

Quem é a sociedade civil? Diferentes perspectivas na visão de organizações ambientalistas e de atores estatais no governo Lula*

(Who is civil society? Different perspectives from the viewpoints of environmental organizations and state actors in the Lula administration)

Cristiana Losekann**

Resumo

O artigo trata dos diversos entendimentos acerca de quem faz parte da sociedade civil nos discursos de atores estatais e de organizações da sociedade civil no contexto da temática ambiental durante o governo Lula. Os dados são de entrevistas realizadas com organizações ambientalistas, assim como atores políticos do Ministério do Meio Ambiente e outros setores do governo Lula com alguma vinculação à questão ambiental. A análise aponta para um entendimento – do lado do governo – ampliado de sociedade civil, incluindo desde organizações e movimentos sociais de diversas temáticas extrapolando a ambiental, e que inclui, em certos momentos, setores empresariais e sindicatos. Por outro lado, as organizações ambientalistas demonstram um entendimento mais hermético do conceito, do qual fazem parte, fundamentalmente, ONGs e movimentos sociais, mas com grande diferenciação de atuação. Esses aspectos trazem consequências para as relações estabelecidas entre Estado – sociedade civil e, principalmente, para os limites e funções de cada um. Assim, levantam questões sobre o papel esperado da sociedade civil no mundo contemporâneo – seus desafios na tentativa de participar e influenciar na política sem perder a sua identidade constitutiva.

Palavras-chave: Sociedade civil; Organizações ambientalistas; Política ambiental; Participação política.

Num primeiro momento, faremos referência ao conceito de sociedade civil tendo em vista seus significados e funções com base em trabalhos de Young (2000), Chandhoke (2003) e Cohen e Arato (2001). Levantamos as dificuldades existentes na tentativa de traçar um conceito para “sociedade

* Artigo recebido em junho de 2008 e aprovado para publicação em agosto de 2008.

** Mestre em Ciência Política e doutoranda em Ciência Política na UFRGS, e-mail: cristianalosekann@terra.com.br

civil” que permita, por sua vez, vislumbrar quem está dentro e quem está fora dela. Observamos também que as formas como são feitas as delimitações desse conceito trazem conseqüências para as funções predicativas à sociedade civil. Num segundo momento, analisamos como esse conceito aparece nos discursos de 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 – apresentam concepções diferentes desse conceito. Finalmente, terminamos este artigo mostrando alguns elementos que, em razão da análise anteriormente assinalada, podem contribuir para as discussões que se fundamentam nesse conceito tão complexo.

Debate teórico sobre o conceito de sociedade civil

O conceito de sociedade civil tem sido muito utilizado tanto do ponto de vista teórico 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 atores, o que gera muitas confusões e divergências de entendimento. Chandhoke adverte que mesmo a maior parte dos teóricos da sociedade civil confundem-se entre um momento analítico e um momento prescritivo dessa. Ou seja, eles confundem o que é com o que deveria ser a sociedade civil. Desta forma, deixam de perceber que, longe de se constituir como a salvação para os problemas da democracia, a sociedade civil está permeada por ambigüidades. 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 diz que a sociedade civil é necessária, mas não suficiente para a democracia (CHADHOKE, 2003, p. 250). 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.

Ela também alerta para as contradições existentes dentro dos movimentos sociais e 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, lingüísticas, 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 sua presença e necessidades nessa esfera.

Amparados principalmente nas idéias de Habermas e da “ética do discurso”, os autores adotam a diferenciação da sociedade através da concepção de sistemas e mundo da vida. Criticam os modelos dicotômicos, baseados numa divisão – 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, tomam a seguinte divisão entre dois subsistemas: o da economia (sociedade econômica) e o do Estado (sociedade política) e o mundo da vida, que, por sua vez, tem duas dimensões, uma de esfera pública, a qual também faz parte o subsistema político, e uma de esfera privada, cujo subsistema econômico também está presente.

