituir um público capaz de se engajar nas discussões com a mesma capacidade argumentativa que as ONGs. O outro motivo é o fato de que as ONGs tradicionais do setor não precisam desse canal para influenciar porque elas contam com os outros mecanismos e toda a rede de relações existente dentro do meio ambientalista. Mesmo assim, não podemos esquecer dos mecanismos eficazes de influência encontrados na atuação nas audiências públicas e no CONAMA. Nos trechos de entrevistas a seguir, vemos alguns exemplos dessa participação:

Nós fizemos inclusive uma discussão pública em Porto Velho. Foi a primeira vez que se discutiu, isso em 2004, previamente ao estudo de impacto ambiental o que deveria conter o estudo. Nós fizemos uma reunião pública de dia inteiro lá em Porto Velho aberta para a sociedade civil, onde qualquer um poderia vir e sugerir “Ah! eu quero que tu estude tal aspecto do Madeira“, “atividade de conservação, populações indígenas”. Tinham ONGs locais. “Amigos da Terra da Amazônia” não participou, era quem poderia ter participado, o ISA, também não. O Greenpeace não estava. Tinha a Kanindé que é uma organização local. O Fórum Brasileiro de ONGs participou. Mandou o representante local. Mas não teve um acompanhamento nacional nessa etapa. Tampouco nas audiências públicas. Também ficou mais restrita às comunidades locais. Tinha um pessoal de algumas ONGs da Amazônia, o IMAZOM acompanhou, e tinha uma menina que teve uma participação bem forte lá... Na segunda etapa das audiências públicas o FBOMS teve um bom acompanhamento (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Entre o segmento ambientalista não governamental e o segmento ambientalista governamental, porque a ministra considera os funcionários do MMA como ambientalistas inicialmente, mas nesse trânsito da sociedade civil para o Estado tem inúmeros componentes que são colocados para a mediação da implementação das iniciativas que a sociedade defende, mas que tem que considerar os recursos públicos a questão orçamentária, tem que considerar a mediação com outras políticas públicas que também são fundamentais para a sociedade de uma forma geral, seja na área da saúde, na área agrícola, agrária, seja na área da educação. Então quando você vai fazendo essas mediações, uma série de outras considerações são colocadas em jogo, que não afetam muitas vezes, a essência da causa ambiental, mas modificam, criam condições para que ela se execute de forma eficiente; por outro lado, as entidades ambientalistas não recebem uma cobrança

direta do conjunto da sociedade sobre a eficiência da sua ação, o estado recebe, por ser exatamente uma instância de representação pública, de interesse público, então ela tem que responder a isso. Mas eu acho que há uma convergência sim, especialmente porque na atual gestão esses mecanismos que eu já falei, e essa prioridade de controle, e a participação social gera uma vinculação muito forte entre o interesse do conjunto da sociedade, no caso aqui do segmento ambientalista e as ações do governo, e no caso em especial do MMA (Nilo Diniz – Diretor do CONAMA 2005-2008).

Muito forte! Muito forte! (a participação da sociedade civil no MMA) Inclusive isso sempre foi um motivo de choque com outros ministérios que têm pouca tradição de participação social. O MMA já tem, independente do corte mais esquerda do governo Lula, já tem uma tradição de instâncias colegiadas, e de participação de governo com a sociedade que é o CONAMA que foi criado, inclusive, na época da ditadura militar, mas já com o recorte de participação da sociedade. E no governo Lula esse modelo do CONAMA foi disseminado para uma série de outros colegiados que não existiam. Foram criados novos colegiados, como por exemplo, Comissão Nacional de Biodiversidade, com a participação de governo e da sociedade. E outros conselhos que tinham o recorte “chapa branca”, que eram só governamentais, o caso do CGEN - Conselho de Gestão do Patrimônio Genético que eu vim a trabalhar, mas, especificamente, que não tinha a participação da sociedade e que por uma decisão política da Ministra passou a contar com convidados permanentes, representantes de vários setores da sociedade nesse conselho, nas reuniões ordinárias. Então eu acho que isso foi uma marca muito forte nesse governo Lula, foi a ampliação dos espaços de participação da sociedade, espaços de controle social, espaços de participação mesmo. Ainda que em alguns desses locais tenha limitações, como é o caso do CGEN em que essa forma de participação como convidado não permite o direito a voto. Mas, outros conselhos foram criados no MMA, por exemplo, a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais, Comissão Nacional de Políticas para o Cerrado. A CONAFLO, Comissão Nacional de Política Florestal. A CONABIO, que não existia. O CGEN. (Eduardo Vélez – Secretário de Patrimônio Genético do MMA 2002-2007).

Após termos analisado e observado alguns dos principais conflitos ocorridos nesse período de governo, pretendemos ter alcançado uma dimensão diferente de análise dos processos de construção de decisões políticas e da forma como certas políticas são influenciadas por inúmeros fatores e agentes envolvidos no processo. Procuramos perceber que os processos de participação não são lineares nem se restringem às formações institucionais existentes e àquelas desejadas por muitos.

Assim, se não podemos afirmar que o nível de protagonismos do MMA e dos ambientalistas foi forte e decisivo na maior parte das escolhas políticas do governo Lula durante o primeiro mandato, observamos que em certos momentos esse protagonismo pode se concretizar e alcançar relativamente seus objetivos. Se, por um lado, ambientalistas de ONGs sentem que o MMA não teve o espaço imaginado no governo, e o meio ambiente foi derrotado pela força de uma concepção de desenvolvimento não sustentável, por outro lado, empresários lamentam as perdas sofridas em seus negócios em função de um certo endurecimento na

política ambiental. Veja o que dizem os empresários do setor elétrico sobre a política ambiental no governo Lula:

(Pergunta: De um modo geral, qual a sua percepção sobre o impacto das políticas ambientais do primeiro mandato do governo Lula no setor econômico brasileiro?) Por linhas tortas, aumentou a conscientização do setor econômico quanto à irreversibilidade de práticas ambientais que garantam um desenvolvimento sustentável (Empresário B – empresário representante do setor de geração de energia elétrica).

(Pergunta: A sua área de atividade econômica foi afetada por políticas ambientais no primeiro mandato do governo Lula (2003-2007)? Por quê?) Foi profundamente afetada, embora o contexto no qual esse efeito aconteceu já viesse de políticas anteriores que, de certa forma, o governo Lula adotou e até ampliou. Na situação mais notória e candente, um dos principais contratos de prestação de serviços adjudicado à empresa do autor das presentes respostas foi susgado temporariamente pelo cliente pela razão principal de não ter conseguido que fosse emitida pelo IBAMA a licença prévia pertinente, situação que perdura há mais de quatro anos sem uma sinalização clara a respeito de quando o projeto será retomado (Empresário A – empresário representante do setor de infra-estrutura energética e saneamento).

(Pergunta: Se foi afetada, este efeito teve consequências positivas ou negativas para o seu setor de atividade econômica? Explicar.) Como ficou implícito na resposta à questão anterior, as consequências foram altamente negativas para o resultado econômico da empresa e para o cumprimento de seu papel social, dado que restringiu a possibilidade de dar trabalho a um contingente maior de colaboradores ou de retribuir melhor tal colaboração. Destaque-se, num contexto mais amplo, que o retardamento do projeto mais afetado ocasionou, inclusive, restrições no montante de energia elétrica a ser enviado pelo Brasil à Argentina para atenuar a situação de escassez vivida pelo país vizinho (Empresário A – empresário representante do setor de infra-estrutura energética e saneamento).

Nesses fragmentos, surge mais uma vez a questão dos licenciamentos e a visão dos empresários exemplifica bem o pensamento dos setores econômicos sobre a burocracia ambiental impeditiva do desenvolvimento econômico. Nas citações seguintes, o empresário A segue falando sobre sua opinião acerca do licenciamento como um entrave ao desenvolvimento do país. Além disso, outro trecho da diretora de desenvolvimento sustentável do MME traz a perspectiva do conflito com os setores ambientais e o quanto eles dificultam as atividades de mineração e energia, essenciais para a vida do ser humano:

(Pergunta: De um modo geral, qual a sua percepção sobre o impacto das políticas ambientais do primeiro mandato do governo Lula no setor econômico brasileiro?) Um quarto de século depois do advento da lei federal 6938/81, que instituiu o licenciamento ambiental no país, os órgãos ambientais ainda continuam a ser geridos e operacionalizados por expressivos contingentes de pessoal despreparado para a tarefa, com o que os termos de referência e consequente conteúdo dos EIA/RIMAs carecem de objetividade, tratando muitas vezes de estudos puramente acadêmicos de diletantes que não tem real entendimento e/ou compromisso com o objeto do impacto causado por um dado empreendimento. Esses “estudos” volumosos, dispersivos, repetitivos e onerosos aumentam dramaticamente o

chamado “custo Brasil” refletindo-se no custo dos empreendimentos e do produto por eles gerados, afetando a competitividade das empresas brasileiras que de alguma forma dependem de energia elétrica, o que significa virtualmente todas, além de drenar inutilmente renda da população pagante das contas de energia elétrica que, assim, deixa de fazer compras, melhorar o IDH e injetar recursos no setor produtivo e melhorar a arrecadação. Como falta mais arrecadação escasseiam recursos para investir na melhoria ambiental, como é o caso do saneamento urbano e dos setores de saúde e educação. Ou seja, a implementação dos procedimentos ambientais é um processo autofágico que traz no seu bojo uma componente de descuido ambiental (Empresário A – empresário representante do setor de infraestrutura energética e saneamento).

(Sobre os pontos de maior conflito) Setor elétrico. Nas hidrelétricas... pela extensão! ... E, ainda, no setor elétrico, embora ligado à gente... o uso de carvão mineral. Porque aí tem as duas coisas em si, a mineração em si e a geração de energia. Nós temos um grupo interno no MME de discussão das questões ambientais, dessas tratativas das questões ambientais com o MMA. Daí a gente fala como MME. Eu pessoalmente tenho a perspectiva de que a gente está como num pêndulo. Nós estivemos, por exemplo, o setor mineral, principalmente, no pêndulo do lado esquerdo. Vamos chamar esse lado do lado negativo. Onde a mineração gerou passivos ambientais, que hoje a gente chama os passivos ambientais os órfãos, minas órfãs, porque não têm dono. A mineração já acabou há não sei quanto tempo... se dissolveu. Então quem é o dono daquilo ali? Então, o passivo ambiental... a gente estaria do lado esquerdo. Passamos pelo meio - que é o que eu chamo de sustentabilidade - direto e fomos lá para o lado direito. Então eu acho assim, que o PAC, por exemplo, ele trouxe uma perspectiva de conciliação. Porque fica clara a necessidade do país se desenvolver, ninguém vai se desenvolver sem energia, e sem bens minerais. Não tem jeito. Tudo que você quiser pensar na vida tem um bem mineral embutido. Até o meu sapato eu te garanto que tem. Couro vem da mineração, a borracha vem de uma mineração muito específica que é a de petróleo... é um bem mineral também. A máquina que cortou o couro tem ferro na lâmina, a agulha é uma agulha de alumínio, tem alumínio, mineral, bauxita na sua composição. Então assim, nada, não tem como você pensar neste mundo, que a gente chama o mundo tecnológico, sem mineração e sem energia. Então é um impasse! O que eu espero é que cada vez mais isso pese para que a gente chegue com esse ponteiro da balança no meio (Maria José Salum – Diretora de Desenvolvimento Sustentável do MME).

