

# MEIO AMBIENTE E NOVOS ATORES SOCIAIS: LIMITES E INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E ONGs

Caetano Ernesto Pereira de Araújo

No âmbito do tema “meio ambiente, globalização e novos atores sociais”, discutirei, em primeiro lugar, algumas dimensões do fenômeno que se convencionou chamar globalização, particularmente suas implicações para o surgimento e importância crescente de atores sociais de novo tipo, bem como para a redefinição de antigos atores como os Estados nacionais. Em segundo lugar, abordarei alguns dos reflexos dessa nova realidade sobre a produção teórica recente das ciências sociais. Refiro-me particularmente ao ressurgimento das tentativas de apreender a especificidade de uma esfera própria do social com auxílio do conceito de sociedade civil, exemplificado aqui nos trabalhos contemporâneos de Cohen e Arato (1989). Finalmente, tentarei direcionar o instrumental teórico desenvolvido por esses autores para os problemas colocados pela atuação dos novos atores sociais.

O processo de globalização pode ser abordado a partir de diversas perspectivas, conforme os propósitos e a estratégia de cada pesquisador. Leis (1995), por exemplo, considera ser a sua característica fundamental o “enorme movimento de bens econômicos, tecnologias, de informação, de idéias, de fatores ambientais e de pessoas através das fronteiras nacionais”. Viola (1995), por sua vez, lista alguns traços definidores do processo e analisa onze dimensões distintas do mesmo. Atribui a prioridade temporal

---

Caetano Ernesto Pereira de Araújo é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

inclusive à dimensão militar, pois nela a globalização teria sido atingida nos anos 50, quando os dois blocos em que se dividia o mundo atingiram a capacidade de destruir o planeta.

De qualquer maneira, considero necessário explicitar algumas das premissas contidas nessas abordagens. Em primeiro lugar, sem subestimar o caráter polidimensional do processo, parece claro que o que chamamos globalização é consequência de alterações profundas e rápidas no conhecimento humano e sua aplicação à produção material e, incorporando a colocação de Viola, à destruição material. Trata-se, em suma, de alguns dos efeitos econômicos, políticos e sociais do que se denomina revolução científico-tecnológica. Nessa perspectiva, podemos considerar o início da era nuclear como o marco zero do processo, embora seja necessário salientar que os efeitos mais visíveis do ponto de vista do nosso tema datem dos anos 60/70, concomitantes, portanto, às revoluções verificadas no desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, principalmente.

Em segundo lugar, a continuidade do processo provocou o surgimento de novos atores no âmbito do mercado, as empresas transnacionais. Viola assim as denomina a partir do momento em que sua lógica de acumulação deixa de incorporar considerações sobre a localização geográfica da matriz e suas filiais. O movimento das empresas obedece então exclusivamente a razões de estratégia de mercado, ignorando todo imperativo de ordem nacional, ou seja, do interesse dos Estados-nação de origem. Esta situação não se restringe às megacorporações, pois até empresas de porte médio enveredam por esse caminho. Pode-se dizer, portanto, que a esfera do mercado respondeu com agilidade às exigências da nova situação.

No entanto, a globalização provocou também o surgimento de atores novos no plano da chamada sociedade civil. Movimentos sociais não tradicionais, ou seja, não derivados do conflito fundamental da era pré-revolução científica, capital-trabalho, passam a constituir-se e a ganhar expressão. Em diversos casos, a experiência organizativa desses movimentos desemboca, a partir da década de 1960, na criação das chamadas organizações não-governamentais, as ONGs. Essas organizações autodefinem-se pela declaração de não pertencerem ao Estado e pela ausência de fins lucrativos. Constituiriam expressão pura da sociedade civil, entidades que promovem o debate e prestam serviços de interesse supostamente geral fora dos mecanismos de atuação tradicional do Estado. Nessa medida, pode-se dizer que as ONGs se consideram a materialização de um espaço público não-estatal. É necessário acrescentar que várias dessas ONGs apresentam hoje um

caráter transnacional, com ramificações em diversos países, operando por meio de redes que conectam as matrizes com diferentes ONGs nacionais. Viola dá, para 1990, o número de 15 mil ONGs no mundo, um universo que vai das organizações locais, de pequeno porte, conhecidas como micro-ONGs, às *king*-ONGs, de atuação transnacional, dotadas de importantes recursos financeiros, técnicos e políticos.