A sociedade civil está identificada (mas não é a mesma coisa) ao mundo da vida. Este último compreende toda gama de tradições sociais, lingüísticas, culturais que faz parte da vida dos indivíduos cotidianamente. Além disso, compreende as formas como nos relacionamos com os outros, ou seja, solidariedade, padrões de conduta moral, ética, o conhecimento acumulado sobre as coisas e os padrões de pensamento. Existem três componentes no mundo da vida: cultura, sociedade e personalidade. Essa diferenciação se estrutura através de instituições especializadas em que cada um desses componentes se materializa. É justamente nesses níveis institucionais, sejam culturais, sejam de solidariedade, sejam de identidade, que é possível pensar a sociedade civil segundo Cohen e Arato. Desta forma, nem tudo que existe no mundo da vida é sociedade civil. Chandhoke até mesmo aponta para a idéia de que existir conquanto ator da sociedade civil não é fácil, e muitos são excluídos dessa esfera. É equivocado pensar que a sociedade civil sintetiza todas as demandas do ser social: “Se, para a maioria de nós, a sociedade civil pode ser tanto acessível quanto ‘responsiva’, para os excluídos, tribais, pobres, castas inferiores, e mulheres – é necessário lutar para entrar nesta esfera. Fazendo isto, talvez,

eles possam ser bem sucedidos em alargar as portas, a arena, assim como a agenda da sociedade civil”¹ (CHADHOKE, 2003, p. 226). As dificuldades da sociedade civil brasileira em incorporar indivíduos excluídos estão também presentes na análise de Pinto: “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, 2006, p. 654)”.

Ainda para Cohen e Arato, 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. 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 através de uma dimensão pública.

O que nos interessa nessas considerações é que elas estabelecem as condições para se pensar nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado baseando-se em uma lógica de esfera pública e esfera privada na qual as posições só estão predeterminadas conquanto 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 (através do Estado), seja o econômico (através do mercado), seja o da sociedade civil, deve compreender o elemento da autocrítica e, desta forma, autolimitar-se.

Young (2000) argumenta que a melhor forma de criar uma definição para o termo sociedade civil é por meio da distinção e articulação entre os outros termos da vida social. Desta maneira, inspirada no pensamento de Cohen e Arato, ela propõe pensar as três esferas como *tipos de atividades* em que a 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

¹ Livre tradução da autora do trecho: “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” (CHADHOKE, 2003, p. 226).

política, que corresponde ao momento de deliberação de questões coletivas e à expressão de questões sobre o debate público, prioridades para a vida social, 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, voltada para os próprios membros, como família, clubes sociais, organizações religiosas, entre outros.

A relevância das práticas de auto-organização está primordialmente na potencialidade de inclusão de grupos excluídos que são marginalizados e sofrem injustiças sociais e econômicas e, freqüentemente, 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. Outra relevância estaria na constituição de grupos insatisfeitos com as convenções e que propõem práticas alternativas, podendo, desta forma, dinamizar o processo de mudança social fora do Estado. E ainda outra forma de auto-organização que pode se constituir como disseminadora de valores democráticos é aquela ligada ao fornecimento de bens e serviços, tais como 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. Entretanto, por intermédio desses caminhos, a sociedade civil realiza diretamente o valor da autodeterminação e, em uma extensão menor, o valor do 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 sugere que, para resolver diferenças sociais marcadas por injustiças, é necessário olhar para cada uma delas de forma separada de modo a perceber as especificidades que marcam as origens de cada uma. E ainda perceber que os indivíduos constroem sua identidade de acordo com o posicionamento dos grupos sociais das estruturas nas quais eles estão envolvidos. Desta forma, ela propõe pensar a identidade do ponto de vista de uma lógica relacional em vez de uma lógica substancialista.

Ver as diferenças sociais através de uma lógica relacional significa, assim, 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 não um sentimento de absoluta homogeneidade, mas sim de permanentes enfrentamentos e contradições. Além disso, ela afirma que a união ou a agregação de um dado grupo social se dá na relação com aqueles que estão fora do grupo. Desta forma, ela rompe com a idéia de que os grupos sociais têm uma identidade conquanto tais, independentemente dos fatores externos que envolvem a existência do grupo.

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 ambigüidades 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 (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, visto que a lógica de coordenação operante é distinta nesses três segmentos. Todavia, sem esquecer o que foi mencionado, isto é, 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 (2003b) que queremos ressaltar aqui são: 1) a distinção entre esfera 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” nos permite vislumbrar que nem todos que não estão contidos na lógica 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, informação e prestígio social.

Finalmente, para concluir essa articulação teórica, 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 adverte, um grande perigo é o 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 aceita nos canais de interlocução estatal. Desta maneira, 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 (organizações não governamentais) profissionalizadas, extremamente técnicas – sejam internacionais, sejam nacionais –, torna a representação de interesses um problema à parte para o debate. De outro lado, a coexistência dessas 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 seus significados.