O que se pode argumentar a partir das entrevistas e dos depoimentos daqueles que representam os setores econômicos, seja no governo, seja fora, é que, se o tema ambiental trouxe tantos impedimentos e dificuldades às suas atividades, isso significa que também não se trata de um setor tão rechaçado como sugerem os ambientalistas da sociedade civil. Mais uma vez, nossa ideia de que o meio ambiente conquistou um certo protagonismo e teve um ganho relativo de poder no primeiro mandato do governo Lula parece encontrar respaldo. Os trechos a seguir tratam desse tema:

Se eu fosse usar uma coisa figurativa eu te diria que um ministério que tradicionalmente nem entrava na sala onde eram tomadas as decisões, ficava do lado de fora... ele entrou para dentro da sala, o que não significa que... , entrar para dentro da sala não significa que tudo que ele queira seja aceito e implementado. E eu acho que ao longo da gestão foi se afunilando um conjunto de questões, sobretudo com a área de infra-estrutura que gerou tensões e reações e essas reações foram devido ao fato de que o ministério aumentou seu protagonismo e passou a

fazer um esforço de ser mais propositivo. No sentido de que ele apresenta uma visão de desenvolvimento que gera polêmicas, que gera reações (Cláudio Langone – Secretário Executivo do MMA 2003-2007).

Eu acho que ela (Ministra Marina Silva) tem sido fundamental para muitas conquistas que o MMA tem feito. Seja para priorizar um olhar para a Amazônia. Acho que o fato de ela ter toda a história pessoal dela, tudo que ela significa para a Amazônia, líder seringueira, por ter convivido com o Chico Mendes. Então, eu acho que ela tem, ela carrega um peso que é muito importante para o país. A gente percebe isso, como ela é importante, quando a gente estava em delegações estrangeiras, o respeito que a Marina traz para o país em sendo Ministra do Meio Ambiente é uma coisa impressionante. De ter visto cenas de tietagem quase de delegações estrangeiras que vinham falar com ela. Técnicos que vinham assim, quase aquela coisa de pedir autógrafa. Ela tem essa representatividade. Ela passa isso muito. Ajuda no reconhecimento do país e, eu posso ter tido uma divergência específica em um ponto que infelizmente pode ter sido crucial para minha presença lá no IBAMA, mas certamente as políticas levadas pela Ministra são políticas corretas. Ela tem uma boa condução da equipe e uma boa visão técnica até. Apesar de não ser técnica da área ela estuda muito, ela procura se aprofundar e se cerca de pessoas que quando ela não sabe, ela tem especialistas, e tem as opiniões cada vez mais balizadas dentro de cada tema. Então eu acho que ela conduz com muita seriedade a política ambiental. Quando eu fiz as críticas pontuais que eu fiz não é que a ministra tenha me decepcionado, não, acho que foi bem pontualmente. Eu tive meu espaço para fazer essa discordância, não fui a posição que venceu nessa questão do Madeira, mas, pude acompanhar a seriedade e a força com que ela acompanhou, por exemplo, um leilão de 2005 nós tivemos uma hidrelétrica no Tocantins que nosso parecer foi pelo indeferimento, fomos contra a concessão da licença e era a maior hidrelétrica daquele leilão tinha 480 MW, não era muito grande, mas para aquele leilão ela era a maior. Bom, esse assunto foi até a Presidência da República! E a Ministra sempre segurou a discussão conosco. Sempre, assim como nos transgênicos, assim como na questão de Barra Grande sempre deu a total autonomia para que o IBAMA tomasse as medidas junto ao MPF, não desse a licença só por pressão do setor elétrico. A própria transposição do São Francisco ela sempre teve uma postura muito séria. Acho que nesse caso final foi..., porque a pressão chegou direto do Presidente da República! Foi direto do Presidente. Mas eu acho que isso não tira o mérito do trabalho da ministra na condução do MMA. Pelo menos na minha avaliação ela conduz de maneira adequada e traça políticas adequadas para o país. A própria priorização da política de combate ao desmatamento da Amazônia, botar política federal, exército, prender gente do próprio IBAMA... Isso foi ela (Luiz Felipe Kunz – Diretor de Licenciamento Ambiental do IBAMA).

Na verdade, se você avalia, por exemplo, o que o MMA conseguiu no caso do licenciamento. Essa estruturação do licenciamento, que força um processo mais transparente e menos possibilidade de intervenção política crua, digamos assim. Então, por isso a questão do licenciamento foi para a mídia. Por que deixou de ser a compra da licença, *entre aspas*, o forjar uma licença, o conquistar uma licença por pressão política, ficou mais difícil. Então a questão ambiental ela vem para mídia em função de toda essa crise climática da divulgação dos relatórios internacionais. Mas, se você for avaliar qualitativamente o que a mídia fala do MMA é negativo. A mídia fala do licenciamento como um problema... Então, eu acho que na verdade, o MMA conseguiu se estruturar de tal forma a se colocar no processo concretamente de forma processual mesmo, procedimental. A questão do licenciamento está na mídia porque hoje ela tem regras claras, divulgação, processo de acompanhamento que permite isso. Porque antigamente era assim, um telefonema do deputado para o diretor do IBAMA, “Libera aí...” e liberava, e ninguém ficava sabendo. Agora não. Tem um sistema de acompanhamento na Internet, tem a divulgação dos laudos, a divulgação de tudo então, todo mundo está sabendo o que está acontecendo. Então, é obrigatório se analisar o processo. Mas só que a imprensa critica o processo. A imprensa não valoriza o procedimento como um procedimento de salvaguarda,

como um procedimento correto. Então, eu acho que a imprensa reflete um pouco essa coisa meio tacanha de você ver a questão ambiental como um entrave. E acho que a questão do licenciamento ambiental que com todos os problemas que a gente ainda tem, da liberação de licenças de obras que a gente considera problemáticas. A organização do licenciamento ambiental do IBAMA foi na minha avaliação o maior avanço que a gente teve. Porque antes não tinha nada. O licenciamento ambiental do IBAMA era uma zona! Eram processos que não tinham páginas numeradas! Eram processos em que a possibilidade de corrupção estava aberta o tempo todo. Ingerência política... Porque não tinha nenhum tipo de procedimento, transparência nada. Então eu acho que isso, apesar da gente ainda ter problemas, foi um dos grandes avanços (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Os trechos citados sugerem o relativo ganho de relevância do setor ambiental, que é objeto de nossa argumentação. Um dos fatores que respalda isso está na capacidade de estruturar suas instâncias burocráticas retirando do processo de licenciamento ambiental uma informalidade que dava espaço para práticas fraudulentas e deixava o órgão ambiental muito suscetível a pressões políticas dos interessados na liberação das licenças. Isso pode ser notado no discurso da representante de ONG, mas também na fala do Diretor de Licenciamento do IBAMA, citada no primeiro capítulo, sobre a desordem e a falta de pessoal que havia nos órgãos ambientais antes desse governo, as quais foram resolvidas a partir da realização de concursos públicos. O outro fator que respalda a ideia de um relativo ganho de relevância do setor ambiental está relacionado ao próprio poder de impedimento de certos empreendimentos considerados impactantes ao meio ambiente, como o citado no caso da hidrelétrica no Tocantins, onde mesmo com a intervenção do Presidente Lula houve a permanência de posição da negativa ao empreendimento. Mas, também, a própria impressão do secretário executivo do MMA mostra bem claramente que houve um ganho de protagonismo do ministério em relação aos outros, embora, como ele próprio admitiu, “entrar na sala e sentar na mesa é diferente de ser ouvido e levado em consideração”. As entrevistas com outros secretários do segundo escalão do MMA também mostram essa percepção:

Embora eu tenha falado que o grande problema que a gente teve foi essa questão da transversalidade... nós tivemos exemplos... a BR-163 que é um exemplo de transversalidade. Acho que a questão do combate ao desmatamento também. Envolveu 10, 11, 12 ministérios! São exemplos de transversalidade. São situações que eu não vi acontecer nas outras gestões. Então eu realmente concordo com a ideia de que o ministério teve um protagonismo maior dentro desse governo. Eu acho que isso é adequado. Mas que ainda é muito longe de nós ganharmos o papel que deveríamos cumprir. Eu acho, é o que eu digo: não é uma questão do ministério mas é uma questão de maturidade institucional que a gente vive, de uma forma geral no Estado brasileiro. Então eu vejo que assim como nós temos problema com a segurança, saúde, etc, tem também problema com a questão ambiental. O interessante é que setores estratégicos, principalmente da área empresarial, estão começando a perceber muito claramente a importância (Volney Zanardi – Secretário de Relações Institucionais do MMA).

Então, há uma espécie de leitura em alguns casos de que ela sofreu muitas derrotas. Mais derrotas do que vitórias. Eu acho que não. Pelo contrário, eu acho que ela conseguiu, dar à questão ambiental uma dimensão maior. O que é muito difícil: dar uma dimensão grande para a questão ambiental dentro do governo. Seja de direita seja de esquerda. O Brasil tem muita desigualdade, então, o apelo é emprego, renda, desenvolvimento. Então, a questão ambiental, geralmente, é vista como algo que atrasa, que torna as coisas mais lentas. Há, ainda, inclusive na esquerda, isso muito forte. Mas, do ponto de vista de questões em que haviam divergências, que tiveram que ser dirigidas pelo Presidente da República... houveram muitas nessa gestão relacionadas a questão ambiental, o que me parece que não era muito comum nos outros governos. O MMA trilhava um caminho mais de ONG dentro do governo. Ficava num cantinho, lá, não se indispunha muito, não comprava grandes brigas e conseguia distribuir algum recurso para ONGs, então conquistava muita simpatia com lideranças importantes, enfim, e a coisa ia andando. Ele se descolava do governo. O ministério tinha uma ação descolada do governo. Acho que a gestão da Marina, não vou dizer que foi exemplar e perfeita, mas foi muito boa. Teve uma série de dificuldades, mas ela conseguiu trabalhar, e acho que isso foi um ato de grande fidelidade ao governo, ela conseguiu atuar como governo e não como um braço verde do governo ou ONG dentro do governo. Não! Sempre se fez política de governo e não apenas de ministério do meio ambiente. Bom, quais seriam as vitórias... Eu acho que aprovar a lei de gestão de florestas públicas, foi uma vitória, um tema polêmico que teve apoio do governo (Eduardo Vélez – Secretário de Patrimônio Genético do MMA 2002-2007).