Por que razões a globalização teria implicado o incremento dos movimentos sociais de novo tipo e, num segundo momento, a proliferação das ONGs? Alguns autores explicam o fenômeno a partir da retração dos Estados nacionais, progressivamente debilitados, à medida que avança o processo de globalização. Cada vez mais, os Estados nacionais estariam perdendo o controle, incontestado anteriormente, sobre seus territórios. As fronteiras tornam-se porosas, para usar a expressão de Viola, e os novos problemas requerem ações supranacionais para serem resolvidos. As perdas de eficácia e legitimidade dos Estados seriam compensadas por um incremento na atuação das ONGs. Mecanismos mais ágeis e já transnacionalizados teriam condições de viabilizar uma governabilidade global, que já não pode ser entregue exclusivamente a Estados nacionais. Daí a proposta apresentada por Leis, discutida adiante, de reorganizar as instâncias decisórias da ONU, cedendo espaço maior às ONGs e a outros atores, provenientes do mercado e da comunidade científica.

Penso, por outro lado, que a emergência de um campo no qual atuam os movimentos sociais de novo tipo obedece a duas ordens de fatores, ambas relacionadas às causas apontadas do processo de globalização. Em primeiro lugar, não cabe dúvida de que a revolução científico-tecnológica provocou um incremento significativo na capacidade de intervenção do homem sobre a biosfera, a ponto de colocar na ordem do dia a possibilidade da sua destruição e, conseqüentemente, o problema da sua manutenção. Abre-se o espaço, dessa maneira, para o desenvolvimento do movimento ambientalista. Em segundo lugar, a mesma revolução acarretou a perda de relevância do trabalho humano para a produção material e, concomitantemente, para a percepção que a sociedade produz de si. Nesse sentido, pode-se postular, com alguns autores como Offe (1995), por exemplo, algo como uma certa obsolescência da categoria trabalho como fundadora e ordenadora da sociedade. Quero com isso dizer que, no período pré-revolução científica, a categoria trabalho estruturava a sociedade, percebida então como construída em torno da contradição fundamental, entre capital e trabalho. O social se resolvia nessa contradição que deixava apenas um resíduo tido como não-

ou pouco significativo. As identidades sociais relevantes constituíam-se em torno dessa oposição e davam suporte aos movimentos sociais tradicionais. A partir do momento em que o trabalho vê reduzir-se a sua importância estruturadora, novas identidades, antes subordinadas à oposição fundamental, vêm à tona, com reivindicações próprias, em torno das quais se aglutinam os movimentos de novo tipo, com base no gênero, na raça, na cultura e na religião.

Vimos, portanto, que nas esferas do mercado e da sociedade civil houve respostas rápidas à globalização, com o surgimento de novos atores e a transnacionalização de velhos e novos. E no âmbito do Estado? O Estado nacional é um agente apontado pela literatura como carecendo de sentido e funções no mundo globalizado. Daí que manifeste uma singular incapacidade de adaptação às novas exigências. Viola, Leis e outros autores assinalam a necessidade cada vez mais urgente de instituições aptas a manejar uma nova governabilidade global, governabilidade esta que se expandiria à custa da soberania de cada Estado nacional. Argumenta-se, em suma, que os problemas são globais, que transcendem as fronteiras de cada Estado e que, conseqüentemente, as soluções devem obedecer a decisões conjuntas. O processo de limitação da soberania nacional estaria adiantado no que concerne a normas orientadoras dos mecanismos de mercado. Instituições como o FMI e o Banco Mundial seriam porta-vozes de um consenso acerca do funcionamento ideal dos mercados e estariam em condições de impor esse consenso a países desviantes. No entanto, no que toca a questões políticas de interesse global, particularmente àquelas referentes a meio ambiente, os organismos internacionais encontrar-se-iam amarrados ainda às decisões da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança, instâncias decisórias morosas e incapazes de garantir a aplicação de seus resultados, em razão da ausência de mecanismos coercitivos independentes sobre os Estados membros.

Para sanar a situação, propõe-se, normalmente, a modificação das estruturas decisórias da ONU, cedendo espaço às ONGs. Leis apresenta uma proposta bem clara, debatida no encontro internacional de ONGs concomitante à Rio-92: complementar a Assembleia Geral da ONU, um espaço de discussão e votação no qual os sujeitos são os Estados nacionais, com cinco outros espaços decisórios, integrados por atores do mercado e da sociedade civil. Teriam, então, poder decisório na ONU uma assembleia de ONGs, também chamada pelo autor de comunidade ética, pois reger-se-ia segundo princípios universais, uma empresarial, uma científica, uma cultural e uma religiosa. Trata-se de criar, portanto, uma instância onde confluem atores do Estado, mercado e sociedade civil, para o exercício conjunto do poder.

Vale destacar que soluções similares são consideradas para o âmbito interno de cada Estado nacional. A defesa do meio ambiente extrapola divisões políticas e é legítima a intervenção de ONGs transnacionais em problemas circunscritos apenas aparentemente por fronteiras nacionais. A atuação das ONGs, nacionais ou não, seria complementar à do Estado, supriria a carência de legitimidade e eficácia de que estes padeceriam, aportando a perspectiva global necessária para enfrentar as questões de novo tipo.

Farei neste momento uma breve incursão teórica, que permita o retorno posterior, mais produtivo, às questões até agora levantadas. Evidentemente, a emergência de novos movimentos sociais e sua organização em ONGs repercutiu na produção teórica contemporânea das ciências sociais. Nesse plano, uma de suas conseqüências mais interessantes expressou-se nas tentativas de retornar ao, ou reconstruir o, conceito de sociedade civil. Tentarei sumarizar uma delas, que me parece das mais fecundas, potencialmente, de autoria de Cohen e Arato (1989).

Os autores partem da constatação de que o conceito até hoje utilizado de sociedade civil não conseguiu responder, em suas diversas variantes, às críticas que lhe foram endereçadas por representantes das mais diferentes escolas de pensamento. No entanto, o próprio desenvolvimento de movimentos sociais de caráter novo e sua crescente importância apontam no sentido da necessidade de uma grade conceitual que permita pensar distintamente as esferas do mercado, do Estado e do social propriamente dito, mesmo que seja para pensar a indistinção ou mescla posterior entre elas. Daí a necessidade de reconstrução do conceito de sociedade civil, de maneira que possa responder às críticas provenientes da tradição sociológica e dar conta das questões colocadas pela nova realidade.

O ponto de partida é a separação habermasiana entre sistema e mundo da vida, abrangendo o primeiro dois subsistemas, mercado e Estado. No mundo da vida localizar-se-iam aquelas instituições responsáveis pela reprodução da cultura, da sociedade e da personalidade, instituições cujo conjunto constituiria, na leitura de Cohen e Arato, a sociedade civil. Nos dois primeiros subsistemas imperaria a lógica particular dos meios reitores de cada um: dinheiro e poder. A sociedade civil seria regida pelo princípio da solidariedade, e nela vigoraria o imperativo da comunicação livre de distorções. Neste modelo, a sociedade civil é percebida como constantemente ameaçada pela invasão dos dois subsistemas, dotados de tendência imanente a transbordar suas fronteiras e colonizar esferas pertencentes à sociedade civil. As instituições integrantes desta última encontrar-se-iam

em constante defensiva contra a intrusão de poder e dinheiro, contra a instalação e generalização de procedimentos que redundem em monetarização e burocratização.

Necessário é assinalar que o modelo carrega um projeto de utopia radicalmente distinto daqueles característicos do período anterior à revolução científica e tecnológica e à aceleração sem precedentes do processo de globalização. As utopias características do mundo estruturado pela categoria trabalho tem como traço comum o objetivo da indiferenciação entre as esferas. Trata-se da extinção de Estado e mercado, de forma seqüencial ou simultânea, conforme as variantes comunista e anarquista, para obtenção de uma totalidade indiferenciada, sem mediações entre indivíduo e coletividade. A utopia reiterada por Cohen e Arato, na esteira de Habermas, consiste, pelo contrário, na manutenção ciosa dos limites entre as esferas. Assume-se explicitamente que necessitamos do mercado para a provisão de bens na quantidade e qualidade desejadas. Necessitamos também do Estado para a provisão de serviços públicos de maneira eficiente e universal. Precisamos, em consequência, democratizar o funcionamento dessas esferas, sem, contudo, restringir desnecessariamente o funcionamento de seus mecanismos próprios. Há espaço, e é desejável que assim seja, para a ação do dinheiro e do poder. Essa ação, contudo, deve circunscrever-se às esferas em que é eficaz e mesmo — se a preservação e incremento de espaços de liberdade individual é um valor a ser maximizado — insubstituível. Deve, no entanto, ser mantida longe das instituições regidas idealmente pela ação comunicativa. Nesse sentido, a política possível seria, para Cohen e Arato, a de um radicalismo autolimitado, que preservasse, controlando-os, mercado e Estado nos limites desejáveis.

Que nos diz esta abordagem sobre a situação que apresentávamos, da emergência de novos atores sociais, num contexto de globalização cada vez mais intensa? Primeiro, fornece critérios de definição e descrição das ONGs que fogem da imagem, com frequência apologética, que essas organizações apresentam de si. O importante passa a ser a atuação concreta de cada ONG em particular, a esfera em que atua prioritariamente, e não a personalidade jurídica ou a declaração de intenções de distância do governo e do lucro. Nesta perspectiva, a ONG voltada para a colocação no mercado de bens e serviços, de cunho ambientalista ou não, coloca-se na órbita do meio dinheiro, independentemente do que declare a respeito. A literatura recente refere, inclusive, casos de ONGs que não se identificam pela negação do lucro, mas pelo investimento desse lucro em projetos de interesse ambiental.

Crespo (1995), por exemplo, discute o caso de uma ONG que passou a prover o Estado de serviços de educação ambiental, cuja necessidade havia debatido intensamente antes, após constatar sua capacidade de oferecer o serviço a um preço inferior ao apresentado pelas empresas concorrentes.

Analogamente, ONGs que se propõem atuar junto a instâncias decisórias do Estado acabam por constituir grupos de pressão como outros quaisquer, dignos atores do subsistema político, cuja ação é regulada pela lógica do meio poder, ou seja, da barganha informada pela correlação de forças. Supondo que essas entidades tenham iniciado seu percurso com a participação no debate, no esclarecimento, na formação da opinião pública, estaríamos face a casos de migração de entidades de uma esfera para outra.

Que dizer então da proposta de criação e aumento de um espaço destinado às ONGs nas instâncias decisórias estatais, nacionais ou internacionais? da repartição, no fundo, dos estoques de poder entre Estado e ONGs ou, em outras palavras, da dissolução dos limites entre Estado e sociedade civil? Do ponto de vista de uma utopia de diferenciação entre as esferas, o resultado seria negativo. Em vez de suprir o Estado de recursos que lhe faltam, as ONGs cairiam na órbita do meio poder, dividiriam funções com as agências estatais e terminariam por burocratizar-se por completo. Transformar-se-iam em réplicas do Estado e réplicas funcionais, pois não se encontram sujeitas aos mecanismos de representação e controle que constroem o Estado. A questão que se coloca é a da compatibilidade entre a execução de funções estatais e a promoção e participação no debate público a respeito da questão ambiental, tarefa precípua dos agentes da sociedade civil voltados para essa questão. Em outras palavras, até que ponto o deslocamento para uma postura burocrática tolheria a gama de manifestações públicas possíveis por parte das ONGs nessa posição e diminuiria a credibilidade das possibilidades de manifestação restantes?

O risco, no entanto, não reside apenas na burocratização das ONGs e nas perdas decorrentes do ponto de vista do seu desempenho enquanto mecanismos de promoção e divulgação de debates. Proponho refletir sobre outra ordem de perdas possíveis: uma subtração na condição de cidadão, mais especificamente nos seus direitos políticos, considerados tradicionalmente uma das dimensões constitutivas da cidadania (Marshall, 1967). O Estado, nessa linha de argumentação, não é apenas o local da satisfação burocrática, atendendo ao princípio da universalidade, de necessidades sociais. Não é apenas, em suma, o provedor dos chamados direitos sociais. É, também, o espaço dos direitos políticos, no qual cada cidadão tem a possibilidade de

igual interferência, segundo normas válidas para todos, no processo de tomada e implementação de decisões. Nesse caso, a derrubada de limites entre Estado e sociedade civil significa a transferência de processos decisórios de planos institucionais, dotados de uma representatividade potencialmente universal, para planos de representatividade necessariamente restrita, como é o caso das ONGs. Nesta “renúncia” do Estado à decisão, muitas vezes funcional, como vimos, o cidadão teria diminuído o poder de intervenção na decisão de que dispõe, ao menos potencialmente.

A verificar-se a linha de argumentação proposta, estaríamos frente a um caso, não previsto por Cohen e Arato, tampouco por Habermas, de colonização nos dois sentidos. A possibilidade de um processo de colonização não a partir do Estado, mas sobre ele, já aventada em termos teóricos (Souza, 1996), efetivar-se-ia num desenvolvimento desse tipo. A indistinção entre as esferas produziria a interferência indevida do Estado sobre a sociedade civil, mas também a da sociedade civil sobre o Estado. As ONGs pagariam o tributo da burocratização e da perda de eficácia e legitimidade como mecanismos promotores do debate. Minguiaria, em suma, seu capital de confiabilidade. No âmbito do Estado, a perda recai sobre o cidadão, que vê o espaço no qual pode interferir por meio do voto restringir-se a cada retirada da ação estatal em favor das ONGs. A sociedade civil não supriria o Estado nas suas deficiências, mas, ao assumir parte de suas funções, provocaria um déficit de cidadania.

Lembro que nosso senso comum se rebela contra as hipóteses de indistinção entre as demais esferas. Tendemos a pensar que a interferência da sociedade civil sobre o mercado resultaria em perda de eficiência e favorecimentos não justificáveis. Chamamos a interferência do mercado sobre o Estado de abuso do poder econômico ou, em outros casos, de privatização do Estado. Apenas no caso da relação entre sociedade civil e Estado, não parece estranho, ao menos para parte da opinião pública, que a adição das duas esferas chegue a um resultado positivo: Estado mais legítimo e atuação pública, estatal ou não, mais eficiente.

O problema é, de certa forma, reconhecido por Leis. Sua proposta de complementação da Assembléia Geral da ONU coloca de forma clara que a democracia estaria presente apenas na arena que reúne os Estados nacionais. As demais instâncias decisórias obedeceriam a critérios hierárquicos de formação, como desempenho econômico, científico ou reconhecimento da qualificação e legitimidade dos atores da sociedade civil escolhidos.

Qual o espaço de atuação legítima das ONGs, na perspectiva proposta? Qual sua relação com a esfera da política se lhes vedamos o manuseio do



meio poder? No modelo tripartite reconstruído por Cohen e Arato, caber-lhes-ia a tarefa de produzir, mediante o debate público, decisões consensuais que tracem os limites para atuação do mercado e do Estado. Parece utópico em demasia, mas é forçoso reconhecer que decisões recentes parecem responder a um modelo desse tipo. As decisões relativas à problemática ambiental, tomadas no âmbito da ONU, com toda a sua morosidade e dificuldades de implementação, tendem a expressar consensos produzidos previamente, no espaço da opinião pública, informado vigorosamente pela atuação das ONGs e, particularmente, pela atuação da comunidade científica. A concretizar-se o anunciado banimento dos compostos conhecidos como CFCs, identificados como destruidores da camada de ozônio, estaríamos frente a um caso exemplar de consenso produzido fora dos limites estatais que invade essa esfera, traduzindo-se em norma legal de validade intra- e interestados nacionais. Ao instituir-se, a norma redefine as fronteiras do mercado, ou seja, o espaço permitido de circulação do dinheiro, decretando que toda uma família de mercadorias simplesmente deixa de existir, por considerações independentes da lucratividade eventual dos agentes econômicos envolvidos. Creio ser difícil encontrar exemplo mais eloquente do que este para refletir sobre a possibilidade de consensos produzidos no âmbito da sociedade civil materializarem-se em norma e determinarem limites para a ação legítima de Estado e mercado, dos meios poder e dinheiro.

## Referências bibliográficas

- Cohen, J. e Arato, A. (1989) "Politics and the Reconstruction of the Concept of Civil Society", in *Zwischenbetrachtungen Im Prozess der Aufklärung*. Frankfurt: Suhrkamp Verlag.
- Crespo, S. (1995) "Verdes que amadurecem: os desafios da especialização e da profissionalização das organizações e dos militantes ambientalistas no Brasil". Trabalho apresentado no XIX encontro anual da ANPOCS. Caxambu.
- Leis, H. (1995) "Globalização e democracia. Necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional", in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n.º 28.
- Marshall, T. H. (1967) "Cidadania e classe social", in Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Offe, C. (1995) *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense.
- Souza, J. (1996) *Patologias da modernidade. Um diálogo entre Habermas e Weber*. São Paulo: Anablume.
- Viola, E. (1995) "As dimensões do processo de globalização e a política ambiental". Trabalho apresentado no XIX encontro anual da ANPOCS. Caxambu.

Entretanto, os conceitos e categorias fundamentais assimilados por Euclides estavam marcados por valores ideológicos que refletiam a visão de mundo etnocêntrica dos contextos culturais de origem. Inclusive a incipiente produção científica que se realizava no Brasil reproduzia os horizontes etnocêntricos contidos nos pacotes teóricos importados. Assim é que Euclides aceitava como postulado verdadeiro o ponto de partida de Gumplowicz, que atribua à “luta de raças” o papel de “força motriz da história”, identificando “luta de classe” com “luta de raças”, ou seja, dando continuidade e um novo sentido ao mito marxista da “luta de classes” a fim de justificar a dominação de elites políticas que seriam concomitantemente, como raça, os mais aptos, no sentido darwinista, de “Kampf ums Leben” (luta pela vida).<sup>26</sup>

A preparação do *Diário de uma Expedição* resultou certamente em uma obra notável, em que a criação literária se baseava na construção científica; em *Os Sertões* verifica-se que a perspectiva científica permeia cada linha e mostra o encantamento romântico de Euclides pelo país e sua paisagem: “A introdução do *espírito científico* na literatura histórica, ‘o colorido romântico’ que ele deu, talvez sem querer, a todas as suas grandes páginas, sintonizando-as com o meio intelectual, a ‘identificação do escritor com a natureza’, cujos acidentes ele estava perfeitamente bem preparado para entender, são parâmetros da grande figura” (grifo nosso)<sup>27</sup>. Não se poderia negar contudo que, através da influência social-darwinista sobre o pensamento de Euclides, popularizou-se uma série de preconceitos em relação à mestiçagem, preconceitos de fundo autoritário e aristocrático em relação ao próprio povo.<sup>28</sup>

## A MENSAGEM: Autonomia e Consciência Crítica

Não obstante, “Euclides da Cunha devia ser o primeiro, entre nós, a lançar as bases de uma verdadeira alforria intelectual”, segundo Sodré, que acrescentava: “foi o primeiro a colocar em equação os problemas da terra e do homem”.<sup>29</sup> Euclides da Cunha foi considerado, com razão, ao lado de Sílvio Romero e Alberto Torres, como um dos “três maiores pensadores que o Brasil possuiu”<sup>30</sup>. Roquette-Pinto, anteviu providencialmente a importância transcendental de *Os Sertões*, a extraordinária obra de Euclides, “o grande livro nacional; o que *D. Quixote* é para a Espanha ou *Os Lusíadas* para Portugal; o livro em que a raça encontra a floração das suas qualidades, o espinheiral dos povos”.<sup>31</sup>

Se de um lado não se pode negar a criatividade e o valor de Euclides; é preciso admitir, de outro lado, que *Os Sertões* pressupõem a existência de transformações estruturais profundas da sociedade brasi-