O conceito de sociedade civil no discurso de atores sociais

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 esses até 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 são concepções marcadas por forte antagonismo. Ou seja, a atividade econômica massiva é identificada como o agente causador do dano ambiental e aquele que, via de regra, encontra nas idéias de ambientalistas empecilhos para a realização da sua atividade. Neste trecho de entrevista com a diretora do Instituto Socioambiental (ISA) fica explícito:

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 – Instituto Socioambiental)²

Também na fala do diretor de políticas públicas do Greenpeace no Brasil sobre empresários e setores desenvolvimentistas do governo Lula, aparecem os referidos antagonismos:

² Entrevista de Adriana Ramos, diretora do Instituto Socioambiental (ISA). Título: “Entrevista de tese ONGs – ISA”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007. Os depoimentos aqui mencionados são oriundos de entrevistas realizadas com organizações ambientalistas da sociedade civil (13 organizações, redes e fóruns de atuação nacional) e setores do governo Lula com cargos referentes ao primeiro mandato do governo (Secretarias do Ministério do Meio Ambiente, Minas e Energia e Ciência e Tecnologia), no ano de 2007 e 2008 para a pesquisa da tese de doutorado em andamento da autora: Cristiana Losekann/UFRGS – Ciência Política. Entrevista realizada com Adriana, diretora do Instituto Socioambiental.

[...] 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 tem 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. (SERGIO LEITÃO – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace Brasil)³

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, quem faz parte delas:

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 (quando sai a representação os delegados), nós dividimos em três setores: sociedade civil, setor empresarial patronal e governos [...]. 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 Conferência Nacional de Meio Ambiente)⁴

Mas, em outros momentos, para outros atores do Ministério do Meio Ambiente, o setor empresarial também é parte da sociedade civil, idéia que surge na entrevista com o secretário executivo do MMA:⁵

É que assim, 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 seja o movimento ambientalista. E, portanto, se criou uma certa exclusividade do movimento ambientalista, sobretudo das grandes ONGs, na relação com o governo. Por isso, elas têm um processo de estranhamento com o processo de Conferência. Porque o processo de Conferência, ele democratiza e amplia muito o leque de participação. Então, as pequenas ONGs que nunca tiveram acesso, têm chance de participar, que têm mais base de massa, os movimentos sindicais, os movimentos sociais, as polícias ambientais dos estados, os governos estaduais e municipais. Aí depende do conceito de sociedade civil. Para mim, o conceito de sociedade civil é esse conceito mais amplo, o

³ Entrevista de Sergio Leitão – diretor de Políticas Públicas do Greenpeace Brasil. Título: “Entrevista de tese ONG – Greenpeace”. Concedida à Cristiana Losekann em Porto Alegre/RS, por telefone, em abril de 2008.

⁴ Entrevista de Pedro Ivo Baptista, coordenador-geral da Conferência Nacional de Meio Ambiente. Título: “Entrevista de tese MMA 1”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

⁵ Usaremos a sigla MMA para nos referir ao Ministério do Meio Ambiente – ver lista de siglas.

empresariado está na sociedade civil. Então, o processo de Conferência criou um estranhamento com as grandes ONGs. (CLÁUDIO LANGONE, secretário-executivo do MMA)⁶

Desta 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:

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 separado do segmento sociedade civil, o empresarial. 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 negociado de acordo com os seus interesses específicos e, em função do interesse público também. 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 se não Federação dos Sindicatos de Urbanitários, que se considera movimento sindical, essencialmente é isso, são esses segmentos. (NILO DINIZ, diretor do Conselho Nacional de Meio Ambiente)⁷

Apesar de a diferenciação e recorte entre os segmentos “sociedade civil” e “empresarial” existir, tanto na Conferência quanto no Conama, e também segundo outros relatos, em outros canais de participação, como audiências públicas e outros Conselhos, na retórica dos agentes do Ministério, esses recortes não estão estanques e sugerem certo grau de conflitos. Alguns relatos de entrevistas falam sobre a ameaça de se retirar da II Conferência feita pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) e, nesse sentido, mais uma vez a idéia de que o setor empresarial deve participar, da mesma forma que a sociedade civil, das 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:

⁶ Entrevista de Cláudio Langone, secretário-executivo do MMA. Título: “Entrevista de tese MMA 2”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

⁷ Entrevista de Nilo Diniz, diretor do Conselho Nacional de Meio Ambiente. Título: “Entrevista de tese MMA 3”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