Aqui outro aspecto pode ser levantado em relação ao protagonismo do MMA. Na fala do último entrevistado surge novamente uma idéia, que já havia aparecido nos capítulos anteriores na fala de outros entrevistados, de que o MMA deixou de ter uma posição mais de ONG e passou a ocupar seu espaço enquanto governo a partir do mandato do Presidente Lula. Isso, como vimos no primeiro capítulo, diz respeito à estruturação dos Ministérios do Meio Ambiente anteriores, nos quais havia uma aproximação também muito grande com as ONGs, mas de forma diferente, com ambientalistas ocupando cargos técnicos e financiados pela cooperação internacional; além disso, em se tratando de um Ministério com um peso político muito pequeno, para não dizer nulo, não havia como articular “um discurso ambiental de governo” em oposição ao das ONGs. Em relatos informais, entrevistados do MMA comentam que em governos anteriores o Ministério não era sequer chamado para comparecer às reuniões ministeriais. Ademais, como vimos em Oliveira (OLIVEIRA, 2008a; 2008b), o ambientalismo é fundamentalmente originário da sociedade civil, principalmente das organizações. Há, portanto, uma imbricação muito forte entre os setores ambientais do Estado e da sociedade civil ao longo da história política brasileira. Muito pouco do debate político acerca do meio ambiente se originou fora da sociedade civil, em partidos e dentro do próprio Estado. Assim, a tentativa de formular seu próprio discurso ambiental, um discurso que procura se constituir como governo e, portanto, diferente da sociedade civil, é mais provável e ganha sentido nesse momento, quando o próprio MMA consegue articular uma posição de maior prestígio entre as

pastas governamentais concorrentes. Outros aspectos são pertinentes na fala da representante da ONG ISA:

Tem muito espaço de participação e acho que a sociedade civil organizada precisa se capacitar para aproveitar esses espaços da melhor forma possível. Mas eu acho que o movimento tem conseguido nesses espaços bastante vitórias, mas precisaria se qualificar melhor. Para isso seria importante se tivesse investimentos no fortalecimento desse setor. A gente é muito criticado na atuação na Amazônia por conta da história do capital internacional. Porque as ONGs dependem do capital internacional. Não tem recurso nacional para isso! O Fundo Nacional do Meio Ambiente que é um instrumento de financiamento das ações da sociedade civil não paga salário. Ou seja, o mecanismo oficial, governamental para apoiar a sociedade civil na sua atuação acha que a sociedade civil tem que trabalhar de graça. Que você vai ter técnicos que vão trabalhar de graça para o governo, quer dizer, para um projeto. Ou que o projeto funciona sem precisar de gente. Isso não existe! Nos países mais desenvolvidos quem banca a sociedade civil para que ela possa participar é o próprio governo. E no Brasil isso acontece só nas áreas sociais. Na área ambiental isso não acontece. E nesse ponto eu tenho uma decepção com o MMA. Eu acho que o MMA reduziu essas possibilidades de apoio à sociedade civil e com isso fragilizou a sociedade civil. O ministério que precisava de uma sociedade forte e organizada, capaz para contribuir com ele, abriu mão disso mais uma vez. Então, eu acho que a gente precisa buscar mecanismos de financiamento que fortaleçam a atuação da sociedade civil. Que permitam essa qualificação, essa capacitação para a participação. Acho que o governo tem que assumir esse papel. Nunca assumiu no Brasil, nem na própria área governamental. Durante muito anos quem bancou os programas governamentais de meio ambiente foi a cooperação internacional. Então eu acho que isso é uma coisa que precisa amadurecer de parte do governo. E aí a gente também tem que se qualificar para a relação com os outros setores da sociedade, buscando saber fazer oposição quando necessário, mas também construindo outras parcerias. Eu já fui mais cética quanto a isso, hoje eu estou acreditando mais na possibilidade dessa relação com o próprio setor privado. Acho que a maior parte do empresariado nacional ainda é tosca em relação a essas questões. Mas acho que a gente tem setores que já reconhecem a importância dos recursos naturais para a sua sustentabilidade, portanto, começam a ver a necessidade de conservação dos recursos de outra maneira e acho que a gente precisa aproveitar melhor essas potenciais parcerias. A sociedade precisa estar qualificada para isso. Para ir atrás de outros parceiros que não apenas do governo, já que governo também não sabe como construir essas parcerias, não está aberto a isso para tentar elevar um pouco o nível da conversa ambiental (Adriana Ramos – Diretora do ISA – Instituto Sócio-Ambiental).

Nesse trecho de entrevista, percebemos os dilemas que estão colocados à sociedade civil: de um lado, a necessidade de encontrar quem financie as suas ações, que no caso ambiental são muitas vezes técnicas; de outro lado, a necessidade de autonomia. Por sua vez, há crítica e desconfiança quando esse financiamento vem de outros países, e, portanto, um chamamento ao governo para que este se responsabilize pela viabilidade financeira das organizações. Mas, como discutimos inicialmente, a possibilidade de a sociedade civil articular uma oposição ou se constituir como algo separado, diferente do Estado, passa também pela autonomia de organização e manutenção de suas atividades. Aqui, há o perigo advertido por Chandhoke (2003) de a sociedade civil existir apenas nos moldes permitidos ou possibilitados

pelo Estado. Além disso, lembramos que, se as organizações ambientalistas estiveram em dependência mútua em relação ao Estado e aos programas da cooperação internacional, desempenhando atividades técnicas e burocráticas dentro do MMA, esse quadro mudou a partir da realização dos concursos públicos e da substituição de quadros oriundos de programas internacionais por quadros de carreira. Essa dependência mútua tem a ver com o fato de que, mais uma vez lembrando Oliveira (2008a), grande parte dos técnicos das áreas ambientais encontraram o potencial de desenvolvimento de suas atividades profissionais em ONGs, o que fazia dos órgãos ambientais brasileiros dependentes da *expertise* desses profissionais. No caso das ONGs, criou-se um tipo de atuação ambiental que, em muitos casos, observados por meio dos seus projetos e do seu programa, é uma atuação técnica ambiental e não política. Ocorre que uma ação técnica em meio ambiente não precisa ser necessariamente realizada por setores da sociedade civil, podendo ser feita por técnicos estatais. É importante salientar que, apesar de ter trazido o tema “meio ambiente” para o campo das lutas sociais, a sociedade civil não é a fiel depositária dos interesses ambientais, cabendo ao Estado a tarefa constitucional no zelo e na sua manutenção.

Mas, ainda, revisando aspectos debatidos inicialmente neste trabalho sobre as funções da sociedade civil, parece questionável que à sociedade civil se atribua qualquer papel técnico ou especializado em qualquer tema. Ou seja, aqui podemos questionar se, ao desempenhar um papel técnico, essas organizações não estariam desempenhando uma função que caberia mais ao Estado do que à própria sociedade civil? Isso é bastante comum quando notamos a ação de ONGs em países com grandes desigualdades e necessidade sociais como o Brasil. Em outro momento, analisamos (LOSEKANN, 2005) a constituição das APAEs (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais) no Brasil, entidade que desenvolveu suas atividades de educação e assistência aos Portadores de Deficiência numa lacuna deixada pelo Estado, tornando-se a maior responsável pela educação dessa população no país. Boa parte das organizações ligadas à assistência social no Brasil se desenvolveu dessa forma, num processo de substituição do Estado principalmente na implementação de políticas neoliberais. Essas organizações tornam-se dependentes do financiamento do Estado, que, por sua vez, depende destas para a execução das respectivas políticas sociais. Isso gera um processo de dependência mútua que mina com a capacidade de autonomia das organizações e torna os públicos dessas políticas reféns das incertezas de uma estrutura não regulada.

Não obstante, o movimento de diferenciação foi feito pelo governo e manifesta claramente a ideia de ser diferente e autônomo das ONGs. No fragmento a seguir sobre a transposição do Rio São Francisco, o secretário de patrimônio genético fala sobre a posição

diferenciada do MMA. Em contraposição trazemos a posição de uma representante de ONG contrária à posição do MMA:

E aí eu acho que a ministra procurou fazer política de governo, mesmo... No caso da transposição do São Francisco em vez de fazer uma política de sou contra, os técnicos do MMA analisaram o projeto, apontaram as inconsistências do ponto de vista macro. Então, havia uma previsão original de vazão, de puxar a água. Na verdade, o rio vai continuar andando no seu leito normal, simplesmente vai se fazer uma puxada de água. Que é muito comum aqui, para o plantio, lavoura de arroz no RS. Faz um levante de águas, faz um cano e bombeia a água pra esse canal para irrigar a lavoura. Então o São Francisco é um canal gigante, mas o volume de água que vai ser retirado por unidade de tempo, é 20 vezes menor do que a proposta original. Então o impacto sobre o rio vai ser praticamente desprezível do ponto de vista da retirada de água. Do ponto de vista da extensão da obra, também havia a previsão de conectar as duas bacias e isso poderia criar problemas para a fauna e para a biota por conectar a água de uma bacia de uma região que tem uma biodiversidade com outra. Então se mudou o traçado, encurtando e não permitindo a conexão. Então as questões que poderiam gerar impactos ambientais foram ajustadas no projeto. E tornou ele ambientalmente viável. Então isso foi uma coisa que o ministério fez, que a ministra fez na sua condução do tema e que acabou fazendo com que esse não fosse um tema de conflito dentro do governo. Não há dentro do governo problema com a transposição do São Francisco. Alguns setores consideraram que isso foi uma traição do MMA, imagina! Teria que ser contra a transposição... e a ministra sempre tem defendido que a política dela não seria o “não pode”, mas o “como pode”. Seria: esperando que: bom, há que desenvolver? Há! Há que se fazer opções, mas há que se procurar na origem dos projetos, trabalhar com as questões ambientais de maneira a diminuir o máximo dos impactos (Eduardo Vélez – Secretário de Patrimônio Genético do MMA 2002-2007).

Eu acho que a Marina, por exemplo, nos achamos, no nosso entendimento, da AGAPAN, não estou falando do movimento, mas da AGAPAN... A gente acha que a Marina deveria ter saído. Ela deveria ter dito Não! “Então se as questões ambientais não estão sendo respeitadas pelo governo, eu vou sair!” Por que eu acredito nessas medidas, mas a Marina, várias vezes nós conversamos com ela quando eu estava no ministério, no CONAMA, ela: “ah eu prefiro fazer alguma coisa do que não fazer nada”. Sempre tinha essa resposta na ponta da língua. E nós acreditávamos que não. Tanto é que ela ficou no segundo mandato eu até achei que ela nem ia ficar no segundo mandato. Então eu acho que ela está sendo usada. Ela considera aquilo que ela está fazendo, migalhas que ela está conseguindo, uma coisa importante. Mas a nossa avaliação não é essa. Politicamente seria muito melhor se ela tivesse saído. Uma posição clara de que as posições dela não estavam sendo aceitas no governo. Porque ela tinha respaldo com a sociedade civil, e agora eu acho que ela está queimada com a sociedade civil ambientalista (Edi Fonseca – Diretora da AGAPAN).

O MMA, embora, seja um ministério aberto à participação das ONGs, dos movimentos sociais, seja um ministério muito engajado, digamos, assim, ele é governo. Ele é uma parte do governo. Então é normal que as ONGs questionem e não tenham uma sintonia plena. Não deve ser o espaço de participação e representação das ONGs, ou um ministério para agradar as ONGs. Deve ser um ministério que viabiliza as políticas ambientais com todas as contradições e complexidades que são inerentes. Então eu acho que o ministério recebe com naturalidade as críticas, mas tem sua leitura própria, também, dos fatos. Por isso que a ministra foi convidada a permanecer, e assumir um papel de governo e não de ONG dentro do governo. Então eu acho que recebe com naturalidade essas críticas. As críticas ajudam. Muitas vezes essas críticas ajudam o ministério do meio ambiente dentro do governo. Porque o MMA tem, às vezes, a posição que não é

hegemônica, então essas críticas... Embora o MMA não possa assumir um papel de adesão plena, elas ajudam a que as posições do ministério tenham mais força. E é boa essa independência. O que eu acho é que algumas ONGs acabam fazendo uma leitura de terra arrasada: “ah não pode perder nada, se perde uma coisinha isso já é uma concessão; foi um equívoco; foi uma perda; foi uma perda da causa” Acho que é uma visão totalmente equivocada. Própria de quem não consegue enxergar o ministério como governo. Independente das questões que são legítimas e têm ONGs que têm uma posição muito combativa e que devem continuar tendo, e que devem fazer a crítica ao ministério e ao governo. Mas muitas vezes tem essa crítica assim: “não, a ministra não podia continuar, ela tinha que pedir para sair, então ela se entregou”. Eu não concordo. Eu acho que isso seria uma forma de perder espaço. A área ambiental, o que ela menos precisa, hoje, é fazer demarcação política, ela só tem a perder com isso. Porque não é uma questão que a maioria da sociedade está preocupada de maneira efetiva. Do ponto de vista simbólico, e no discurso, há grande apelo para a questão ambiental, mas tu não tens praticamente deputados com plataforma ambiental no congresso. E a sociedade, em geral, tem pouco comprometimento com as questões ambientais na sua prática. Então, de nada adiantaria ter uma ministra que fez grandes defesas de bandeiras e não conseguiu. Acho que esse é um grande papel da área ambiental, é conseguir internalizar a agenda ambiental em todos os ministérios, na esplanada, no palácio do planalto para que as decisões tenham que compor de forma efetiva com a questão ambiental. Às vezes, o governo... a área ambiental, mas daí dá uma crise para volta, acho que esse é o grande trunfo e que tem sido pouco reconhecido; mas aí, por ONGs. Acho que tem ONGs que nunca vão conseguir fazer essa leitura. Mas do ponto de vista de efetividade de estratégia é a melhor. Acho que o MMA acertou e acerta em continuar fazendo assim. Acho que a ministra acerta em permanecer no governo (Eduardo Vélez – Secretário de Patrimônio Genético do MMA 2002-2007).

Novamente temos, de um lado, uma expectativa de parte de ONGs de que a Ministra Marina Silva desempenhe um papel como participante do movimento ambientalista e não como integrante de um governo com um projeto específico. Da mesma forma, aparece na fala do secretário do MMA a ideia de que as críticas das ONGs ajudam o MMA perante o restante do governo, mas permanecendo bastante evidente a necessidade de constituir um discurso ambiental que seja de governo e não de sociedade civil. Talvez essa seja a maior perspectiva de ganho estratégico para o movimento ambientalista na sua causa. Lembrando Young (2000), sobre certas questões, principalmente aquelas que dizem respeito a problemas estruturais e de distribuição, somente o Estado tem condições e ferramentas para grandes mudanças. Sendo assim, a entrada da temática ambiental como uma agenda permanente e de peso nos governos é um ganho fundamental para a resolução de problemas ambientais concretos. Além disso, de acordo com todas as perspectivas teóricas iniciais, parece que o papel mais relevante da sociedade civil é justamente a possibilidade de se articular numa posição de oposição, enfrentamento, fiscalização, além da possibilidade de influência numa vertente deliberativa. Aliás, a própria capacidade de conseguir articular uma oposição forte com potencial de *accountability* pode significar uma forma de influenciar a política fora das tradicionais estruturas institucionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando nosso propósito de identificar qual a participação das organizações ambientalistas na formação da agenda ambiental no governo Lula e qual a capacidade de implementação dessa agenda quando confrontada aos interesses econômicos, vamos aqui sistematizar as conclusões, e mesmo as discussões, a que este trabalho chegou.

Iniciamos ressaltando algumas das características analisadas em relação à forma como a participação da sociedade civil pôde ser encontrada no período analisado. Neste trabalho, buscamos fundamentalmente os momentos de “encontro” ou aquelas circunstâncias nas quais a sociedade civil se relaciona com o Estado por meio dos espaços abertos e institucionalizados de participação, consulta e deliberação, mas também pela ausência nesses espaços como forma de oposição e pela estruturação de outros mecanismos informais de relação com o Estado.

Sistematizando os elementos conclusivos e que seguem em perspectiva de debate, tendo em vista as articulações teóricas tomadas aqui, este trabalho pode dizer o seguinte sobre a forma contextual de participação encontrada no setor ambiental durante o primeiro governo Lula:

- 1) Do ponto de vista da participação propriamente dita, podemos dizer que esta está presente de forma contundente na área ambiental do governo, entretanto se apresenta e se estrutura de formas bastante diferentes: as conferências apresentam uma participação mais ligada ao engajamento local, portanto com atuação municipal e não nacional; as grandes ONGs nacionais ambientalistas não participam; já o CONAMA conta mais com a participação de ONGs nacionais e tradicionais dos temas ambientais, com redes e com fóruns de atuação; nas audiências públicas é possível encontrar tanto associações locais quanto ONGs nacionais; dependendo do tema em questão.
- 2) Existem múltiplos atores da sociedade civil em atuação junto ao Estado e por meio de múltiplas formas. Contudo, sublinhamos a diferenciação encontrada entre as organizações tradicionais, que militam desde muitos anos no campo do ambientalismo, e aquelas organizações e aqueles sujeitos que se constituem como um público novo de engajamento político, principalmente nas Conferências Nacionais de Meio Ambiente. Vale ressaltar que as tensões entre esses grupos dizem respeito ao grau de apropriação das informações e do discurso ambiental, que ainda não são dominados pelos novos atores, gerando dificuldades na formação dos consensos e das deliberação das prioridades nos processos participativos. Além disso, esse elemento também gera um certo desinteresse das ONGs por esse espaço de participação. Isso, por sua vez, diz

respeito também ao formato de recrutamento das Conferências, que exige uma atuação local e não nacional.

- 3) Já numa perspectiva da relação entre Estado e sociedade civil, percebemos a importante relevância e dedicação que o MMA confere a esses espaços de participação, manifestando a inauguração de vários canais e criando mecanismos para que isso seja viável, mas também revelando a franca intenção de ampliar seu público “ambiental” para além das ONGs. Entretanto, a prerrogativa de ser aquele que convoca pode trazer efeitos perversos para a autodeterminação da sociedade civil (YOUNG, 2000), pois aquele que convoca é quem cria as regras e estabelece quem é convocado para participar. Assim, aquele que convoca define quem é sociedade civil e quem não é, deixando que ela se apresente e seja constituída nos moldes que são esperados pelo Estado. Essa perspectiva, que faz referência principalmente ao modelo das Conferências, por outro lado, está possibilitando a formação de novos públicos para a questão ambiental, que podem, inclusive, diversificar ainda mais o terreno de atuação do ambientalismo. Se essa fragmentação é capaz de pulverizar e enfraquecer a luta daqueles que defendem o meio ambiente, ou ampliar a discussão fomentando um debate mais amplo da sociedade e do sistema político sobre os temas do meio ambiente, é difícil prever. Contudo, também não existe nenhum argumento válido que afirme que as ONGs são as únicas depositárias legítimas das causas ambientais.
- 4) Outro aspecto dessa relação entre a sociedade civil e o Estado, que diz respeito também à autonomia, está relacionado à capacidade de oposição. Ou seja, a dificuldade de estabelecer limites de existência quando as organizações trabalham, fazem parte, ou mesmo participam de espaços Estatais. Se este já é um desafio para todas as organizações (os casos mais lembrados dizem respeito à experiência dos países socialistas do leste europeu ao realizarem seu processo de transição política, sobretudo o caso Polonês) na relação com o Estado, nesse caso o desafio se torna maior ainda, tendo em vista que se trata de um governo, principalmente na área ambiental, que encontrou para sua eleição forte apoio em muitas dessas organizações e movimentos. A problemática é realçada na medida em que muitas organizações não conseguem constituir fortes oposições, ou porque participam do governo por meio de cargos, ou porque não conseguem sustentar uma oposição frente a uma liderança da própria causa, como a Ministra Marina Silva, ou porque constituíram a base de apoio à candidatura e ao governo de Lula, como é o caso da CUT e de outros sindicatos e organizações. As organizações que conseguem estabelecer oposição e criticar as ações do governo são,

principalmente, aquelas que mantêm maior distanciamento, seja pela existência de fontes financiadoras alternativas ou pela própria forma diferenciada de ação, menos ligada a projetos técnicos e mais ligada a ações de fiscalização e *accountability*. Além disso, as ONGs com vinculação internacional estabelecem francamente uma oposição mais clara aos setores governamentais. Ademais, o próprio governo cria uma boa oportunidade para que as organizações consigam se articular numa oposição na medida em que se coloca explicitamente ao lado do restante do governo e não das organizações ambientalistas. Essa postura, embora muito criticada pelas organizações, não foi suficiente para aglutinar ações de oposição clara ao MMA.

A seguir, apresentamos as conclusões pertinentes às nossas hipóteses. Nossa primeira hipótese era de que a influência das organizações da sociedade civil na agenda ambiental do governo Lula se concretiza mais pela proximidade que existe entre os quadros do que pelos canais de participação inaugurados no governo. As conclusões a que chegamos são as seguintes:

- 1) Há uma forte presença de quadros de ONGs em cargos no MMA. Apesar de não termos conseguido o número exato, ao longo de todas as entrevistas ficou evidente que existe uma relevante presença de pessoas oriundas de ONGs em cargos do MMA. De seis secretarias, quatro eram presididas por pessoas de ONGs em 2007. Além disso, a própria discussão da ONG ISA mostra claramente a estratégia de participação no governo como uma forma de garantir seus objetivos. Entretanto, observamos que, se por um lado entrar no governo pode significar uma forma mais eficaz e menos desgastante de garantir seus propósitos e concepções no processo de construção da política ambiental, por outro lado isso significa enfraquecer-se como sociedade civil. Portanto, uma problemática se cria para as ONGs: se para influenciar é necessário deixar de ser sociedade civil e tornar-se governo, do ponto de vista das teorias normativas trazidas no primeiro e no segundo capítulos, isso só reafirmaria que a mesma sociedade civil está enfraquecida na medida em que não consegue inscrever suas reivindicação sem que seja preciso abrir mão de sua identidade ou posição. Por outro lado, deixando de lado a abordagem normativa, podemos entender esse processo também como uma estratégia de ação e formação de um grupo de interesses de forma semelhante aos grupos constituídos na área econômica em relação ao governo.
- 2) A análise das duas primeiras edições da CNMA aponta para esse espaço muito mais como um processo de criação de uma base social para o MMA do que como um

processo por meio do qual o governo constrói sua política ambiental. Por ser inaugurada pelo próprio Estado e estar permeada por todos os desafios descritos no segundo capítulo, a CNMA não pode ser tomada como uma experiência de esfera pública, mas sim muito mais como uma promessa de um espaço para a formação e a educação desse público nos temas ambientais. Nas duas experiências analisadas da conferência, percebemos que ela é mais um espaço estatal de interlocução do que um momento de encontro entre sociedade e Estado. Do ponto de vista da influência na política ambiental, as duas primeiras conferências não impactaram as decisões políticas.

- 3) O CONAMA é o canal de participação, deliberação e consulta apontado como mais eficaz no sentido de ser influenciado por organizações da sociedade civil. Embora tenha um caráter normativo e não de gerar políticas públicas, o CONAMA serve como referência para as decisões ambientais em diversas instâncias do Estado.
- 4) As redes de relações pessoais entre ONGs e MMA permitem uma influência das primeiras nas políticas do ministério. Entretanto, como se tratam de mecanismos informais, as ONGs não pressupõem as garantias institucionais de transparência e efetividade dos espaços constituídos nos conselhos, como o caso do CONAMA.
- 5) A análise do processo de liberação dos transgênicos mostrou que, apesar de ter representado uma perda para organizações da sociedade civil e para o MMA, a constante oposição e as ações das organizações ambientalistas têm prejudicado o processo de liberação destes, atrasando sua comercialização. Dessa forma, apesar de as organizações não terem conseguido influenciar a tomada de decisão política que criou a Lei de Biossegurança, elas têm conseguido alguns resultados por meio de um outro tipo de atuação mais combativa e judicial.
- 6) A análise acerca dos licenciamentos ambientais mostra que a própria lei ambiental criou mecanismos participativos nos processos de licenciamento. As audiências públicas são esses mecanismos e se constituem como espaços abertos para participação da sociedade civil em geral, inclusive a não organizada. Entretanto, mesmo existindo essa participação, nos casos analisados percebe-se que o grande poder de decisão sobre a liberação ou não de um empreendimento encontra-se muito atrelado à vontade do governo central e dos projetos políticos de desenvolvimento econômico planejados por esse governo. Nesse caso, a influência das organizações e das populações locais é muito pequena e encontra-se mais na administração dos “prejuízos” ou das compensações sociais dos empreendimentos. Apesar disso, também é notável a profissionalização do setor ambiental, tornando os processos mais técnicos e diminuindo os consequentes

prejuízos ambientais dos empreendimentos ou obrigando os empreendedores à realização de grandes compensações ambientais.

- 7) As análises feitas neste trabalho mostram também um contraste entre a proximidade do MMA com a sociedade civil e o distanciamento e o estranhamento que outros setores do Estado têm, principalmente aqueles ligados aos interesses econômicos, em relação à sociedade civil.

Nossa segunda hipótese era de que a participação das organizações da sociedade civil não determina a efetivação dessa agenda ambiental quando se torna concorrente ou antagônica à agenda do desenvolvimento econômico. Chegamos às seguintes conclusões:

- 1) Apesar de os interesses econômicos serem privilegiados em relação à agenda ambiental, a existência de tensões e conflitos explícitos entre ministérios ligados à infra-estrutura econômica e o meio ambiente indica que há uma complexidade de fatores nas decisões finais das políticas, o que sugere um certo ganho de importância para o setor ambiental em relação ao setor empresarial em certos contextos. Alguns aspectos também sugerem que, apesar de as decisões finais serem contrárias às posições do MMA, este conquistou uma posição de maior relevância do que outros MMAs existentes em governos anteriores. As razões para isso são, primeiro, a indicação de Marina Silva para ministra; segundo, a formação de uma estrutura com quadros concursados, o que sempre implica maiores verbas; terceiro, a própria capacidade de constituir obstáculos reais e importantes, mesmo que transitórios, à agenda do desenvolvimento econômico – questão apontada por atores de todos os setores entrevistados.
- 2) A ideia de a atividade econômica ter sido prejudicada pela política ambiental, ideia exposta pelos setores empresariais e presente no material recolhido da imprensa, também sinaliza que o setor ambiental do governo e da sociedade civil consegue vitórias relativas em seus objetivos de garantir e preservar os interesses ambientais quando estes estão ameaçados pelas práticas econômicas. Isso está presente no caso dos transgênicos a partir da perspectiva de seus defensores, e também na questão do licenciamento a partir da perspectiva dos empresários do setor.

Na atuação das organizações da sociedade civil na questão dos transgênicos, é possível notar um poder de oposição mais claro, incluindo uma capacidade de enfrentamento direto entre organizações e setores estatais defensores da transgenia. Nesse caso, uma forma nova e

importante de enfrentamento e pressão notada é a ação judicial como modo de influenciar os processos em que a decisão política já foi tomada e é tida como contrária ao interesse público por parte das organizações. Isso também é encontrado no caso do licenciamento ambiental, no qual as organizações buscam no poder judiciário uma última tentativa de barrar empreendimentos. Embora não fosse o foco de análise, chama a atenção que as decisões do poder judiciário tenham sido favoráveis às ONGs nos casos analisados. Além disso, em consonância com aspectos conclusivos anteriores, notamos que as duas organizações que realizaram essa oposição direta aos transgênicos, ASPTA e Greenpeace, são organizações que não participam de espaços institucionais do governo e não possuem vínculos inclusive financeiros com o mesmo.

Além desses aspectos conclusivos, algumas observações mais genéricas acerca do tema tratado na tese são pertinentes. Como observamos em uma série de considerações teóricas, e também em nossa pesquisa, a sociedade civil está longe de ter uma significação única e definitiva (DAGNINO, 2004). Assim, garantir que todas as suas formas concretas de existência sejam democráticas e capazes de aprofundar as experiências democráticas da política brasileira não é possível. Segundo Silva (2006a; 2006b), devemos, ao evitar qualquer visão essencialista da sociedade civil, abrir a possibilidade de encontrar as formas como ela se apresenta, sem a tomarmos *a priori* como o “pólo da virtude” ou “o espaço da reprodução de desigualdades” (SILVA, 2006b, p. 159). Assim, analisar as formas de apresentação da sociedade civil no contexto do ambientalismo durante o governo Lula (2003-2007) também mostrou ser uma tarefa de alta complexidade, tendo em vista as múltiplas formas como os engajamentos se arranjam em busca de influenciar os processos decisórios. Não obstante, percebemos que ela está presente nas formas de constituição da política ambiental, seja pelos instrumentos institucionais criados para sua participação, seja pelas redes de relação estruturadas em torno de ONGs e órgãos ambientais do Estado. Isso pode criar situações em que o processo democrático é aprofundado e complementar os mecanismos do sistema representativo, mas também pode gerar distorções e práticas políticas não transparentes ou que favoreçam certos grupos em detrimento de outros. De qualquer forma, ao mostrar a presença das organizações da sociedade civil na política ambiental, afirmamos a importância de aprofundar os estudos acerca desses grupos que mantêm uma relação e certa influência na constituição de agendas e políticas. Sobretudo, é importante ter em vista a problematização do papel do Estado na constituição dessas políticas, como nos alerta Dagnino (2004, p. 6) em relação à “confluência perversa” de projetos políticos antagônicos mas imbuídos da visão de uma sociedade civil ativa e capaz de dividir responsabilidades com o Estado. O grande

problema envolvido aqui está na brecha criada para transferir responsabilidades de Estado para a sociedade civil e/ou para enfraquecê-la, na medida em que esta passa a compartilhar poderes. Assim, na busca por recuperar os limites constitutivos de cada um, Estado e sociedade civil, esperamos encontrar seus maiores potenciais para a democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABUD, Sérgio; SOUZA, Plínio Itamar Mello de; MOREIRA, Claudete Teixeira; ANDRADE, Solange Rocha Monteiro; ULBRICH, Adolfo Vitório; VIANNA, Giovanni Rodrigues; RECH, Elíbio Leopoldo; ARAGÃO, Francisco José Lima. Dispersão de pólen em soja transgênica na região do Cerrado. *Pesquisa agropecuária brasileira*, Brasília, v. 38, n. 10, p. 1229-1235, 2003.

ALONSO, Ângela; GUIMARÃES, Nadya Araújo. Entrevista com Charles Tilly. *Tempo Social*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 289-297, nov. 2004.

ANDREWS, W. Christina. Implicações Teóricas do Novo Institucionalismo: Uma Abordagem Habermasiana. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 271 a 299, 2005.

AVRITZER Leonardo; COSTA, Sergio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

BENHABIB, Seyla. Models of public sapace: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, C. (org.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: The MIT Press, 1996.

BERMANN, Célio. Impasses e controvérsias da hidreletricidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 139-153, 2007.

BOHMAN, James. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2000.

BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli. Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas. In: BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. *Elites Políticas e Econômicas no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

CARNEIRO, Augusto Cunha. *A história do ambientalismo*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzato, 2003.

SAFATLE, Amália e WEBER, Luiz Alberto. Marina Perde. *Carta Capital*, São Paulo, n. 313, p. 22, 20 out. 2004.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. *A invenção Ecológica: narrativas e trajetórias da educação ambiental no Brasil*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Protocolo de Cartagena. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/cartagena> Acesso em: 14 dez de 2008.

CHANDHOKE, Neera. *The Concepts of Civil Society*. Oxford: University Press, 2003.

CNMA I. OBJETIVOS. Texto base. CID – Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. Brasília, 2003.

_____. TESE FINAL. CID – Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. Brasília, 2003.

CNMA II. RESULTADO DA PESQUISA COM DELEGADOS PARTICIPANTES DA II CNMA. CID – Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. Brasília, 2005.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. *Sociedad Civil y Teoría Política*. México: Fondo de cultura económica, 2001.

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL Brasil. *Como começamos*. Disponível em: <<http://www.conservation.org.br/quem/index.php?id=91>>. Acesso em: 25 out. 2006.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a Possibilidade da Participação dos Usuários: Conselhos e Conferências no Sistema Único de Saúde. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 4, número 7, p. 18-49, jan/jun 2002

COSTA, Sergio. Esfera Pública, e as mediações entre cultura e política: Para uma leitura sociológica da democracia. *Revista Travessias*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 27-72, 2000.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DIAS, Célia. As antinomias discursivas da Ecologia Política (uma análise baseada na experiência do Partido Verde no Rio de Janeiro, 1986-1992). In: ALIMONDA, Héctor (comp.). *Ecología e Política: Naturaleza, Sociedad y Utopía*. Buenos Aires: CLACSO, março de 2002.

ECOLISTA online. Cadastro Nacional de Instituições Ambientalistas. Perfil Ecolista 1996. Curitiba. Disponível em: < <http://www.ecolista.com.br/ecolista/page/perfil1>> Acesso em: 20 Abr. 2006.

ELIAS, Norbert. *A Sociedade dos Indivíduos*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1994.

_____. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2000.

ESTRATÉGIAS: MEIA ITAIPU NO RIO MADEIRA. Revista Pesquisa FAPESP online. Edição Impressa 138, São Paulo, agosto, 2007.

SEIBEL, Felipe; GIANINI, Tatiana. ONGs Os novos inimigos do capitalismo. *Exame*, São Paulo, 2006, edição 879, p. 25, out. 2006.

FERREIRA, Lucia da Costa. Ambientalismo brasileiro nos anos 1990: crise e oportunidade de mudança social. In: SORRENTINO, Marcos (org.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FRASER, Nancy. Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (ed.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Da Distribuição ao Reconhecimento? Dilemas de Justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. (org.). *Democracia Hoje (novos desafios para a teoria democrática contemporânea)*. Brasília: UNB, 2001.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais – paradigmas clássicos e contemporâneos*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

GONÇALVES, Carlos Walter P. Meio Ambiente, ciência e poder: diálogo de diferentes matrizes de racionalidade. In: SORRENTINO, Marcos (org.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC, 2001.

GREENPEACE Brasil. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/quemsomos/>>. Acesso em: 15 out. 2006.

_____. Amazônia. Disponível em: <www.greenpeace.org.br/deni> Acesso em: 15 out. 2006.

GUIVANT, Julia S. Transgênicos e percepção pública da ciência no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 1, p. 81-103, 2006.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera pública – investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Volume II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

HARDIN, Garrett. *The Tragedy of the Commons*. Science, Vol. 162. no. 3859, p. 1243 - 1248 1968.

HONDA, Hélio. Intencionalidade e sobredeterminação: Merleau-Ponty leitor de Freud. *Psicologia em estudo*, Maringá, v. 9, n. 3, p. 417-427, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141373722004000300010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 set. 2008.

HOWELL, Jude; PEARCE, Jenny. *Civil Society and Development – a critical exploration*. Lynne Rienner Publishers: Colorado, 2002.

HOWHENDAHL, Peter. The Public Sphere: models and Boundaries. In: CALHOUN, Craig. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.

IBAMA. LICENCIAMENTO. Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal. Brasília. Disponível em: < <http://www.ibama.gov.br/licenciamento/> > 2008

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro, 2004. (Estudos e Pesquisas. Informação Econômica, 4).

INSTITUTO O DIREITO POR UM PLANETA VERDE. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/>>. Acesso em: 10 out. 2006.

DENÚNCIA. Max denuncia ação de “quadrilha ambiental” na criação de reservas. *Impacto Paraná*, Curitiba, p. 25, 23 a 25 jul. 2005.

JACOBI, Pedro Roberto. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 131-158, 2000.

KEANE, John. *A sociedade Civil*. 1. ed. Lisboa: Temas e debates, 2001.

KLIJN, E. H. *Redes de Políticas Públicas: Una Visión General*. London: SAGE Publications, 1998.

LACLAU, Ernesto. *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. 2. ed. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 2000.

_____. Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 41-47, out. 1986.

_____. Poder e Representação. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n.7, p. 7-28, dezembro: 1996. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/sete/laclau7.htm> Acesso: nov 2008.

LEITE, Marcelo. Arautos da razão: a paralisia no debate sobre transgênicos e meio ambiente. *Novos estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 78, p. 41-47, jul. 2007.

LOPES, Sérgio Leite. Sobre Processos de “Ambientalização” dos Conflitos e sobre dilemas de Participação. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 12, n. 25, p. 31-64, jan./jun. 2006.

LOSEKANN, Cristiana. *Espaços de participação política: um estudo da APAE*. 2005. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, v. 70, p. 139-170, 2007.

MARQUES, Eduardo. Dossiê: Métodos e explicações da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 140-145, jun. 2007.

_____. Redes sociais e Instituições na Construção do Estado e da sua Permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

_____. Redes Sociais e Poder no Estado Brasileiro – Aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

MARTIN, James. Radical democracy and civil society. In: POLITICAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONFERENCE, 2003, University of Leicester, London. p. 1-12. 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *História no Brasil*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?id=conteudo.monta&idEstrutura=20&idConteudo=944>>. Acesso em: 16 out. 2006.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama>. Acesso em: 16 out. 2006.

_____. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas. *Entidades cadastradas*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/cnea/cneaenti.cfm>>. Acesso em: 10 out. 2006.

_____. *Organograma conforme o Decreto nº 6.101/2007*. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/cgti/_imagens/organograma_mma2007.jpg> Acesso em: 25 out. 2007.

_____. Programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/ppg7>. Acesso em: 10 set. 2008.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio. *Degração (Transcrição Ipsi Verbis) da 100ª Reunião Ordinária da CTNBio: Tire suas Conclusões*. 22 mar. 2007. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/upd_blob/0000/230.pdf>. Acesso em: 12 set. 2008

_____. Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio. *Pauta 119ª Reunião Ordinária*. 11 dez. 2008. Disponível em: <http://www.ctnbio.gov.br/upd_blob/0000/621.doc>. Acesso em: 22 dez. 2006

NOGUEIRA, Rui. Os Bobinhos. *Primeira Leitura*, São Paulo, 2006, edição n. 49, p. 20, Março, 2006.

O' DONNELL, Guillermo. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Revista Lua Nova - Revista de Cultura e Política / CEDEC*. São Paulo, N.44, 1998.

OLIVEIRA, Wilson. Gênese e Redefinições do Militantismo Ambientalista no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 751-777, 2008a.

_____. Engajamento Político, Competência e Elites Dirigentes do Movimento Ambientalista. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, p. 167-186, 2008b.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons. The evolution of the Institutions for Colletive Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAMPLONA, Nicola. *O Estado de S. Paulo*, Hemeroteca do Instituto de Eletrotécnica e Energia São Paulo, Nº 95568, 6 jun. 2006. Disponível em: <http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/95568.htm> Acesso em: 10 dez 2008

PIGNATTI, Marta Gislene. *As ONGs e a política ambiental nos anos 90: um olhar sobre Mato Grosso*. São Paulo: Annablume, 2005.

PINTO, Céli Regina Jardim. *As Conferências Nacionais no Governo Lula: Limites e Possibilidades da Construção de uma esfera Pública*. Caxambú, 2006. Apresentado no XXX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambú, out. 2006.

_____. As ONGs e a Política no Brasil: presença de novos atores. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 651-670, 2006.

_____. A sociedade civil institucionalizada. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 5, p. 99-116, 2004.

PINTO, Mônica. Entrevista exclusiva: Jonas Moraes Corrêa. *Ambiente Brasil*, 30 out. 2005. Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/noticia/?id=21440>>. Acesso em: 30 out. 2005.

PORTO, Marcelo Firpo. Riscos, incertezas e vulnerabilidades: transgênicos e os desafios para a coíência e a governança. *Revista Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 4, n. 7, p. 77-103, out. 2005.

PROCHNOW, Miriam. (org.). *Barra Grande – A hidrelétrica que não viu a Floresta*. APREMAVI, Rio do Sul, 2005

RIO MADEIRA. ANEEL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Disponível em:< http://www.aneel.gov.br/hotsite/hotsite_ver2/default.cfm#xxx> Acesso em: 14 dez 2008.

SOLIANI, André. O gene do atraso. *Primeira Leitura*, São Paulo, 2006, edição 49, p. 54-59, mar. 2006.

SILVA, K. Marcelo. Das substâncias às relações: uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: 3 CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, Campinas, 2006a.

_____. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul/dez 2006b.

TASSARA, Eda T. de O. Ambientalismo e Participação na contemporaneidade: Reflexões sobre o Ciclo de Seminários. In: SORRENTINO, Marcos (Org.). *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC, 2001.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 25, p. 209-214, 2005.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Participação e democracia. Velhos e novos desafios. *Civitas*, Porto Alegre, v. 6, p. 223-240, 2006.

TILLY, C. Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, New York, v. 4, p. 21-41, 2001.

_____. Itinerários em análise sociológica. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 299-302, nov. 2004.

VALLADARES, Licia. Os dez mandamentos da observação participante. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 153-155, 2007.

VIOLA, Eduardo. A multi-dimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental no Brasil, 1989-1995. In: FERREIRA, L. da C.; VIOLA, E. (orgs.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Ed. Da Unicamp, 1996.

WARREN-Scherer, Ilse. **Movimentos Sociais e Participação**. IN: Sorrentino, Marcos. Org: Ambientalismo e participação na contemporaneidade. São Paulo: EDUC, 2001

WARREN-SCHERER, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – Introdução. *Política & Sociedade – Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 13-35, out. 2004.

WWF Brasil. *Quem somos*. Disponível em: <www.wwf.org.br/wwf_brasil>. Acesso em: 25 out. 2006.

WWF Brasil. *Nossa história*. Disponível em: <http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/wwf_brasil/dez_anos_wwf_brasil/historia_wwf_brasil/>. Acesso em: 25 out. 2006.

YOUNG, Íris Marion. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS

Roteiro de entrevistas – MEMBROS DE ONGs e FÓRUNS DA SOCIEDADE CIVIL – período (2003-2007)

O que eu quero saber:	O Que Perguntar:
Informações	Qual a sua atuação dentro da organização?
	Tem ou teve alguma participação no gov. neste período?
Se a organização teve diálogo ou estabeleceu parcerias com o MMA	A sua organização ocupou algum cargo em conselhos ligados ao tema ambiental? Quais? Participou das Conferências de Meio Ambiente?
	A sua organização ou algum membro dela ocupou algum cargo ou estabeleceu alguma parceria com o MMA?
Sobre o grau de participação da sociedade civil na formação da política ambiental do gov. Lula	Isto mudou a postura das organizações da sociedade civil em relação ao Estado nas questões ambientais?
	Ficou mais fácil para as organizações, dialogar com o Estado?
	Isto mudou de fato a política de meio ambiente?
	De que forma a sua organização participa da construção da política ambiental?
	O Sr. Sra. poderia citar as formas como este diálogo se estabeleceu na sua organização? Conselhos, conferências, comissões, parcerias...
O Sr. Sra. considera que o MMA está em consonância com o pensamento das organizações da sociedade civil no que se refere a condução das problemáticas ambientais?	
Sobre o grau de influência efetiva da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão em questões ambientais	Como as organizações da sociedade civil conseguiram influenciar em decisões do MMA durante o 1 mandato?
Sobre os conflitos entre o MMA e outros setores do gov.	Na sua percepção quais foram os principais obstáculos enfrentados pelo MMA durante este período?
	As organizações ambientalistas encontraram obstáculos para a concretização de demandas ambientais em outros setores do gov. (fora o MMA)?

Sobre questões específicas	O Sr, poderia falar sobre a questões dos transgênicos, apontando as vitórias e entraves que as organizações ambientalistas encontraram neste processo?
	E sobre os licenciamentos ambientais como o Sr. pensa sobre esta questão. O Sr. acredita que a demora para liberação dos licenciamentos está correta ou não?

Roteiro de entrevistas – MEMBROS DO GOVERNO - 1º mandato (2003-2007)

O que eu quero saber:	O Que Perguntar:
Se os membros do Ministério do MA têm origem de ONGs ou movimentos sociais	De que forma ocorreu o seu interesse pelas as questões ambientais? Formação acadêmica?
	Atuação em organizações ambientais estatais? Atuação em movimentos ou ONGs?
Sobre o grau de participação da sociedade civil na formação da política ambiental do gov. Lula	Qual a sua ocupação profissional antes de ingressar no MMA?
	Qual foi a participação das organizações ambientalistas no MMA?
	Quais foram as principais formas que o governo encontrou para estabelecer este diálogo com a sociedade civil? conferências, comissões, parcerias...
	Quais as principais vantagens desta participação para o governo e em que este tipo de participação freia ou dificulta iniciativas ou ações do governo?
Sobre o grau de influência efetiva da participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão em questões ambientais	É possível dizer que o MMA está em consonância com o pensamento das organizações da sociedade civil no que se refere a condução das problemáticas ambientais?
	A presença de org. da sociedade civil junto ao MMA tem gerado políticas públicas ou tem influenciado fazendo com que sejam levadas para a pauta do governo?
	Quais os principais avanços que o MMA conquistou em questões ambientais neste período?
	Quais as principais perdas sofridas em temas ambientais na avaliação do MMA ?
	A imprensa de um modo geral tem dado muita ênfase para as questões dos licenciamentos ambientais, para a questão

	dos transgênicos e da transposição do rio São Francisco, sugerindo que existem conflitos dentro do governo que permeiam estes temas. Qual a posição do MMA? Essas são as questões mais relevantes para o MMA?
--	---

QUESTIONÁRIOS:

Questionário para os empresários:

- 1- Setor Econômico de atividade:

- 2- A sua área de atividade econômica foi afetada por políticas ambientais no primeiro mandato do governo Lula (2003-2007)? Por quê?

- 3- Se foi afetada, este efeito teve conseqüências positivas ou negativas para o seu setor de atividade econômica? Explicar.

- 4- De um modo geral, qual a sua percepção sobre o impacto das políticas ambientais do primeiro mandato do governo Lula no setor econômico brasileiro?

Questionário enviado à ONGs por e-mail:

1. NOME DA ONG:

2. CARGO OU NOME DE QUEM ESTÁ RESPONDENDO A ENTREVISTA:

3. COMO A SUA ORGANIZAÇÃO SE RELACIONA COM O GOVERNO FEDERAL? (PARCEIRAS, PARTICIPAÇÃO EM ESPAÇOS COMO CONSELHOS, CONFERENCIA, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS, ETC.)

4. QUAIS AS PRINCIPAIS CONQUISTAS NO CAMPO AMBIENTAL DURANTE O GOVERNO LULA?

5. QUAIS OS PRINCIPAIS PONTOS NEGATIVOS DO GOVERNO LULA EM RELAÇÃO AS QUESTÕES AMBIENTAIS?

6. QUAL A AVALIAÇÃO QUE SUA ORGANIZAÇÃO FAZ DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E DA MINISTRA MARINA SILVA?

ANEXO A - RELATÓRIO DAS ATIVIDADES DILIC - 2006

1. Sumário Executivo

1.1. Principais atividades e fatos ocorridos em 2006

- Aprovação da nova estrutura regimental do IBAMA Em Março de 2006, por meio do decreto nº 5.718, aprovou-se a nova Estrutura Regimental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. (anexo I).
- Na nova Estrutura Regimental do IBAMA foi extinta a Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental – DILIQ, e criada a Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC e a Diretoria de Qualidade Ambiental – DIQUA
- SISLIC – Sistema de Informatização
 - Desenvolvimento e implementação de novos formulários de solicitação de abertura de processo (FAP) de Mineração; Rodovias; Ferrovias; Usinas Termelétricas; Dutos; Portos; Dragagem; Algas Calcárias e Transporte de Material Nucleares e/ou Radioativos;
 - Implementação de melhorias no monitoramento de condicionantes e na acessibilidade do módulo de trabalho do empreendedor;
 - Implementação dos módulos de acompanhamento de prazos internos para os procedimentos de licenciamento, de parecer técnico e condicionantes; de emissão de Licenças ambientais, suas prorrogações e renovações e de Audiências Públicas;
 - Desenvolvimento de módulo de verificação (chek list) de passos necessários ao processo de licenciamento e do sistema de fila de documentos a serem aprovados pelos coordenadores de área e coordenador geral
- Regularização do ELPN – Escritório de Licenciamento de Petróleo e Nuclear em Coordenação Geral de Petróleo e Gás - CGPEG

Com a nova estrutura regimental do IBAMA, o Escritório de Licenciamento das atividades de Petróleo e Nuclear (ELPN) que não existia na estrutura regimental do Ibama, passou a ser uma das Coordenações Geral da DILIC, a CGPEG, tendo duas coordenações de área: Exploração de Petróleo e Gás - COEXP e Produção de Petróleo e Gás – CPROD. A Coordenação Geral de Petróleo e Gás (GPEG) é responsável pela execução do licenciamento das atividades marítimas de petróleo e gás, está instalada na Gerência Executiva do IBAMA no Rio de Janeiro.

- Reforço Técnico

A diretoria recebeu 13 técnicos: 04 Analistas Ambientais provenientes do ultimo concurso do IBAMA e 09 Consultores Técnicos contratados na modalidade de Produto, por meio do Projeto PNUD BRA/02/011.

- Atividades realizadas
 - Emissão de um total de 200 licenças no período de janeiro a outubro de 2006, englobando todas as modalidades e fases do licenciamento tais como: licenciamento prévio, de instalação e de produção como também as autorizações de supressão de vegetação, os pedidos de renovação para todas as etapas do licenciamento, o monitoramento da expansão da rede de gasodutos e o aproveitamento das reservas nacionais de gás natural.
 - Dentre o total de licenças emitidas 81 foram para o setor de transporte que abrange diversas áreas, tais como: rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos, bem como os licenciamentos na área de agricultura, pesquisa e exploração mineral.
 - No setor de energia foram emitidas 43 licenças ambientais visando atender o equacionamento da implementação da Matriz Energética Brasileira, como a instalação e regularização de: usinas hidrelétricas, usinas nucleares, usinas termoeletricas e suas respectivas Linhas de Transmissão, gasodutos, bem como a utilização de fonte alternativas de geração de energia.
 - Para as atividades petrolíferas “exploração e produção de Petróleo & Gás”, foram emitidas 35 licenças incluindo o monitoramento da expansão da rede de gasodutos e o aproveitamento das reservas nacionais de gás natural.

Demonstrativo de Licenças Emitidas

ESTATÍSTICA DE LICENÇAS EMITIDAS								
TIPOS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
LICENÇA PRÉVIA	21	29	34	32	28	47	47	34
LICENÇA DE INSTALAÇÃO	42	38	56	58	37	76	77	92
LICENÇA DE OPERAÇÃO	68	78	61	102	80	99	113	63
TOTAL	131	145	151	192	145	222	237	189

LICENCIAMENTOS REALIZADOS EM 2006 POR TIPOLOGIA							
LICENÇAS	ENERGI	TRANSPORTE	MINERAÇÃO	PETRÓLEO	NUCLEAR	OUTRA	TOTAL
LP	5	2	2	1		1	11
LI	7	18	3	7	2	2	39
LO	9	8	11	3	17	1	52
LP	3	3	2			1	9
RLI	3	5		1		2	11

RLO	2	4	1	1	3		11
RLP	2	1					3
LPPER				7			7
LPPRO				2			2
LPS				8			8
RLPPER				2			2
RLPPRO							
RLPS				3			3
ASV	10	28	1				28
RASV	2	12					14
SUB-	43	81	18	35	22	6	200

LEGENDA

LI - Licença de Instalação

RLI – Renovação de Licença de Instalação

LO - Licença de Operação

RLO - Renovação de Licença de Operação

LP – Licença Prévia

RLP – Renovação de Licença Prévia

LPS – Licença de Pesquisa Sísmica

RLPS – Renovação de Licença de Pesquisa Sísmica

LPPER – Licença Prévia para Perfuração

RLPPER – Renovação de Licença Prévia para Perfuração

LPPRO – Licença Prévia para Produção

RLPPRO – Renovação de Licença Prévia para Produção

ASV – Autorização de Supressão de Vegetação

RASV – Renovação de Autorização de Supressão de Vegetação

2. Resumo das metas alcançadas no PPA.

As atividades previstas para a DILIC estão representadas no orçamento Geral da União de 2006, pelo Programa e Ação:

Programa: 1346 Qualidade Ambiental – Procontrole

Ação: Licenciamento Ambiental Federal

A estratégia gerencial do PROCONTROLE é aperfeiçoar e harmonizar as ferramentas de controle ambiental, a articulação institucional e comunicação ambiental, fortalecendo o processo de formulação de políticas públicas e setoriais por intermédio do fomento a ações de parcerias.

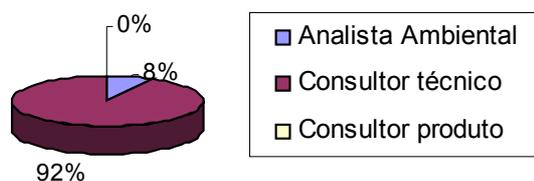
Desembolso financeiro e a execução física até setembro de 2006 da Ação Licenciamento Ambiental Federal estabelecida no PPA (2004 a 2007)

6925 - Licenciamento Ambiental Federal			
Execução	Previsto Atual	Realizado	%
Físico “licenças liberadas”	250	200	80
Financeiro	3.287.161,00	2.100.000,00	63

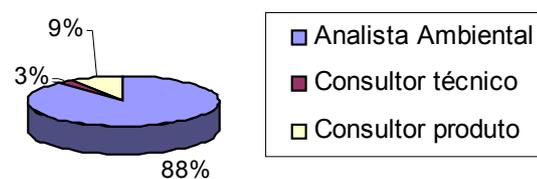
3 .Gestão de Pessoal

Quadro Comparativo de Anos Anteriores referente à Pessoal Técnico lotado na atividade de Licenciamento Ambiental							
Situação Funcional	Ano						
	2002	Qualificação	2003	2004	2005	2006	Qualificação
Analista Ambiental - Servidor	6	04 - Graduação	62	79	115	120	63 - Graduação
		-					20 - Especialização
		02 - Mestrado					28 - Mestrado
		-					09 - Doutorado
Consultor Técnico - Equipe Base/PNUD	70	18 - Graduado	68	54	13	4	04 - Graduação
		28 - Especialização					
		22 - Mestrado					
		02 - Doutorado					
Consultor Técnico - Produto/PNUD	-	-	-	-	22	12	09 - Graduação
							01 - Especialização
							02 - Mestrado

Situação Funcional em 2002



Situação Funcional em 2006



4. Dificuldades encontradas na realização das atividades

- Escassez de recursos financeiros e orçamentários, devido o atraso da aprovação do orçamento da União no Congresso Federal;
- Crescente envolvimento do judiciário e papel dos Ministérios Públicos nos processos de licenciamento ambiental, bem como dificuldades para mediação de conflitos, com um grande número de ações judiciais e demandas para correção de licenciamentos já realizados;
- Substituições no quadro de pessoal, em função das remoções, entradas de novos servidores sem a devida experiência funcional e também pelos pedidos de exoneração;
- A identificação e o enfrentamento dos conflitos socioambientais de maior complexidade são remetidos à fase de licenciamento ambiental dos projetos, etapa onde se tem menor margem de manobra;
- Infra-estrutura e espaço físico insuficientes, devido à demora para liberação da construção do prédio na sede do Ibama, destinado a abrigar toda a Diretoria de Licenciamento;
- Utilização de serviços de consultoria como forma de suprir o déficit de pessoal. Esses consultores, embora altamente qualificados, não possuem o comprometimento necessário, além de não poderem conferir continuidade ao trabalho por conta das limitações contratuais;
- Dificuldades na execução física e financeira do projeto; devido ao envio de recursos financeiros só para suprir despesas já comprometidas com as consultorias técnicas.

4.1 Soluções apresentadas

- Esforço de racionalização na aplicação dos recursos, em função da limitação financeira e orçamentária;
- Acompanhamento quinzenal da execução financeira e orçamentária;
- Empenho para que a construção da nova sede da DILIC seja iniciada;
- Continuidade do Programa de Treinamento dos técnicos, com cronograma de cursos que atenda as necessidades atuais da DILIC;
- Manualização e informatização de procedimentos para o licenciamento de novos setores / atividades prioritárias;
- Prosseguimento na modernização do SISLIC e a implantação deste nos Estados nos Núcleos de Licenciamento Ambiental (NLAs);
- Consolidação da atuação dos NLAs, regulamentando suas atividades;
- Introdução de novos instrumentos de gestão na Política Nacional de Meio Ambiente;

- Aprimoramento do diálogo com áreas de fomento do governo;
- Desenvolvimento de indicadores para a avaliação da eficácia do licenciamento ambiental;
- Introdução de novas ferramentas técnicas para a avaliação dos processos de licenciamento ambiental.

Síntese dos Principais Projetos em licenciamento no Ibama 06.11.2006

UHE's em análise pelo IBAMA (4):

1 – Santo Antônio e Jirau – 2 Audiências Públicas realizadas e 2 agendadas para 29 e 30 de novembro.

2 – Estreito: aguarda cumprimento da condicionante de realização de estudos etno-ambientais para os povos indígenas indiretamente atingidos (poderá haver acordo mediado pela Funai com garantias às comunidades indígenas antes da finalização dos estudos – empreendedor não aceitou proposta de R\$ 10 milhões para pop. indígenas).

3 – Tijuco Alto: Em análise do EIA, com previsão de fechamento na primeira quinzena de novembro, que indica necessidade de complementações.

UHE's aguardando EIA/RIMA (8):

4 – Cachoeira, Castelhanos, Estreito, Ribeiro Gonçalves e Uruçui, no rio Parnaíba (MA/PI), com Termos de Referência emitidos em setembro de 2005.

5 – Riacho Seco, Pão de Açúcar e Pedra Branca, no rio São Francisco, com Termos de Referência emitidos em setembro e novembro de 2005.

UHE's aguardando outras providências do empreendedor (4):

6 – Serra do Facão (rio Tocantins) – LI emitida em setembro de 2002, sem que o empreendedor tenha iniciado as obras. LI renovada em setembro de 2006.

7 – Foz do Chapecó (Rio Uruguai) – LI emitida em setembro de 2004, sem início das obras por problemas de composição societária. Autorização de Supressão de Vegetação para instalação do canteiro de obras renovado em novembro de 2005. Obras ainda não iniciadas. LI em processo de renovação.

8 – Santo Antonio (rio Jarí – AP) – Emitido novo Termo de Referência para EIA, após 15 anos sem início das obras.

9 – São Salvador (rio Tocantins) – LI emitida em julho de 2005, obras iniciadas em setembro de 2006.

Licenciamentos suspensos aguardando realização de Avaliação Ambiental Integrada de Bacia – AAI (3):

10 – Pai Quere (Bacia do rio Uruguai) – Análise do EIA/RIMA, apresentado no primeiro semestre de 2003, suspenso em função de TAC assinado com Ministério Público Federal no âmbito do licenciamento da UHE Barra Grande, para realização de AAI da Bacia do rio Uruguai pela EPE.

11 – Santa Isabel e Couto Magalhães (rio Tocantins) – EIA/RIMA devolvidos em 2002 e 2003, respectivamente. Novos processos de licenciamento suspensos até a realização de AAI da bacia do Araguaia – Tocantins pela EPE.

Licenciamentos suspensos por determinação judicial (1):

12 – Belo Monte (rio Xingu) - licenciamento suspenso em fevereiro de 2006 por decisão judicial. Aguarda resultado de recurso junto ao TRF 1ª Região.

Licenciamentos arquivados pelo IBAMA:

13 – Tupiratins e Serra Quebrada (rio Tocantins) – arquivados devido a ausência de autorização do Congresso Nacional para realização de empreendimentos que atingem terras indígenas.

14 – Itaocara (rio Paraíba do Sul) – não obteve alvará das Prefeituras de Paraíba do Sul (RJ) e Aperibés (MG).

Licenças emitidas para UHE's:

Nos últimos três anos e meio o Ibama concedeu licenças ambientais para 19 hidrelétricas, totalizando 4.664,9 MW.

São elas:

	UHE	Potência	LP	LI	LO
Estreito		1.087 MW			
	Foz do Chapecó	855 MW			
	Barra Grande	708 MW			
	Peixe Angical	452 MW			
	Aimorés	330 MW			
	Simplicio	328,4 MW			
	São Salvador	241 MW			
	Ponte de Pedra	176 MW			
	Corumbá IV	127 MW			
	Queimado	105 MW			
	Itabapoana	63,5MW			
	Paulistas	52,5 MW			
	Ourinhos	44 MW			

Mont Serrat	25 MW			
Mucuri	22,5 MW			
Bonfante	19MW			
Planalto	17 MW			
Salto Cafesoca	7,5 MW			
Fumaça IV	4,5 MW			

Rodovias:

1 – BR-101 Nordeste: LI emitida em dezembro de 2004. Obras iniciadas apenas em 2006, mesmo assim não atingindo a totalidade dos trechos.

OBS: todas as Autorizações de Supressão requeridas foram emitidas. Exceção é feita para o Estado de Pernambuco, onde, por conta de legislação específica, há necessidade de obtenção de Lei que permita intervenção em APP.

2 – Br-163:

- concedida LI para 20 Km no trecho Santarém – Rurópolis. Concedida autorização para recuperação do trecho conhecido com Cintura Fina (Serra do Cachimbo). Autorizada instalação das cinco pontes.
- Requerimento em Set/06 de LI para o trecho Garantã do Norte/MT – Divisa MT/PA (~56km), sendo que o IBAMA está analisando atendimento de Condicionantes de LP;
- Requerimento em Set/06 de LI para o trecho urbano de Novo Progresso (~5 km). Falta, contudo, apresentação do projeto executivo;
- Requerimento em set/06 de LI para o trecho urbano de Garantã do Norte (realizado pela Prefeitura de Garantã), com aproximadamente 6 km, faltando, contudo, encaminhamento do projeto executivo e do convênio DNIT x Prefeitura para os seis quilômetros sob delegação. O convênio até então encaminhado refere-se a pouco mais de 2 km, diferindo do requerimento apresentado.
- Manifestação de interesse em asfaltamento do trecho Rurópolis – Miritituba (BR-230), no entanto, sem encaminhamento de projeto e do atendimento das condicionantes da LP

OBS 1: As obras autorizadas pelo IBAMA na Serra do Cachimbo ainda não tiveram início. As obras Santarém – Rurópolis iniciadas em outubro 2006.

OBS 2: há necessidade do DNIT dar pleno atendimento às condições da LP. De acordo com entendimentos, a CASA CIVIL ficou de apresentar ao IBAMA a forma de atendimento das condicionantes para controle dos impactos indiretos, isto é, demonstrando o comprometimento de todos os órgãos envolvidos nos programas definidos por conta do PDS BR-163.

3 – Br-230:

- Houve requerimento de LI apenas para o trecho urbano de Medicilândia e, na seqüência, para o trecho entre Medicilândia e Altamira, totalizando aproximadamente 90 km.
- O IBAMA emitiu em julho/2006 LI para o trecho urbano de Medicilândia.
- O IBAMA emitiu em outubro/2006 LI para o trecho de Medicilândia até Altamira.

OBS: as obras ainda não iniciaram, mesmo aquelas que foram autorizadas desde julho/06

4 - BR-242/TO Peixe Paranã – Taguatinga: LI emitida em Jun/06 (Governo do Estado do Tocantins). Obras paralisadas por falta de recursos.

5 – Br -116/324 Bahia: regularização L.O. para PPP. Aguarda estudo ambiental em elaboração pelo DNIT.

6 - Perimetrais do Porto de Santos: Licença de Instalação para perimetral direita emitida.

Portos:

1 - Dragagem de aprofundamento do Porto de Santos: aguarda estudo ambiental.

2 - Terminal da Embraport (Santos): emitida LI em agosto.

Ferrovias:

1 - Duplicação de ramal da Ferroban em Santos. Estudos ambientais devolvidos para complementações.

2 - Transnordestina:

- LP emitida em set/05 para os trechos Crateús/CE – Piquet Carneiro/CE, Missão Velha/CE – Salgueiro/PE – Petrolina/PE, com ramal de Parnamirim;

- Foi requerida apenas LI para o trecho Salgueiro – Missão Velha, sendo que este documento foi emitido em abril de 2006.

- LO emitida em outubro/06 para o canteiro de obras da localidade de Café da Linha, Município de Abaiara/CE

- Autorização de Supressão de Vegetação emitida para 10 km da ferrovia, objetivando regularizar a situação de ilegalidade, por intervenção em APP sem a documentação devida.

OBS 1: Obras iniciadas recentemente, mesmo assim sem o atendimento devido das condições ambientais que haviam sido estabelecidas pelo IBAMA (licenciamento de canteiros de obras, jazidas e execução de programas como o de desapropriação, intervenção em APP sem a devida autorização), gerando autuação administrativa.

OBS 2: IBAMA aguarda pagamento da Licença de Operação emitida para o canteiro de obras, para que possa efetivar o encaminhamento desse documento.

OBS 3: IBAMA aguarda pagamento da Autorização de Supressão de Vegetação emitida, para que possa efetuar o encaminhamento desse documento.

Projeto de Integração de Bacias do São Francisco: aguarda julgamento no STF.