Essa tensão apareceu, por exemplo, na II Conferência, porque diferentemente 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: a 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 III Conferência. Porque eles estão dizendo que eles não vão participar da III 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. 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. (CLÁUDIO LANGONE, secretário-executivo do MMA)⁸

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 que existem conflitos quando está em jogo a magnitude da participação e a 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 50 até meados dos anos 70 e 80, destacando o seu papel político e as 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, um descontentamento dos representantes empresariais em relação à pequena magnitude de sua participação em relação aos 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. Está claro que, 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

⁸ Entrevista de Cláudio Langone, secretário-executivo do MMA. Título: "Entrevista de tese MMA 2". Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

causas ambientais, uma vez que o setor econômico e parte do setor estatal que se influencia por ele são seus principais antagonistas.

A partir de então, 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 ambientalismo? Baseando-nos nas entrevistas contidas neste artigo, mais uma vez podemos perceber tipos bastante diferentes de ator. De um lado, 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 tem como luta fundante ou original a questão ambiental, mas incorporou essa 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 questão indígena, 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. O principal problema aqui 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 sua carreira profissional 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. No seguinte trecho da entrevista com a diretora do ISA, essa questão aparece:

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 a área ambiental. Então o que aconteceu na I Conferência, porque 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 atrasados, entre aspas, do ponto de vista daquilo que a política ambiental já tem de avanço. Eram muito primárias em relação ao que já se têm na estrutura dos órgãos ambientais sejam federais, estaduais e até municipais em alguns casos. (ADRIANA RAMOS, diretora do ISA - Instituto Socioambiental)⁹

⁹ Entrevista de Adriana Ramos, diretora do Instituto Socioambiental (ISA). Título: “Entrevista de tese ONGs – ISA”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

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 através 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 era 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 personalidades do movimento ambientalista, mas tem pouco apelo político dentro dos partidos (embora tenha um partido dedicado ao tema, PV) 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. 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)¹⁰

Ainda dentro da complexidade daquilo que é chamado sociedade civil e que está constituída aqui, devemos sublinhar que diferentes tipos de ator, associação, movimento, sindicato 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. Isto implica origens de financiamento (recebe dinheiro estatal ou não?), vínculos com o governo (seus quadros participam do governo ou não?), capacidade

¹⁰ Entrevista de Cláudio Langone, secretário-executivo do MMA. Título: “Entrevista de tese MMA 2”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

de oposição e/ou de estabelecer parcerias com o governo. Neste trecho de entrevista com o assessor de Assuntos Indígenas e Socioambientais do INESC surge esse tema:

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. 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, ONG, 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. (RICARDO VERDUM, assessor de Assuntos Indígenas e Socioambientais do INESC)¹¹

Mesmo em meio às ONGs ambientalistas, existem diferenças muito grandes. Tais 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 fragmento de entrevista citado acima e também emerge no seguinte trecho de entrevista com a diretora 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 Petrobras ela vai receber dinheiro da Petrobras e, vai manter aquela floresta em pé, ou aquele lago. Elas 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 pra mudar o mundo, pra que

¹¹ Entrevista de Ricardo Verdum, assessor de Assuntos Indígenas e Socioambientais do INESC. Título: “Entrevista de tese ONGs – INESC”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

esse mundo diferente mantivesse a natureza. Nós queríamos manter a natureza mudando o mundo. Então, a gente não aceita dinheiro da Petrobras, a gente não aceita dinheiro da Aracruz. E aí o grau de radicalidade vai de cada um [...]. 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 têm 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. (Diretora do Núcleo Amigos da Terra)¹²

Mais 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 – apartidário. 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 à 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. (Diretora do Agapan – Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural)¹³

Mais uma vez, na entrevista com a Agapan, aparece certa angústia em perceber sua área de atuação sendo incorporada por outros atores de maneira nem sempre em concordância com a concepção 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 as quais elas se relacionam.

Conclusão – Alguns aspectos para o debate sobre a sociedade civil

Como conclusão e articulação entre os aspectos teóricos abordados e as questões suscitadas com base nas entrevistas, sugerimos alguns elementos de análise e questionamento acerca da “sociedade civil”:

¹² Entrevista da diretora do Núcleo Amigos da Terra, Kathia Vasconcelos Monteiro. Título: “Entrevista de tese ONGs – NAT”. Concedida à Cristiana Losekann em Porto Alegre/RS, em junho de 2007.

¹³ Entrevista da diretora da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), Edi Fonseca: “Entrevista de tese ONGs – Agapan”. Concedida à Cristiana Losekann em Porto Alegre/RS, em junho de 2007.

- 1 - Conforme Chandhoke advertiu e pode-se perceber no exemplo das Conferências Nacionais de Meio Ambiente, na medida em que o Estado inaugura espaços de participação e deliberação, e, ele próprio, atribui os limites e regras desse encontro com a sociedade civil, inclusive segmentando e dizendo quem ela é, quem ela não é (empresariado) e qual o percentual, essa participação deve haver em relação aos outros setores; nesse sentido, existe o risco de a sociedade civil existir aí somente nas formas idealizadas e nas demandas pelo próprio Estado. Isso compromete a capacidade de autonomia referida por Cohen e Arato; a capacidade de autodeterminação e autodesenvolvimento defendidos por Young; mina com o potencial democrático, como sugere Chandhoke.
- 2 - A capacidade de oposição é outro elemento que, de acordo com as entrevistas acima, sofre abalos quando falamos em organizações que dependem, por exemplo, do apoio financeiro direto de programas estatais. Essa incapacidade de oposição aparece aqui de duas formas distintas: – 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); – omissão da opinião e/ou a dificuldade em estabelecer uma posição em relação à política ambiental do governo (visto que, sob pena de se contradizer, teria que ser contrária). As duas formas estão presentes nas organizações ambientalistas na relação com o MMA no governo Lula.

Alguns aspectos encontrados na pesquisa sugerem algumas razões: 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; e, 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 idéias como:

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 Socioambientais do INESC)¹⁴

O mesmo está presente na idéia 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”. (SERGIO LEITÃO, diretor de políticas públicas do Greenpeace Brasil)¹⁵

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, 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, não dependem de programas, projetos etc. do governo. Além disso, as ONGs com vinculação internacional estabelecem francamente uma oposição mais clara com os setores governamentais. Contudo, Avritzer (2007) alerta sobre a problemática da atuação de ONGs internacionais na representação dos 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 à 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. Ele 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

¹⁴ Entrevista de Ricardo Verdum, assessor de Assuntos Indígenas e Socioambientais do INESC. Título: “Entrevista de tese ONGs – INESC”. Concedida à Cristiana Losekann em Brasília/DF, em julho de 2007.

¹⁵ Entrevista de Sergio Leitão, diretor de Políticas Públicas do Greenpeace Brasil. Título: “Entrevista de tese ONGs – Greenpeace”. Concedida à Cristiana Losekann em Porto Alegre/RS, por telefone, em abril de 2008.

acumulada. Segundo Avritzer, “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” (AVRITZER, 2007, p. 457). No caso ambiental, o conflito ocorre justamente pela não-identificação das organizações tradicionais do setor com aquelas que ingressaram 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. Ganha um grau de relevância discursiva na mídia, na sociedade, nas políticas internacionais, 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 idéia de que ainda são necessários mais 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.

Abstract

The present paper concerns the several viewpoints on who comprises the civil society in the rhetoric of state actors and civil society organizations in the context of the environmental issue during the Lula administration. The data were gathered from interviews with environmental organizations as well as political actors from Ministry for the Environmental and other government sectors with some connection to the environmental issue. The analysis suggests an expanded understanding – on the government side – of civil society, including social movements and organizations with causes beyond the environmental and, on occasion, the business and union sectors. On the other hand, environmental organizations display a less flexible understanding of the concept, fundamentally composed of NGOs and social movements, albeit with great diversity of spheres of action.¹⁶

Key words: Civil society; Environmental organization; Environmental policy; Policy participation.

¹⁶ Traduzido por Christian Camerini.

Referências

- 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.
- 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: Loyola, 2000.
- CHANDHOKE, Neera. **The conceits of civil society**. Oxford: University Press, 2003.
- COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoría política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**; investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b. v. 2.
- PINTO, Célia Regina Jardim. As ONGs e a política no Brasil: presença de novos atores. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 651-613, 2006.
- YOUNG, Íris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Lista de siglas

- Agapan - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
- CNI - Confederação Nacional da Indústria
- CNMA - Conferência Nacional de Meio Ambiente
- Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente
- CUT - Central Única dos Trabalhadores
- FBMOS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos
- ISA - Instituto Socioambiental
- MMA - Ministério do Meio Ambiente
- MST - Movimentos Sem Terra
- ONG - Organização Não Governamental
- PT - Partido dos Trabalhadores
- PV - Partido Verde
- SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência