



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas
Departamento de Serviço Social
Doutorado em Política Social

MARCIO HENRIQUE PEREIRA

***AS ONGS COMO MEDIAÇÃO POLÍTICO-
JURÍDICA NAS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS
ANTE O PROCESSO EMANCIPATÓRIO DAS
COMUNIDADES***

Brasília - DF
2007

MARCIO HENRIQUE PEREIRA

***AS ONGS COMO MEDIAÇÃO POLÍTICO-
JURÍDICA NAS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS
ANTE O PROCESSO EMANCIPATÓRIO DAS
COMUNIDADES***

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília para a obtenção do título de Doutor em Política Social.

Orientadora: Prof^ª Dra. Nair Heloísa Bicalho de Sousa

Co-orientadora: Prof^ª Dra. Laís Maria Mourão de Sá

Brasília - DF
2007

PEREIRA, Márcio Henrique.

As ONGs como mediação jurídico-política nas questões socioambientais ante o processo emancipatório das comunidades/
Márcio Henrique Pereira. -- Brasília (DF): Universidade de Brasília, SER, 2007

xv, 324 f., il., 31 cm

Orientadores: Nair Heloísa Bicalho de Sousa e Laís Maria Borges de Mourão Sá

Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, SER, Programa de Pós-graduação em Política Social, 2007

Referências bibliográficas: f. 304-319

1. Políticas Públicas. 2. Meio ambiente. 3. Direito ambiental. 4. Cidadania. 5. Sociedade civil. 6. Emancipação política. 7. Cerrado. 8. Unidades de Conservação. 9. Usinas Hidrelétricas. – Tese. I. Sousa, Nai Heloísa Bicalho de Sousa. II. Sá, Laís Maria Borges de Mourão. III. Universidade de Brasília, SER, Programa de Pós-graduação em Política Social. IV. Título

**AS ONGS COMO MEDIAÇÃO POLÍTICO-JURÍDICA NAS QUESTÕES
SOCIOAMBIENTAIS ANTE O PROCESSO EMANCIPATÓRIO DAS
COMUNIDADES**

COMISSÃO EXAMINADORA

Presidente e Orientadora.....
Prof. Dra. Nair Heloísa Bicalho de Sousa

2º. Examinador
Prof. Dr. Pedro Demo

3º. Examinador
Prof. Dra. Roberto Armando Ramos de Aguiar

4º. Examinador
Prof. Dra. Magda Adelaide Lombardo

5º. Examinador
Prof. Dra. Helena Angélica de Mesquita

.....
Márcio Henrique Pereira

Brasília – DF, 01 de outubro de 2007

Resultado: **APROVADO**

Dedico a tese aos que lutam, aos que não esmorecem ante a força dos grandes, aos que têm fome e sede de Justiça, aos que se sabem e se querem integrados com a vida, com a natureza. Nas figuras simbólicas de Irmã Dorothy, de Chico Mendes e de todos os que tombaram na peleja socioambiental, dedico esta tese e sua longa e árdua elaboração, aos que anseiam por outro mundo possível, em que habite a paz e a Justiça a se perfazer na solidariedade com o meio ambiente, particularmente os integrantes dos movimentos sociais e dos que com eles são solidários no fortalecimento das reivindicações socioambientais das comunidades ameríndias e na luta emancipatória de nossa gente.

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, a quem creio Princípio Inteligente das Ordens-Desordens-Organização da Criação e fonte da solidariedade e fraternidade cósmica;

A **Francisco de Assis**, o santo umbro, que me estimulou a aprender a aprender com a vida e com a natureza, segundo uma inclinação pessoal e “genética”;

A **minha família**, aos avós (Manoel Pereira, Regina Misson, Estevam Ponzilacqua e Augusta Ballarín) e ao pai Antônio (*in memorian*), à mãe Maria Aparecida, irmãos e sobrinhos, tios e primos, cujo contacto com a Terra e com os seres e o respeito pelo Outro é uma paixão ancestral e herança;

Aos **confrades da Ordem dos Frades Menores** que me nutriram no espírito de fraternidade universal e me ampliaram os horizontes de solidariedade;

Aos **noviços**, pelo estímulo silencioso ou explícito e por terem renunciado ao nosso intenso e alegre convívio nas horas em que necessitei ausentar-me.

A **CAPES**, pelo imprescindível apoio financeiro;

Às profas. Dras. **Nair Heloísa Bicalho de Sousa e Laís Maria Mourão de Sá**, respectiva orientadora e co-orientadora, pela dedicação, empenho, sacrifício, paciência, competência e conduta ética;

Às **comunidades rurais e urbanas** com as quais convivi durante a pesquisa, pela fonte de sabedoria que me franquearam. Na pessoa do Amarildo, combativo líder comunitário e da D. Amélia, com suas famílias, e do Robson do Guará, abenegado ambientalista, abraço-os fortemente;

Aos **docentes e discentes do Curso de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília**, pelo afeto e transmissão de saberes;

Aos **docentes e discentes da Universidade Federal de Goiás**, campus de Catalão, especialmente os que compõe o **GETeM** (grupo de pesquisa Geografia, Trabalho e Movimentos Sociais): à profa.

Dra. Helena Angélica de Mesquita, ao prof. Dr. Marcelo Mendonça, ao prof. Ms. Laurindo Pedrosa e à Jaqueline, pela solidariedade, apoio e informações;

A **todos e a cada um dos participantes da pesquisa de campo**: os dirigentes de ONGs que responderam os questionários; os vinte interlocutores das entrevistas; os participantes dos grupos focais do Guará e da Serra do Facão e, enfim, os membros das comunidades da observação direta.

Mais do que um registro magnético ou escrito, há um registro na memória e no coração pela paixão ao tema proposto que cada um manifestou.

Aos **amigos e amigas todos do interior e da capital de São Paulo, de Catalão e de Brasília** pelo estímulo e boa-vontade. A **todos**, Deus lhes pague!

*Vi, então, um novo céu e uma nova terra.
O primeiro céu e primeira terra passaram,
e o mar já não existe.
Vi também descer do céu, de junto de Deus,
a Cidade Santa, uma Jerusalém nova,
pronta como esposa que se enfeitou para o seu
marido.
Nisso, saiu uma voz forte. E ouvi:
“Esta é a tenda de Deus com os homens,
Ele vai morar com eles.
Eles serão o seu povo
E ele, o Deus-com-eles, será o seu Deus.
Ele vai enxugar toda lágrima dos olhos deles,
Pois nunca mais haverá morte,
Nem luto, nem grito, nem dor.
Sim! As coisas antigas desapareceram!”
Aquele que está sentado no trono, declarou:
“Eis que faço novas todas as coisas!”
(Apocalipse 21, 1-5)*

RESUMO

Há um número considerável de organizações não-governamentais (ONGs) com projetos e trabalhos concernentes à questão ambiental, muitas delas de âmbito internacional, atuando mesmo no Brasil. Inúmeros são os percalços que envolvem tais organismos, grande parte deles pertinentes à esfera do direito. A presente tese se propõe a analisar a efetiva atuação das ONGs brasileiras e como seus projetos/programas têm surtido efeitos positivos no âmbito das políticas públicas de caráter socioambiental. Um dos focos principais é a contribuição de tais entidades nas demandas jurídicas em que são legitimadas, por si ou pelas comunidades que representam, como parte processual ativa para reivindicar melhorias na gestão ambiental. Neste âmbito, abordamos a maneira pela qual os programas de ação das ONGs reforçam os pleitos emergentes da própria sociedade, particularmente das comunidades locais e a maneira pela qual os órgãos administrativo-governamentais podem estimular e favorecer tais empreendimentos. Daí a necessidade de uma abordagem especializada a esse respeito, em que se considere tanto os elementos de uma esfera do conhecimento como de outra - ou seja, tanto da política social quanto do direito- e possibilite, assim, a elucidação das obrigações cabíveis a Estado e cidadãos. Resta patente a relevância da investigação em virtude de sua aplicação social, ao envolver uma questão candente como o é a do meio-ambiente e das interações sociais, sobretudo no que atine ao exercício da cidadania e à efetivação da Justiça.

Palavras-chave: ONGs; redes; política social; emancipação; direito socioambiental; complexidade

ABSTRACT

There are a considerable number of the Non-governmental organizations (NGOs) with projects and works concerned about the environmental questions. Most of them are acting in Brazil. The pitfalls that involve these organisms are countless; the most part of them is referent to the juridical sphere. The present thesis proposes to analyze the effective actuation of the Brazilian NGOs and the way their projects/ programs have produced positives effects on the socio-environmental policy. One of the principal focus is the contribution of these entities in the juridical demands in what they are legitimated, by themselves or by the communities that they represent, like active procedural parts to demand improvements in the environmental management. In this scope, we approach the way by which the programs of NGOs actions reinforces the emergent cases of the society, particularly from the local communities and the way by which the administrative-governmental organs can stimulate and favor this undertaking. Because of that, there is a necessity of the specialized approach about this theme, in which it considers so much the elements of the knowledge sphere both the other sphere – in other words, of the Social Policy as well as the Law – and it makes possible the elucidation of the obligation appropriate to the State and at the citizens. The relevance of this investigation is clear due of it social application, because it involved an important question such as the environmental and the social interactions, and above all in what refers to the citizenship exercise and the justice effectuation.

Keywords: NGOs; networks; environmental question; social policy; emancipation; environmental law; complexity

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura	Página
Figura 1: formulário cadastral de ONGs	147
Figura 2: formulário cadastral da comunidade investigada	149
Figura 3: ONGs segundo fontes cadastrais	158
Figura 4: ONGs por orçamento anual em reais	158
Figura 5: ONGs selecionadas	160
Figura 6: ONGs com assessoria jurídica	161
Figura 7: Inventário hidro-energético – Bacias Hidrográficas Goiás – 2006	200
Figura 8: Estações Hidrométricas no Brasil	201
Figura 9: Áreas de influência do meio antrópico	204

LISTA DE FOTOS

Foto	Página
Fotos 1 e 2: Administração e posto policial do Parque Ezequias Heringer	191
Fotos 3 e 4 A cobertura vegetal do Parque Guará em sua forma atual	193
Fotos 5,6,7 e 8: Ocupação por chacareiros – situação fundiária atual do parque	194
Fotos 9 e 10 : Produção agrícola tradicional da comunidade Anta Gorda, de atingidos pela barragem do rio São Marcos	203
Fotos 11 e 12: Domicílios familiares da comunidade da Anta Gorda, atingidos pela barragem do rio São Marcos, com relações intensas e familiares	203
Fotos 13 e 14: Rio São Marcos e seu vale, com a cobertura vegetal preservada	205
Fotos 15 e 16 : Grupo Focal da comunidade do Guará	210
Fotos 17 e 18: Grupo Focal da comunidade Anta Gorda, na Serra do Facão	210
Fotos 19 e 20: Culinária, fartura de alimentos e hospitalidade da comunidade cerradeira da Anta Gorda na Serra do Facão – família atingida pela barragem	236
Fotos 21 e 22: Flagrantes dos interesses divergentes comunidade do Guará: a horta dentro do Parque Ecológico e os militantes do movimento ambientalista numa escola pública local	237
Fotos 23 e 24: Assembléia dos atingidos pela barragem da Serra do Facão, com a presença do MAB	247

SIGLAS

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
AGMARN – Agência Goiana de Meio Ambiente e Recursos Naturais
AGB – Associação dos Geógrafos do Brasil
AGR – Agência Goiana de Regulamentação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos
APA – Área de Proteção Ambiental
APEGO – Associação dos Pescadores Amadores do Estado de Goiás (ONG)
ARIE – área de relevante interessante ecológico
CELG – Companhia de Energia Elétrica de Goiás
CF/88 – Constituição Federal de 1988
COMPARQUES – Comissão Permanente de Parques do Distrito Federal (com estatuto original de comissão subordinada à SEMARH, depois convertida em secretaria autônoma)
CONAM-DF - Conselho Ambiental do Distrito Federal
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
CODEPLAN – Comissão de Planejamento
CMMAD- Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
DF – Distrito Federal
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
EIBH - Estudo de Impacto da Bacia Hidrográfica
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
FUNAI – Fundação Nacional do Índio
GDF – Governo do Distrito Federal
GEFAC – Grupo de Empresas Associadas Serra do Facão
GETeM- Grupo de Estudos – Geografia, Trabalho e Movimentos Sociais da UFG – campus de Catalão
G-7 – Grupo dos Sete (países)
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
IDA – Instituto para o Desenvolvimento Ambiental (ONG)
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LC – Lei Complementar
LD – Lei Distrital
LF – Lei Federal
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MP – Ministério Público
MPF – Ministério Público Federal
MPE – Ministério Público Estadual
MPEG - Ministério Público do Estado de Goiás

MS – Movimentos Sociais

NEPSA – Núcleo de Estudos Socioambientais da UFG campus de Catalão

NMS – Novos Movimentos Sociais

PNMA Política Nacional de Meio Ambiente

PNEA - Política Nacional de Educação Ambiental

OAB/GO - Ordem dos Advogados do Brasil – seção de Goiás

PEA - Projetos Especiais Ambientais ou Projetos Especiais para a Rede Estrutural Ambiental – constantes do PDL Guará de 13/12/2006

PDL – Plano Diretor Local

PD - Plano Diretor

PDPG – Plano Diretor do Parque Guará

PPP – Parceria Público Privada – refere-se à ação governamental em que a iniciativa privada concorre para a realização de um obra pública, podendo depois haurir rendimentos da concessão do uso do bem público, como é o caso das hidrelétricas

RA – Região Administrativa

RIMA - Relatório de Impacto ao Meio Ambiente

SDUC - Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza

SEDURP – Subsecretaria de desenvolvimento urbano e preservação

SEMARH - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SENAI – Serviço Nacional da Indústria

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SHVS - Setor Habitacional Vertical Sul

TAC – termo de ajustamento de conduta

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília – empresa pública integrante do Complexo Administrativo do Distrito Federal

UC – unidades de conservação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Arte

SUMÁRIO

<i>Assunto</i>	<i>Página</i>
Resumo	06
Abstract	07
Lista de Ilustrações	08
Lista de figuras	08
Lista de fotos	08
O autor e a tese	16
Siglas	09
Introdução	18
1. Elementos constitutivos da tese e sua relevância	18
2. A estrutura da tese	20
I. O desenvolvimento da questão socioambiental	23
1. A questão social	23
2. Questão socioambiental	29
2.1. Qual a relação entre meio ambiente e questão social?	29
2.2. O meio ambiente problematizado no âmbito do capitalismo	30
2.3. O reverso da medalha: a luta pela emancipação...	32
2.3.1. Emancipação político-social, movimento ambiental e ONGs	35
II. Sociedade civil, Estado e emancipação	36
1. O conceito de sociedade civil, sua desconstrução e reconstrução	39
1.1. A esfera pública em Habermas	43
1.2. A distinção entre Estado/sociedade civil e o processo de emancipação pela cidadania social em Boaventura Santos no bojo de uma cultura cidadã	48
III. Direito socioambiental, comunidade e Justiça ambiental	62
1. Direito Socioambiental: exigência da amplitude antro-po-ecoplanetária	62
2. Pode haver uma configuração jurídica de índole coletiva em favor das reivindicações socioambientais na nova esfera pública?	65
3. Sujeitos coletivos de direito na ótica socioambiental	73
4. A política ambiental no Brasil ante o desenvolvimento do movimento ambientalista internacional	75
4.1. Breve histórico da exploração ambiental	75
4.2. Conflitos socioambientais no Brasil	77
4.3. Desenvolvimento da consciência ambiental, legislação ambiental brasileira, medidas administrativas: fundamentos de política pública eficiente?	82
IV. Organizações não-governamentais	88
1. A complexidade do tratamento das organizações não-governamentais	88

1.1. Noção de ONG: desafio da construção de um conceito e sua complexidade	88
1.1.1. Evolução, tipologia, papel e campo de atuação das ONGs	92
1.1.2. As ONGs como resposta organizada da sociedade civil e no contexto dos movimentos sociais	96
1.1.3. A intrincada questão do ‘terceiro setor’	101
1.1.4. Principais desafios/problemas do papel das ONGs	105
1.1.5. As ONGs ambientais e socioambientais	107
2. As redes de ONGs	113
3. Aspectos do desenvolvimento da questão legislativa em torno das ONGs e OSCIPS	119
V. Objetos empíricos da pesquisa: defesa do patrimônio natural do cerrado, de sua bio-sociodiversidade e de suas unidades de conservação	123
1. O patrimônio natural do cerrado e sua bio-sociodiversidade	124
1.1. Noções de biodiversidade, de sociodiversidade e de patrimônio natural	124
1.2. O cerrado no centro-oeste do Brasil	128
1.2.1. As peculiaridades do cerrado e sua bio-sociodiversidade	128
1.2.2. O cerrado como ‘fronteira’ de povoamento e desenvolvimento	133
1.2.3. As hidrelétricas no contexto de globalização	136
2. As unidades de conservação	140
2.1. A noção de unidades de conservação	140
2.2. Criação, modificação e diversidade das unidades de conservação	141
2.3. Manejo das unidades de conservação	142
2.4. Tipologia	144
VI. Procedimentos metodológicos	146
1. Pesquisa exploratória	146
1.1. 1ª. etapa: mapeamento das ONGs ambientalistas	146
1.2. 2ª. etapa: Ecologia social – iniciativas emergentes das comunidades	149
1.3. 3ª. etapa: Das normas	150
2. Pesquisa de campo	150
2.1. Instrumentos de coletas de dados	151
2.1.1. Entrevista	151
2.1.2. Grupo focal	153
2.1.3. Questionário	155
2.1.4. Observação participante	155
VII. As Organizações Não-Governamentais pesquisadas	157
1. Mapeamento e seleção das ONGs	157
2. As ONGs ambientais conforme os resultados dos questionários	160
2.1. Perfil dos dirigentes (interlocutores) das ONGs	162

2.2. Perfil jurídico-social da ONG ambiental	165
3. Elementos relevantes dos questionários no tocante ao objeto da pesquisa	169
3.1.A dimensão jurídica da ONG	169
3.2. Envolvimento comunitário	172
3.3. Participação em redes	174
3.4. Perfil político da ONG	177
4. Outras ponderações relevantes acerca das ONG pesquisadas	180
VIII. Os casos enfocados	187
1. O caso do parque Ezequias Heringer do Guará no Distrito Federal	187
1.1. O problema dos parques de Brasília	187
1.2. A questão específica do Parque Ecológico Ezequias Heringer	190
1.3. A ONG envolvida no caso e a natureza de seu envolvimento	196
2. O caso da usina hidrelétrica do vale do Rio São Marcos	197
2.1. As usinas hidrelétricas em Goiás	197
2.2. A questão específica da barragem do Rio São Marcos	201
2.3. A ONG envolvida e a natureza de seu envolvimento	205
3. Os casos enfocados conforme os dados das entrevistas e grupos focais	207
3.1. O perfil dos interlocutores e sua conexão com os casos	207
3.1.1. A seleção dos interlocutores	207
3.1.2. Perfil sócio-econômico	211
3.1.3. Perfil político-ideológico	216
3.2. Consideração geral dos casos ante o perfil dos interlocutores	221
IX. Análise comparada dos casos	223
1.A carência de enfoque das políticas públicas nas necessidades	223
1.1. Diferentes perspectivas dos interlocutores	225
1.2. A importância da elaboração crítica da opinião pública	227
1.3. O descompasso entre os problemas socioambientais e as políticas públicas	228
2. O meio ambiente como questão conflitante	232
3. A fusão e o antagonismo no seio das comunidades	235
4. O reconhecimento do papel das ONGs	239
4.1. O papel das ONGs, sua proximidade e os problemas decorrentes	239
4.2. Os problemas atinentes à natureza das ONGs e à sua militância	243
5. O papel das redes	245
5.1. A existência das redes e sua finalidade	245
5.2. Os movimentos sociais como elos no enredamento social	246
5.3. As universidades e as suas relações ante os casos analisados	249
5.4. Outros atores sociais	252
5.5. A necessidade de redes – a título de conclusão	254

6. Os problemas atinentes ao direito e à estrutura judiciária	254
6.1. O Ministério Público, entre o cumprimento legal e o papel simbólico	254
6.2. A (in)Justiça ambiental	258
6.3. Outros problemas jurídicos pertinentes ao caso	259
6.4. Os problemas atinentes ao direito e ao Judiciário na perspectiva socioambiental	261
7. Os poderes constituídos, os agentes públicos e ambientais	262
7.1. A desconfiança nos poderes públicos e nos seus agentes	262
7.2. Os discursos desenvolvimentistas ou desencontrados dos agentes	266
8. A força do poder econômico	270
X. Propostas de políticas públicas ambientais relativas aos casos investigados	275
A. Propostas de políticas públicas <i>stricto sensu</i>	275
1. Mudança constitucional-legislativa	275
1.1. A necessidade reconhecimento constitucional do cerrado como patrimônio natural	275
1.2. A premência de uma legislação social e ambiental específica...	276
1.3. A aprovação do projeto de lei distrital n. 62/2003	277
2. Mudanças administrativas	279
2.1. O problema do auto-licenciamento	279
2.2. Preparação dos agentes públicos	281
2.3. Consistência das identidade das agências ambientais	281
2.4. A problemática do EIBH e do EIA/RIMA	282
2.5. Conexão dos trabalhos <i>ad intra</i> e <i>ad extra</i> das secretarias públicas	283
2.6. A fiscalização da fiscalização	284
2.7. Política energética de configuração holonômica	284
3. Mudanças no âmbito Judiciário	285
3.1. A criação de varas especializadas	285
B. Propostas de políticas públicas <i>lato sensu</i>	287
1. A Co-gestão dos parques públicos	287
2. Instâncias administrativas intermediárias	287
3. A ampliação da atuação da sociedade civil organizada	288
4. O fortalecimentos das redes	289
5. Maior proximidade entre os atores sociais militantes	290
6. Deslocamento do eixo econômico para o eixo ecológico	291
7. O problema de políticas públicas pontuais e dependentes dos líderes carismáticos	292
Conclusão	293

Referências	304
Referências bibliográficas	304
Referências documentais	316
Referências legislativas	317
Referências eletrônicas	317
Referências cartográficas	318
Referências iconográficas	318
Apêndices	320
Anexo	340

O AUTOR E A TESE

A presente tese resultou de um plano de pesquisa cuja preocupação era investigar o papel das organizações não-governamentais e de suas redes como instrumento de mediação jurídico-política nas questões socioambientais ante o processo emancipatório das comunidades.

Desenvolveu-se junto ao programa de pós-graduação em *Políticas Sociais* – Doutorado – da Universidade de Brasília – área de *Movimentos Sociais e cidadania*, sob a orientação da Dra. Nair Heloísa Bicalho de Sousa e co-orientado pela Dra. Laís Mourão Sá, do Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS).

Alguns elementos de minha trajetória acadêmico-profissional fizeram-me deparar com a temática ambiental e me impeliram a uma investigação sistematizada do tema na órbita jurídica, a saber:

- estudante de origem modesta, depois de árduo percurso estudantil, sempre trilhado em escolas da rede pública, em 1995, tornei-me bacharel em Direito pela UNESP, campus de Franca (SP) e, em seguida, passei a exercer a profissão de advogado em favor da população de baixa renda;

- no mesmo período, em 1996, professei definitivamente os conselhos evangélicos na Ordem dos Frades Menores, franciscanos, em cuja instituição trabalhei em uma série de projetos de caráter eminentemente social: pastoral carcerária, no ano de 1995; Comissão de Justiça, Paz e Ecologia, em âmbito de diocese, de 1995 a 1997, e de Ordem, de 1995 a 2000; mobilização estudantil ecumênica profilática contra o uso de drogas, de 1998 a 2001; pastoral universitária, de 1993 a 1996, entre outros;

- também representei a Ordem no Brasil, como membro da Comissão de Justiça, Paz e Ecologia no Congresso Internacional acerca do tema específico da Justiça, Paz e Integridade da Criação, em Vossenack, na Alemanha, em outubro de 2000;

- estes elementos conjugados me propiciaram forte sensibilidade e solicitude social, o que se traduziu também numa postura acadêmica de forte preocupação social. Ainda em 1996, cursamos como aluno especial a disciplina de Direito Coletivo do Trabalho e Direito Internacional Público na UNESP- campus de Franca, no âmbito de Mestrado;

- em 2001, defendi, no âmbito da pós-graduação em Lingüística, no campo específico da Terminologia, a dissertação resultante de dois anos de pesquisa intitulada “Terminologia Jurídica: óbice ao exercício da cidadania?”, sobre o uso da linguagem jurídica em textos de acesso público em desfavor dos cidadãos, por conta de sua

composição mediante termos ou estruturas fráscas de baixa compreensão social. Como resultado, obtive o título de Mestre em Lingüística, especificamente na área da Terminologia pela UNESP – campus de Rio Preto (SP);

- na ocasião, recebi o patrocínio de pesquisa da FAPESP, reconhecida agência financiadora do Estado de São Paulo e de destaque nacional;

- em 2002, transferido para Catalão (GO) para o serviço de formação de noviços, logo no mês seguinte, obtive o posto de professor universitário de Sociologia Jurídica no Centro de Ensino Superior de Catalão- GO (CESUC).

- em março de 2004, iniciei o programa de Doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília, após ter sido aprovado na seleção costumeira. Logo em seguida ingresso no programa de bolsas de Doutorado financiado pela CAPES.

- desde então participei, além das atividades curriculares previstas para a conclusão do doutorado, de diversos seminários e congressos afins, com destaque para as apresentações e publicações havidas em três congressos internacionais, com trabalhos pertinentes à pesquisa: 33º. Congresso Mundial de Escolas de Serviço Social em Santiago do Chile; XI EGAL (Encontro de Geógrafos da América Latina: “Geopolítica, globalização e mudança ambiental: desafios para o desenvolvimento latino-americano”), em Bogotá, na Colômbia; e XXVII LASA (*International Congress Latin American Studies Association*), em Montréal, no Canadá. Também passei a compor o GETeM – Grupo de Pesquisa da UFG- GO, campus de Catalão, “Geografia, Trabalho e Movimentos Sociais”, o que contribuiu grandemente para o avanço da pesquisa particularmente no tocante ao conhecimento da geografia do cerrado, de sua bio-sociodiversidade e dos problemas atinentes à barragem da Serra do Facão, um dos objetos empíricos da presente investigação.

Por tudo isto, considere-me habilitado para enfrentar esse desafio e me empenhar na pesquisa do tema em âmbito de Doutorado, o qual mereceu, pela sua relevância e atualidade (política, jurídica e social), o espaço desta tese.

INTRODUÇÃO

1. Os elementos constitutivos da tese e sua relevância

Delineamos como objetivo principal de nossa tese investigar as ações jurídicas das ONGs ambientais brasileiras e suas redes concernentes à proteção do patrimônio natural do cerrado ou relativa às suas unidades de conservação, no período de 1990-2004, em vista de sua repercussão no âmbito das políticas públicas socioambientais e perquirir em que medida este envolvimento favorece os processos emancipatórios/reivindicativos ou se transmuta numa cidadania outorgada, de conotação propositiva e assistencial.

Em conseqüência do objetivo principal, emergiram os objetivos específicos, quais sejam: 1) Compreender a noção de ONG e de rede de ONGs tendo em vista seu papel no quadro da nova esfera pública em defesa do meio ambiente do país como instrumentos de mediação político-jurídicas; 2) Averiguar em que medida as ações das ONGs ou redes selecionadas repercutem na formulação da política pública de meio ambiente do país.

Para responder a esse problema, desenvolvemos uma hipótese que se desdobrou em duas vertentes, uma positiva e outra negativa, a fim de pudemos aquilatar melhor e com maior precisão os elementos da pesquisa, a saber: 1) Hipótese positiva: As ONGs contribuem efetivamente, com estratégias e recursos, para a consecução dos fins socioambientais que as comunidades pretendem e necessitam, sem ocupar o espaço de protagonismo delas mesmas – ou ocupando menos; 2) Hipótese negativa: As ONGs substituem, suprimem ou suplantam a mobilização dos movimentos sociais de base e contribuem para a redução da intervenção do Estado no campo socioambiental.

A relevância da tese é patente pelas suas dimensões científica, social, política e jurídica. Por se tratar de uma investigação que envolve complexidade de elementos, no âmbito das políticas públicas ambientais, também sua relevância desdobra-se em diversos elementos em torno de um mesmo eixo de caráter científico-jurídico-político-social. Os elementos da análise não podem ser considerados separadamente, de modo fragmentado, mas sempre em vista de sua holonomia, dialogia e recursividade, como requerem os princípios metodológicos sobre os quais nos debruçamos embasados no paradigma da complexidade, sobremaneira expostos no conjunto da obra de Edgar Morin.

O estudo das Ongs por si só revela a importância e atualidade do projeto. Constitui-se como uma categoria bastante ampla e com o envolvimento de diversos fatores, intimamente imbricados e de manifestação intrincada, complexa. Como teremos oportunidade de expor no referencial teórico-metodológico, as ONGs sobressaem-se na

décadas de 1980 e 1990 como um importante ator social, embora sob perspectivas variadas.

A relevância científica decorre justamente de trazer para o universo acadêmico elemento fundamental do cenário político-social e perceber, com o máximo possível de acuidade, sua noção, papel e manifestações ante as questões concernentes ao meio ambiente. Entender melhor as ONGs de cunho socioambiental e suas redes é, ao que nos parece, importante contribuição científica.

Os temas correlatos, estabelecidos segundo os critérios para o recorte da pesquisa, que são a proteção do patrimônio natural do cerrado, de sua bio-sociodiversidade e de suas unidades de conservação também são temas de notória atualidade e cuja relevância é sensível, haja vista repercutir não só no cotidiano político-jurídico da vida nacional como também em vista dos direitos das gerações vindouras.

De todo modo, para nós a vinculação destes temas ao direito é uma maneira diferenciada e nova de tanger a este problemas e que não foram suficientemente analisados no cenário científico nacional e mesmo internacional.

A relevância social atine justamente à questão socioambiental, cujo núcleo fundamental é expressão do modo de produção e acumulação de bens do sistema capitalista e de forte impacto no coletivo social. Ou seja, a melhoria das condições de vida da população brasileira exige a abordagem aprofundada da questão socioambiental. O fato de enfocarmos a assessoria jurídica das ONGs atesta a relevância do tema ante os desafios sociais e a forma como isto repercute em políticas efetivas ambientais, ante o princípio da sustentabilidade.

A relevância política consiste no fato de procurarmos entender o projeto ecoemancipatório e em que medida a participação das ONGs ambientais servem para formalização e implementação de políticas públicas denota a relevância política do projeto. Permite entrever a dialética presente no processo de consolidação da política e se a colaboração das ONGs no âmbito local estimula uma postura reivindicatória, a reforçar pleitos emergentes da própria comunidade, ou suprime a atuação dos movimentos sociais pela própria engenhosidade de suas estratégias políticas supletivas e assistenciais. Nisto, pois, consiste o centro da discussão política deste projeto.

Ao menos dois elementos denotam o relevo deste projeto na órbita jurídica: o fato de averiguar a potencialidade transformadora da assessoria jurídica das ONGs ante as políticas socioambientais e de se constituir como força para o projeto legiferante, ou seja, contribuir para uma nova mentalidade jurídica, alicerçada num *direito novo* – por traduzir-se numa prática nova de elaboração das normas e sua efetivação, de caráter

eminentemente coletivista e de favorecimento dos chamados valores e direitos difusos, ao mesmo tempo, em que exige dos poderes públicos constituídos uma ética e uma postura adequada de distribuição dos recursos públicos, mediante processos fiscalizatórios de conduta.

2. A estrutura da tese

A tese pode ser subdividida em duas grandes partes, uma de configuração eminentemente teórica, a cobrir seus quatro primeiros capítulos, e uma outra, eminentemente empírica, em que a teoria é embebida numa pesquisa de campo, criteriosamente organizada e avaliada, pelo mapeamento e seleção de ONGs de configuração ambiental com ações jurídicas e pela exemplaridade de dois casos previamente escolhidos, segundo rígido padrão de seleção. Assim, desponta a estrutura da tese: inicia-se com o arcabouço teórico, retorna à realidade social para avaliar sua acuidade e culmina na conjunção de ambas em vista de políticas públicas coerentes, na compreensão dialética das forças sociais.

No primeiro capítulo da tese, procuremos entender a questão socioambiental, desde a origem e sentido da noção de questão social, engendrada no bojo da industrialização, os desafios atinentes às metamorfoses da questão social, a relação entre questão social e questão ambiental: a questão socioambiental. Neste ponto, buscamos problematizar o meio ambiente no âmbito do capitalismo e a luta e organização da classe trabalhadora como reverso da medalha ante a questão socioambiental, bem como os movimentos sociais e ONGs no quadro da emancipação político-social .

Coube ao segundo capítulo, a análise da construção e reconstrução do termo sociedade civil. Recorremos inicialmente à sua etimologia, depois buscamos a história da construção do conceito e as vertentes interpretativas atuais do conceito. Depois, procuramos estabelecer nosso próprio entendimento do conceito de sociedade civil à luz da esfera pública de Habermas e da distinção entre Estado e sociedade civil em Boaventura S. Santos (2003; 2005). Realizamos a crítica desta distinção e ressalvamos a importância da categoria emancipação em Sousa Santos para o entendimento das formas institucionais, mecanismos de poder, forma de direito e modo de racionalidade da sociedade hodierna. Apontamos, então, o nexos entre a categoria da emancipação social e a noção de participação cidadã. Então nos propusemos a entender os NMS (novos movimentos sociais) e ONGs na busca de uma globalização contra-hegemônica na construção da cultura eco-cidadã.

A discussão sobre o direito socioambiental como maneira de abordagem da complexidade antro-po-ecoplanetária, aparece no terceiro capítulo. Nele, as reivindicações socioambientais são analisadas numa perspectiva coletiva de direito, pela relevância do princípio da comunidade. Por fim, estabelecemos o vínculo destes elementos com a política ambiental do Brasil ante o movimento ambientalista internacional: história de exploração e depredação; conflitos socioambientais; e o despertar de uma consciência com fundamento na Justiça ambiental a propor renovação legislativa, administrativa e jurídica.

Na seqüência, no quarto capítulo, ocupamo-nos da categoria de ONGs e dos temas correlatos: origem e o sentido da noção; a complexidade do termo e da atuação das ONGs, a evolução, tipologia, papel e campo de atuação das ONGs; as ONGs no contexto dos movimentos sociais e ante o conceito de sociedade civil; o problema do terceiro setor; principais desafios/problemas no papel das ONGs; as ONGs ambientais e socioambientais neste contexto; o conceito de rede; as redes de ONGs e outras redes com ONGs: contribuições, desafios e limites e, finalmente, a legislação específica sobre ONGs e OSCIPs no Brasil.

O quinto capítulo destina-se à apresentação dos objetos empíricos: 1. a questão do patrimônio natural do cerrado do centro-oeste brasileiro e a sua bio-sociodiversidade e 2. as de unidades de conservação (UCs) e os aspectos a elas atinentes: criação, modificação e diversidade, manejo, histórico e tipologia das Ucs e legislação pertinente.

Procuramos descrever, no capítulo sexto, os procedimentos metodológicos usados na pesquisa de campo, desde o levantamento inicial pela pesquisa exploratória das ONGs, com seu conseqüente mapeamento, até a descrição dos instrumentos da coleta de dados.

No capítulo sétimo, aproveitamos os dados resultantes do questionário enviado aos dirigentes de ONGs para estabelecer seu perfil e das próprias ONGs pesquisadas, relevando particularmente os elementos significativos ante o escopo da investigação.

Passamos, então, no capítulo oitavo, à descrição dos casos enfocados: o caso do parque Ezequias Heringer do Guará no Distrito Federal e o caso da usina hidrelétrica do vale do rio São Marcos, na Serra do Facão, no sudeste de Goiás. Aqui analisamos como comparecem em cada caso as comunidades atingidas e seus problemas, a interação com as ONGs pesquisadas, seu enredamento social e a intersecção com a questão socioambiental. Por fim, verificamos como os dados coletados por meio de grupos focais e entrevistas revelam elementos significativos para elucidação desses casos.

No capítulo nono, teve ensejo a análise comparativa dos casos. Aqui especialmente fizemos a conexão entre a abordagem teórica e a pesquisa de campo. A comparação

realizou-se mediante oito dimensões principais: 1. a carência de enfoque de políticas públicas nas necessidades urgentes das comunidades; 2. o meio ambiente como questão conflitante; 3. a fusão e o antagonismo no seio das comunidades atingidas; 4. o reconhecimento do papel das ONGs; 5. o papel das redes; 6. os problemas atinentes ao direito e à estrutura judiciária; 7. os poderes constituídos, os agentes públicos e ambientais; e 8. a força do poder econômico.

Incluimos um décimo capítulo, não contemplado inicialmente como objetivo da tese, mas que julgamos oportuno, a fim de favorecer o avanço das políticas públicas socioambientais - adição ensejada como consequência natural do desenvolvimento da pesquisa e da conjugação de dados com a teoria. São propostas concretas de políticas públicas, que buscamos abordar sob duplo aspecto: aquelas que chamamos de políticas públicas *stricto sensu*, relativas à mudança na esfera do poder público; e as propostas de políticas públicas *lato sensu*, concernente às mudanças na nova esfera pública, em que forças privadas interagem com o Estado, em novo arranjo, confronto e cooperação, conforme conceitos elaborados na primeira parte da tese.

Ao final, registramos nossas conclusões, na consideração do escopo primordial a que nos propusemos, ou seja, o de investigação a ação jurídica das ONGs ambientais e suas redes junto às comunidades e sua repercussão no âmbito das políticas públicas, confrontando as noções desenvolvidas na investigação e o resultado da coleta de dados com as hipóteses originalmente formuladas.

I

O DESENVOLVIMENTO DA QUESTÃO SOCIOAMBIENTAL

- Questões de fundo e problematização: a questão socioambiental no bojo da industrialização –

“Sonhamos com um mundo ainda por vir....Sonhamos com uma sociedade mundializada, na grande casa comum, a Terra, onde os valores estruturantes se construirão ao redor do cuidado com as pessoas, sobretudo com os diferentes culturalmente, com os penalizados pela natureza ou pela história, cuidado com os espoliados e excluídos, as crianças, os velhos, os moribundos, cuidado com as plantas, os animais, as paisagens queridas e especialmente cuidado com a nossa grande e generosa Mãe, a Terra. Sonhamos com o cuidado assumido com o ethos fundamental do humano e como compaixão imprescindível para com todos os seres da criação” (Leonardo Boff, Saber Cuidar, 1999:13-14)

1. A questão social

Durante séculos, não se cogitava nem da vulnerabilidade da biodiversidade nem das conseqüências à sociodiversidade, porquanto o sistema econômico-social não oferecia as ameaças planetárias verificadas depois da Revolução Industrial, ocasião em que o ritmo crescente das transformações tecnológicas acarretaram índices de devastação antes inopinados. De fato, o aumento gigantesco na produção de bens data da era moderna e, por via direta, resultou numa exploração e esgotamento incomensuráveis dos recursos naturais a fim de satisfazer às necessidades da produção industrial.

Nunca a humanidade havia produzido tantos bens em tão curto espaço de tempo. Entretanto, em índices também nunca antes vistos, houve um aumento demasiado da miséria, ao contrário das previsões otimistas dos liberais, que supunham que o aumento da produção de bens e riquezas redundaria num aumento proporcional da distribuição dos mesmos pela população. A isto se convencionou chamar de “*questão social*”, de cujo sentido nos ocuparemos a seguir, ao fazer aqui uma breve reminiscência das origens do termo.

Para Castel (1998), a ‘questão social’ emerge com a “tomada de consciência das condições de existência das populações que são ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da Revolução Industrial” (Castel, 1998: 30), muito embora, para este autor, a questão social precede, enquanto conteúdo, à sua própria tomada de consciência. Neste sentido, é uma constante na história da humanidade, “uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Ela é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos se chama nação) de existir como um conjunto ligado de relações de interdependência” (id.,ibid., loc. cit.).

Pastorini (2004:16) entende que a ‘questão social’ emerge na primeira metade do século XIX, com o surgimento do pauperismo na Europa Ocidental. Stein (2000), situa o termo precisamente em 1830- embora conserve a mesma causa para a sua origem: “A ‘questão social’, assim nomeada pela primeira vez *por volta de 1830*, tem origem na Europa, a partir das grandes transformações sociais, políticas e econômicas advindas da Revolução Industrial.” (Stein, 2000: 134 – grifo nosso). Compreensão muito próxima a de Stein, localizamos em Serra, 2000, p. 170: “ ‘Questão Social’ é uma nomenclatura surgida no século XIX, a partir das manifestações de miséria e pobreza provenientes da exploração das sociedades capitalistas com o desenvolvimento da industrialização” .

Note-se que, a despeito da datação divergente, conservam-se o mesmo nexos causal em todos os autores pesquisados: o pauperismo derivado da industrialização. Ou seja, a contradição gritante de uma sociedade onde se verifica um vertiginoso crescimento da produção de riquezas, por um lado, e a sua incapacidade de fazer frente ao acentuado aumento da pobreza, por ela mesma gerado, pelo outro lado. Assim, é um vocábulo que emerge num contexto social, espacial e histórico preciso, em virtude da pauperização decorrente da industrialização, a despeito da pequena discordância de tempo: Europa, século XVIII, em consequência do pauperismo gerado pela industrialização. E está associado aos pensadores do próprio seio da sociedade burguesa (críticos e filantropos) – portanto, ainda não correspondia a uma ruptura com qualquer modelo político-econômico-social. Mas, ao que parece, é antes uma inquietação ante um fenômeno angustiante que é o pauperismo. Não existe uma reação revolucionária por trás da expressão. Nas origens, configura-se mais como uma perplexidade que faz desejar algum programa reformista no bojo do próprio sistema.

No século seguinte, cada vez mais “ela desliza, lenta mas nitidamente, para o vocabulário próprio do pensamento conservador” (Netto, 2001: 43). Aqui parece se concentrar a gênese da rejeição atual de muitos autores ao termo, por conta de sua vinculação ao pensamento conservador. Também o pensamento confessional logo a absorve. Em ambos os casos o vocábulo não adquire um aspecto semântico que expresse ruptura. Permanece numa conotação atrelada à ideologia imperante na sociedade, ou seja, em favor da manutenção do estatuto social. O máximo que pretendia o sentido do termo é uma “reforma moral do homem e da sociedade” (id., p. 44). Com o advento de uma consciência da classe trabalhadora, a “questão social” passa a ser identificada como constitutiva do sistema capitalista. Resulta da relação de exploração entre a proprietários dos meios de produção (capitalistas) e os que negociavam a força de trabalho (classe trabalhadora). Com efeito, a análise marxiana, que embora não utilize especificamente o

termo, produz uma alteração substancial na reflexão sobre a ‘questão social’: a mesma não pode ser dissociada do desenvolvimento da ordem do capital. E vai além: nenhuma reforma no interior do capitalismo é capaz de suprimir a ‘questão’.

Assim, entendemos que não é conveniente se falar de mais de uma ‘questão social’. Há uma só, relativa justamente às relações de subordinação/exploração no interior do capitalismo. As demais “questões” são apenas desdobramentos ou conteúdos particularizados¹ de um mesmo problema de fundo. São variações de conteúdo de um mesmo continente.

Montaño (2002) com relação à inalterabilidade da ‘questão social’ é de uma clareza meridiana:

Na verdade, a ‘questão social’ – que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, a desigual participação na distribuição da riqueza social – continua inalterada; o que se verifica é o surgimento e alteração, na contemporaneidade, das refrações e expressões daquela. O que há são *novas manifestações da velha ‘questão social’* (Montaño, 2002: 187)

Também as novas manifestações da ‘questão social’ estão diretamente equacionadas em torno do eixo capital/trabalho. Problemas atinentes a índices de pobreza, desemprego, concentração fundiária, consumo, qualidade de vida, previdência social, empoderamento de classes, alimentação e outros têm uma relação direta com os salários, com a percepção de renda. Até problemas aparentemente distantes, como gênero ou meio ambiente, cujo foco nem sempre é centrado nos elementos econômicos, são perpassados por relações de fundo socioeconômico. Outros enfoques, como educação e saúde, são nitidamente vinculados ao modelo de produção e suas metas. Destarte, não há âmbito social que, direta ou indiretamente, não se refiram à organização dos meios de produção e à manutenção/reprodução do sistema econômico.

Portanto, natural seria tomarmos a ‘questão social’ no singular. Porém, este entendimento não é uniforme.

A expressão adjetivada como “nova” aparece na obra de Rosanvallon (1997, 1998), para quem a ‘questão social’ está estreitamente vinculada às condições de trabalho e, no fundo, é respeitante ao temor de inserção social ativa do trabalhador mediante o reconhecimento dos seus direitos sociais, cuja efetivação nunca ocorreu plenamente no mundo ocidental (cf. 1998, pp. 121-124). Configuram-se como elementos novos a

¹ Iamamoto (2000) chega a falar de “expressões” de uma mesma questão social. Todavia, este vocábulo pode ser visto como inconveniente porquanto pode implicar numa compreensão das outras questões apenas como derivações, facetas da ‘questão social’, o que induz a um entendimento das mesmas como ‘manifestações fenomênicas’, ou seja, não há uma explicitação das relações de causalidade, e se negligencia tais questões em si mesmas. Por isso, são preferíveis os vocábulos “dimensões”, como usa Pastorini (2004) ou mesmo ‘desdobramentos’ ou ‘conteúdos particularizados’.

modificar substancialmente a questão social e, por si só, demandam uma postura acadêmica e social muito distinta. Rosanvallón, é o principal expoente e a mais auspiciosa síntese de uma discussão surgida na década de 70 e início dos anos 80 nos Estados Unidos. O grande problema desta perspectiva é justamente o acentuado dualismo entre o novo e o antigo da questão social e, sobretudo, porque, afinal, não consegue perceber a alternativa para a questão social além da crise do Estado-providência e tampouco por não vinculá-la a seu núcleo fundamental respeitante ao modo de ser e estruturar-se das sociedades capitalistas industriais.

Entendimento semelhante encontramos em Lojkin, já no início de sua abordagem diz explicitamente: “Tentaremos demonstrar que existem e existiram várias ‘questões sociais’, vários tipos de ‘políticas sociais’, contrariamente à visão unilateral de uma gênese progressiva do ‘Estado Providência’, ou do ‘Estado social (democrático)’, suporte do interesse geral, árbitro e mediador entre as classes antagônicas” (Lojkin, 2000, p. 11).

O autor vincula, como se depreende do texto, a ‘questão social’ às políticas sociais: existem daquelas tantas quantas existem as políticas sociais correspondentes. Parece haver aqui uma embricamento, talvez confusão, entre a ‘questão social’ e as demandas sociais que engendram políticas sociais. Assim, o que para nós é reflexo, não o todo, é tomado pelo todo. Todavia, logo a seguir, Lojkin volta a se referir à ‘questão social’ no singular, sem tornar, ao longo do texto, à discussão do termo e seu conteúdo. Nota-se, então, que neste autor a ‘questão social’ é tomada singularmente ou no plural. Importa mais seu conteúdo que a forma.

Até mesmo Castel (1998), que resiste ao dualismo entre o novo e o antigo da questão social, há de se referir a uma *nova* ‘questão social’. Se é nova, não é a mesma ou, pelo menos, é algo transmudado, com um lastro de continuidade, mas algo de ruptura, de descontinuidade – uma nova configuração, mesmo que em base antiga. E a nós se afigura que esta última opção é o entendimento predominante no autor, desde o título: ‘As *metamorfoses* da questão social’(grifo nosso). Porém, convém observar que se se considera a metamorfose, é porque há uma transformação, uma mudança radical, embora haja também uma continuidade – qual a lagarta transfigurada em crisálida e depois em borboleta. Uma mesma e dinâmica questão. Aliás, durante a obra o autor há de se referir ao termo sempre no singular. Então não há questões mas uma só ‘questão social’². Explícita ou implicitamente o autor vincula o núcleo da ‘questão social’ às contradições ensejadas no âmbito do sistema de produção capitalista.

² cf., p. ex., Castels, 1998, p. 495, 523, 593, entre tantos outros.

Em linhas gerais, para Castel, a chamada nova ‘questão social’ é relativa ao enfraquecimento da condição social do assalariado, à precariedade das condições de trabalho, mediante a flexibilização e fragilização das normas e contratos de trabalho, com a conseqüente perda da ‘função integradora’ do trabalho na sociedade. Como derivação direta desta conjuntura há os índices alarmantes de desemprego e novas expressões de pobreza verificadas no mundo todo, no âmbito do neoliberalismo, do desmantelamento do Estado de Bem-Estar e, mais recentemente, do incremento das relações internacionais pela chamada “globalização”. A própria situação angustiante do não-trabalho, que é mais do que o desemprego - é a condição apontada por Hannah Arendt dos que foram excluídos do mercado de trabalho, os ‘supranumerários’ - é concernente ao núcleo da ‘questão social’ como ora tratamos.

A mais nefasta conseqüência da questão social em suas diversas matizes ou metamorfoses é justamente a de manter o pobre³ a uma condição de dependência permanente. Sob o signo da “ajuda” forja-se uma espécie de cárcere em que as pessoas em nítida desvantagem social não reivindicuem melhoria nas suas condições de vida, nem possam unir-se para obtê-la, ou quando muito, as reivindicações ou soluções sejam dadas no estreito limite outorgado pelas elites sociais. A massa de pessoas marginalizadas é mantida à mercê da “filantropia” dos que detêm os meios de produção e os meios ideológicos a serviço dos poderes econômicos e políticos. E os tentáculos deste controle e dependência se encontram em toda parte: numa educação que não forma para emancipação, numa sistema laboral que impinge a sujeição, na forma representativa de governo, no processo legiferante realizado pelas classes privilegiadas, num direito estatizante, privatista e elitizante, num Judiciário tantas vezes atrelado a estes interesses, e, até mesmo, em conchavos culturais e religiosos. A marca da exclusão/marginalização precisa se reeditar, se recriar, se reproduzir a fim de fomentar a sujeição permanente e os já trilhados caminhos de benefícios de grupos restritos⁴.

De todo modo, percebe-se uma convergência nos diversos autores: mesmo que não seja propriamente uma *nova* questão, as novas manifestações da ‘questão social’

³ Há evidentemente diferentes termos (excluídos, marginalizados, supranumerários, pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza...), que se aplicam a esta condição, objeto de não poucas divergências teóricas, as quais não pretendemos discutir aqui. Acenamos, todavia, para a valiosa contribuição de Demo (1998^a) acerca das noções de exclusão e marginalização e sobre o grave entrave da pobreza política para o processo emancipatório (1998b; 2000 e 2004). A despeito das variações semânticas, ou seja palavras com sememas distintos, há entre elas um núcleo (sema)comum, que pode ser traduzido na seguinte paráfrase sinonímica: a condição de privação de bens necessários à vida digna e da obstrução de seu acesso que padece uma parcela significativa da população.

⁴ Cf., no mesmo sentido a linha de raciocínio proposta por Demo, no conjunto de sua obra, e especialmente, os textos tangentes à exclusão social e à pobreza política (1998, 1998b, 2000, 2004)

assumem significados contundentes e exigem uma ampla reflexão acompanhada de estratégias de ação igualmente precisas e integradas.

Por fim, convém referir-se ainda a Heller e Féher, em cuja obra (1998) há uma redução explícita da questão social à decorrência *natural* do progresso tecnológico e social e, em razão disto, optam por entenderem a questão social como permanente no fluxo e refluxo social. Ou seja, ela se eterniza na sociedade e não pode ser resolvida e superada, mesmo mediante processos revolucionários – que se transmutam apenas em falácias carentes de substrato real. A única coisa possível é atacá-la em suas manifestações imediatas, mediante reformas constantes no mundo capitalista – porque a sua própria solução configura-se como condição a engendrar outras manifestações da questão social. O problema evidente desta análise é justamente o seu “determinismo”, por concentrar-se mais nas intervenções sociais pontuais e superficiais que na essência mesma da questão social. Tomá-la, aliás, como algo sempre existente ou para sempre existente revela, em última análise, o conservadorismo destas propostas.

Das reflexões sobre o tema, pode-se concluir pela existência de dois componentes fundamentais na ‘questão social’: os determinantes estruturais e os determinantes histórico-políticos. Os primeiros componentes dizem respeito ao núcleo fundamental do qual já falamos algo: a relação de contradição e conflito no seio das relações de produção. Os determinantes políticos referem-se à composição e problematização das conseqüências das contradições estruturais, e, por outro lado, a inscrição desta problematização no discurso e na agenda dos dominantes. Outra conclusão que parece comumente aceita é a aquela pela qual se compreende a ‘questão social’ como derivada de uma tomada de consciência. Ela inexistente sem uma problematização. Ou seja, enquanto a necessidade não é refletida, quando é meramente uma indagação, uma perplexidade, não se pode falar propriamente de ‘questão social’. Ela emerge somente diante de uma inquietação social, de trazer ao consciente coletivo o problema e quando engendra decisões, programas e atitudes conseqüentes, ainda que, como se viu no início da discussão sobre a ‘questão social’, possam não passar de paliativos.

Como se percebe, a discussão ainda tem muito a progredir, muita coisa precisa ser elucidada e aprimorado o consenso. Em linhas gerais, todavia, pensamos uma noção viável de “questão social” é o seu entendimento como a expressão das contradições entre capital e trabalho no interior do processo de industrialização → condição necessária para o empobrecimento da classe trabalhadora → e a consciência desta classe ante o problema, bem como da inscrição desta problematização no discurso e agenda dominante.

2. Questão socioambiental

2.1. Qual a relação entre meio ambiente e questão social?

Se é difícil precisar o campo nocional da ‘questão social’, mais desafiante ainda é concebê-la em relação com outros aspectos.

Menor seria o trabalho se considerássemos a existências de várias e não de uma ‘questão social’. Assim, o meio ambiente seria uma questão social, uma vez que atualmente se problematizou, há uma sensibilidade social em torno deste assunto e uma grande inquietação, e ao mesmo tempo, buscam-se programas e políticas para esta questão relevante ao conjunto social.

Não nos parece, todavia, esta a melhor solução, mesmo porque preferimos acreditar que há conteúdos distintos de uma mesma ‘questão’, ou transformações sociais em torno de um mesmo núcleo, cuja base é sempre a mesma, ou seja, a intrínseca relação entre o aumento da pobreza e os mecanismos de acumulação de riqueza presentes no modelo econômico capitalista.

Melhor é pensar o meio ambiente relacionado com a ‘questão social’ ou se preferirmos, com o núcleo fundamental da ‘questão social’, que é justamente o que importa. Meio ambiente e dimensão social são intrinsecamente relacionados. Não há proteção dos recursos naturais se não pensa neles em consonância com os aspectos socioeconômicos. Como se propor, por exemplo, a preservação de um manancial sem se considerar as agruras sociais da população circunvizinha que faz uso dele? Sem se pensar em estratégias de aprimoramento de vida da população do entorno, mesmo de educação ambiental, de produção de renda, de alimentação consistente, a fim de que possa valer-se das águas sem danificá-las? Como pensar a riqueza da biodiversidade sem aclarar os mecanismos predatórios e deteriorantes gerados pela produção em larga escala do sistema econômico predominante?

Por estas e muitas outras indagações, fica claro que o meio ambiente não pode ser investigado e pensado isoladamente. E a ‘questão social’ é sem dúvida uma ponderação necessária ante o tema.

2.2. O meio ambiente problematizado no âmbito do capitalismo

A Revolução Industrial engendra formas acentuadas de miséria e pobreza. A produção em larga escala, com maquinários cada vez mais eficientes, substitui

gradativamente a mão de obra. Formas novas e distintas de exploração entram em cena. A mais-valia reveste-se de roupagens novas, menos explícitas, mais sutis, mas não menos devastadoras.

Os salários e a jornada de trabalho, a princípio visando a limitar as arbitrariedades do poder patronal, recobrem-se recentemente de novas estratégias, e acabam por imprimir um jeito de camisa-de-força nas negociações entre as classes em relação. O desemprego, em seus índices crescentes e alarmantes, disseminado em toda parte, até nas sociedades em que se verificava maior igualdade social, diminui consideravelmente o poder de barganha dos trabalhadores, particularmente do operariado.

O limite da jornada de trabalho, conquista social de grande relevo da classe laboral, é ameaçado e relativizado por conta da flexibilização do direito trabalhista e, particularmente, porque nela não se computam as muitas horas às quais se submete o trabalhador em busca de aprimoramento para manter-se nos escassos postos de emprego⁵. As greves, como estratégia de pressão, perdem cada vez mais seu impacto⁶. No Brasil, a questão social reflete o cenário internacional e se adensa em razão da sua localização no âmbito político internacional como país periférico e em virtude das suas idiossincrasias derivadas da formação sócio-cultural-político-econômica⁷.

Mas como as coisas não são isoladas, a exploração não é só do homem pelo homem. Reflete-se intensa e abusivamente sobre o ambiente circundante. A produção em larga escala, num espiral crescente de lucro e ganância, causa impactos colossais e devastadores sobre o meio ambiente.

⁵ Cf. a significativa abordagem de José R. Ramalho e Marco A. Santana (2004) acerca das mudanças no mundo do trabalho, a flexibilização contratual, o desmantelamento sindical, o neofordismo, a terceirização, o toyotismo e toda gama de sujeição recentemente impostas à classe trabalhadora como mecanismos de controle e de reprodução da engrenagem capitalista nos moldes de um neoliberalismo globalizante. Uma atenção especial merece a análise da reestruturação produtiva no Brasil, às pp. 36 e ss., ao apresentar as peculiaridades do processo de precarização no âmbito laboral em nosso país e sua inserção na conjuntura internacional, estabelecendo assim a teia de relações entre o local e o global no âmbito do direito do trabalho.

⁶ Sobre a relação entre Revolução Industrial, sua relação com a pauperização e os novos conteúdos da questão social, cf., entre outros, Castel, 1998, de Rosanvallon, 1998; Moreno, 2000; Pastorini 2004. Sobre a história do desenvolvimento da exploração da classe trabalhadora e suas estratégias de resistência há os estudos clássicos de K. Marx, especificamente na obra “O Capital- Legislação Fabril: cláusulas sanitárias e educacionais” -1984; e também a de K. Polanyi, 1980.

⁷ Ou seja, os acentuados desníveis da sociedade impelem-na a um globalização ainda mais acirrada, com minimização do Estado alicerçada na desconstrução da esfera pública: “Segue-se a lógica da globalização de desconstruir esferas públicas e misturar ações do Estado com ações privadas onde o Estado atua claramente ao lado do capital, sem compromisso com o território – local da memória, da língua, da cultura, da religião, etc.” (Gohn, 2005: 12). Recorde-se ainda que o Brasil é um país de industrialização retardatária, como os demais países da América Latina, o que o coloca num prisma de inserção marginal no modo de produção capitalista, tese defendida, entre nós, por Kowarick (1977) e bem explanada, em suas várias vertentes e contrapontos por Pastorini (2004, p. 75-96), em sua abordagem da questão social na América Latina e, particularmente no Brasil.

A matéria-prima usada nas indústrias é extraída de forma leviana, pouco programática e sem preocupação com as futuras gerações.

Assim, para nós, a Revolução Industrial acarreta numa questão social de graves contornos ambientais, que doravante denominamos *questão socioambiental*, porque cremos que a problemática ambiental se encontra no cerne da questão social – os mecanismos de acumulação de riqueza desenvolvidos desde o século XVIII não só redundaram na pauperização de parte significativo dos países envolvidos no processo de industrialização como acirraram os mecanismos de destruição da natureza, e esta problemática é de tal modo imbricada que não se pode, no atual estágio de investigação científica cuidar duma descurando a outra.

A preocupação ambiental de modo mais acentuado, sistemático e amplo se dará bem mais tarde em relação à preocupação social. Data de meados do século XX. A princípio, a questão ambiental é tomada de modo fragmentado, como se a solução pudesse ser encontrada no âmbito da discussão do tema em si mesmo, num prisma *conservacionista*⁸ sem as outras relações com as quais está intimamente ligado (por exemplo, sem preocupação social ou sem a consideração do universo econômico). Mas é acentuadamente desde a década de 1970 que se imprime uma compreensão social das políticas ambientais. Aqui se engendra a mais recente vertente do movimento ambientalista que é a *socioambientalista* (cf. Little, 2003: 14-15).

Porém, é impossível se pensar o ambiental deslocando-o de questões de fundo como o ideológico, o cultural e o econômico, e, sobretudo, dissociando-o da racionalidade econômica dominante. Inexiste, no atual estágio, uma via possível de desenvolvimento desvinculada de uma noção de *sustentabilidade* cujo sentido incorpore necessariamente as estratégias alternativas sociais.

A constituição de uma racionalidade social fundada nos princípios da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável passa por processos de desconstrução da racionalidade econômica dominante, bem como de transformações das instituições e dos aparelhos ideológicos que a sustentam e legitimam (Leff, 2002: 124)

Ou seja, sem uma consideração mais ampla dos mecanismos intervenientes no processo social, a relação com os mecanismos de produção e acumulação de capital, os padrões de consumo, as políticas dirigidas para a melhoria de qualidade de vida da população, os interesses conflitantes, as formas ideológicas legitimadoras e o papel das

⁸ A vertente conservacionista é na ordem temporal a primeira dentro do espectro ambientalista. Centra-se na proteção da biodiversidade. A segunda é a estatista, cujo foco é o controle da poluição, e finalmente a terceira é a vertente socioambientalista, cujo intento é combinar as reivindicações político-sociais com as relativas ao território e ambiente (cf. Little, 2003, p. 15)

instituições públicas e privadas, é impossível uma avaliação consistente do meio ambiente.

Atualmente, há indagações muito mais profundas e complexas acerca do meio ambiente e concernentes ao mesmo tempo ao espectro econômico. A internacionalização dos mercados, a atividades econômicas de escala mundial, as macroestruturas em que se produz e circula o capital são desafios enormes para as políticas públicas socioambientais. Só se pode pensá-las de modo amplo e particularmente pelo seu atrelamento ao âmbito capitalista neoliberal vigente. Embora vulgarizado, cabe aqui o adágio dos ecologistas: “pensar globalmente, agir localmente” (cf. Sousa *et all*, 2003: 65). A integração dos elementos sociais, políticos, econômicos e culturais é imperativa em matéria ambiental.

A dedução é simples: se o núcleo da ‘questão social’ é a relação entre capital e trabalho no âmbito do sistema de produção capitalista, e se a problemática ambiental, conforme a vertente mais recente, a sociambientalista, ocupa-se do meio ambiente inserido numa perspectiva mais ampla, em que as situações atinentes à pobreza e miséria estão extremamente conectadas com a proteção ecológica, há um vínculo indissociável da ‘questão social’ e da questão ambiental.

Concebemos a questão ambiental não como uma das muitas expressões ou conteúdos da ‘questão social’, mas antes, uma dimensão fundamental da discussão na contemporaneidade. O aumento do desemprego, da miséria e das variadas formas de exclusão social é um problema socioambiental. Não se pode desvincular as duas coisas. A racionalidade econômica atual não só desestrutura e até deteriora a condição humana, mas também deprecia a natureza. O ser humano e os demais seres vivem numa reciprocidade umbilical. Tratar de um sem verificar o vínculo com os outros incide em investigações inócuas, fadadas ao insucesso, porquanto ainda que os separemos no âmbito acadêmico-teórico não o são essencialmente. E as coisas são o que são, não aquilo que se afiguram em nosso pensamento. Emerge daí uma nova concepção ética, em que a vida é tomada em sua pluralidade, e não apenas centrada no ser humano, egoisticamente.

2.3. O reverso da medalha: a luta pela emancipação dos trabalhadores e movimentos sociais

Não há que se pensar, todavia, que os trabalhadores, a negociar sua força de trabalho com os proprietários, os capitalistas, ficaram inertes durante o processo. Ainda que se constituíssem como a categoria hipossuficiente no conflito emergente das relações de produção, os trabalhadores (empregados, assalariados, operários...) acabaram por

organizar-se em associações com o fito de fortalecer reivindicações para a humanização do mundo do trabalho. Não foram poucos os movimentos que resultaram em conflitos abertos, violentos e hostis porque no fundo estava uma relação repleta de violência e hostilidade.

No Brasil, as primeiras manifestações de enfrentamento da ‘questão social’ coletiva dos trabalhadores deram-se por meio do ‘mutualismo ou das organizações de socorro mútuo’, cuja emergência se verifica justamente quando se inicia o processo de industrialização e implantação do capitalismo no Brasil, a acirrar e explicitar a questão social, com o ‘surgimento do operariado e da burguesia nacionais’, em torno dos anos de 1890 a 1930. “A identidade nas dificuldades entre os grupos de ocupação ou de imigrantes, somadas algumas vezes às aspirações de romper a sua subalternidade e mostrar força, potenciam essas organizações” (Cardoso *et all*, 2000: 81).

Mas o sistema mutual não compreende o confronto com o Estado e o patronato. Apenas visava à sobrevivência dos trabalhadores ou seus herdeiros em situação de doença, acidente e morte. Com o fluxo dos imigrantes europeus no Brasil, advém uma nova consciência de classe, ensejadas pelas correntes socialistas ou anarquistas, a traduzir-se numa consciência do operariado quanto à criação e fortalecimento da atividade sindical, sob várias denominações (ligas operárias, uniões profissionais, associações de resistência), no final do século XIX e início do século XX - a despeito mesmo das divergências de opinião e estratégia entre socialistas e anarquistas. Em 1890, já nascia o movimento operário brasileiro sob o influxo dos socialistas e é criado o Partido Operário, de breve existência (até 1892). (cf. id, ib.: 81-83). Os sindicatos tornam-se logo mecanismos de pressão e busca de estratégias para reduzir o impacto da força do capital nas relações trabalhistas.

Evidentemente, a classe patronal não tarda em exercer sua influência e a reprimir ou cercear, mediante o aparelho estatal, particularmente o jurídico, as manifestações sindicais. O contraditório texto da Lei 1637, de cinco de fevereiro de 1907, ao mesmo tempo em que faculta a criação dos sindicatos livres da ingerência estatal, obriga-os a registrarem seus estatutos e a observarem pesada burocracia a fim de “se orientarem pelos princípios de harmonia entre capital e trabalho”, desconsiderando evidentemente o grave conflito de base entre ambos existente nas relações de produção. Ao lado do cerceamento legal, houve, durante toda a Primeira República repressão aberta ao movimento sindical por meio do aparato policial (cf. id. *ibid*: 84).

Em 1917, uma greve geral inaugura novo período de atuação do movimento operário, marcando sua ascensão. Muitas e relevantes greves sucedem-se no período,

particularmente nos centros industriais como São Paulo. A Revolução Russa de 1917 certamente há de ser um dos fatores de estímulo ao operariado nacional e em 1918 cresce no movimento consciência e estratégias insurrecionais. O movimento, após 1920, reorienta-se no sentido anarco-socialista, mas perde influência junto à classe trabalhadora – com decréscimo acentuado na década de 1930. No período, a repressão policial é intensa e aberta. No governo getulista, todavia, com suas bases conservadoras e clientilista-corporativistas, a repressão torna-se camuflada e se mascara, sob uma face paternalista, como um aliado dos trabalhadores. O Estado incorpora certas reivindicações da classe trabalhadora, mediante as primeiras manifestações de direitos sociais, a fim de manter o equilíbrio da sociedade e institucionalizar os serviços de educação, saúde, habitação e previdência, entre outros, mas conservando a subalternidade da classe trabalhadora e os rendimentos patronais (cf. id., *ibid.*: 84-87)

Como consequência do movimento operário e da propaganda de ideário de alguns industriais mais sensibilizados com os problemas sociais como Robert Owen, do início do século XIX, não se deve descurar a relevância no cenário mundial da emergência do cooperativismo.

A criação desse tipo de cooperativa, estreitamente ligada à luta de classes conduzida pelos sindicatos, conferia a essa luta uma radicalidade muito maior. Os trabalhadores em conflito com os seus empregadores, em vez de se limitar a reivindicações de melhora salarial e de condições de trabalho, passavam a tentar substituí-los no mercado. A greve tornou-se uma arma não para melhorar a situação do assalariado, mas para eliminar o assalariamento e substituí-lo pela autogestão (Singer, 2002:29).

O cooperativismo, cuja origem remonta aos anos 20 e 30 do século XIX, difunde-se significativamente desde a Grã-bretanha por toda a Europa na segunda metade do século XIX e há de atingir também os países do hemisfério sul, particularmente no século seguinte, em suas mais variadas formas: cooperativas de consumo, de crédito, de compra e venda, de produção... Mas não poucas vezes, no intuito de combater os malefícios do capitalismo, como a concorrência desleal e onerosa aos trabalhadores, um sistema financeiro cumulativo, a acumulação do capital, acaba por aderir aos seus princípios. Assim muitas originalmente cooperativas de crédito em favor dos trabalhadores tornam-se, com o tempo, poderosas empresas financeiras (cf. Singer, 2002:39 e ss.).

A militância operária e o cooperativismo observarão períodos de expansão e declínio nas décadas seguintes ao getulismo, recobrando ânimo no início da década de 1970, quando começa a resistência por parte da sociedade civil, com o período de efervescência dos movimentos sociais verificado no auge da ditadura militar, no final da

década de 70⁹. Com o fim da ditadura, os movimentos sociais ganham maior expressão e visibilidade. Todavia, em período algum da história recente do Brasil a luta da classe trabalhadora teve trégua. A precariedade das condições de trabalho só se acentuou e a repressão aos movimentos sociais se mantém ainda, mesmo que camuflada ou em menor intensidade.

2.3.1. *Emancipação político-social, movimento ambiental e ONGs*

Se a luta pela emancipação¹⁰ da classe trabalhadora é iniciada *pari passo* com a Revolução Industrial, a preocupação ambiental, que para nós, como já o demonstramos, está altamente vinculada à questão social, é enfocada muito recentemente, como havemos de explicitar melhor no referencial teórico. Em geral, manifestou-se como preocupação periférica e desprestigiada. Tampouco se pode ter uma visão ingênua de que todo e qualquer movimento ambientalista esteja imbuído de pretensões revolucionárias e apto a promover transformações sociais substanciais. Muitas vezes é bem o contrário o que sucede: há tantas vezes uma lógica de ganhos e de estratégias que coincidem plenamente com as do mercado e do neoliberalismo. E, nestes casos, pouco há de contribuir para mudanças sociais.

Quando consideramos o movimento ambiental, todavia, tomamo-lo como um todo, em suas reivindicações básicas e em sua contribuição fundamental e crítica à forma hegemônica de poder e de controle econômico-social. Embora saibamos que não é um todo compacto, homogêneo. Nem pode ser, porquanto nada e nenhuma dimensão das sociedades humanas o são, pois há sempre condicionamentos contextuais - históricos, culturais, simbólicos, ideológicos - intervenientes e que precisam ser considerados.

Mas estas considerações não cabem, por ora, ao escopo desta abordagem. Deixemo-la para a seqüência de nossas investigações, quando nos determos nestas particularidades. Para efeito desta reflexão inicial, queremos deixar claro que a nossa ênfase será no *ecologismo militante* e de caráter socioambiental, conforme a compreensão que lhes foi dada pela análise de Jorge G. Ferrer e Estrella D. Ferrandis (1998), ao confrontá-lo com as políticas de bem-estar:

⁹ Também este ponto será mais bem refletido quando tratarmos da própria noção de emancipação social e ao focarmos as ONGs no bojo dos movimentos sociais das décadas de 70-80. Para o momento, apenas queremos introduzir o leitor no debate que se incrementará depois.

¹⁰ Emancipação é conceito paradoxal: pode servir tanto a um processo de efetivo exercício da cidadania política e social como pode ser manipulado em favor das formas hegemônicas de poder. Havemos de nos demorar mais nesta discussão a seguir.

La concepción ecologista radical sobre el bienestar social y los servicios sociales parte de una serie de críticas básicas a la naturaleza de las sociedades industriales avanzadas y a su estructura de provisión de bienestar. Así, se plantea que estas sociedades están basadas en la creencia fundamental de que el crecimiento económico cada vez mayor e el consumismo son tanto posibles como deseables; por su parte, el ecologismo va a postular que hay que poner límites a este crecimiento, enfatizando la incapacidad de la tierra para absorber el daño originado por la constante explotación industrial...La crítica ecologista a la sociedad industrial contiene inevitablemente una serie de críticas a los actuales servicios de bienestar que podríamos resumir en cuatro puntos: a) los servicios de bienestar de estas sociedades se plantean para hacer frente a los síntomas más que a las causas de los problemas sociales; b) suponen un gasto público desmesurado y excesivo; c) implican niveles altos de tecnología asociados a un despilfarro de los recursos y a la destrucción ambiental, y d) se basan en grandes unidades de organización que dificultan la independencia y la participación (Ferrer & Ferrandis, 1998: p. 66)

Neste sentido, o ecologismo militante é, portanto, junto com o feminismo e o movimento racial (cf. id., pp. 63 e ss.), uma contribuição decisiva e fundamental às críticas de políticas públicas incapazes de fomentar igualdade, dignidade e liberdade aos membros da sociedade indistintamente. É um pensamento original, exigente e radicalmente diverso. Não se acomoda e nem se adapta à racionalidade das sociedades industriais e nem tampouco avaliza políticas sociais epidérmicas que mantêm os níveis de produção, consumo, embasados numa concepção de crescimento econômico insustentável. Propõe uma sociedade ecocêntrica ou biocêntrica, em cuja noção a espécie humana se encontra em estreita ligação e reciprocidade cosmológica.

É imperioso conceber políticas públicas de âmbito local/regional porquanto distintas são as realidades, diversos os biomas e diferentes as respostas para cada situação. O desenvolvimento sustentável passa pela idéia de direitos intergeracionais: ou seja, a outridade a que é vocacionada a humanidade não se esgota nas gerações atuais.

A conservação dos ecossistemas passa pela capacidade de conviver, cuidar e gerir recursos escassos, pela necessidade de prover bens para todos, com diminuição até o desaparecimento das atividades depredatórias. A polarização de recursos em prol dos países ricos e das populações abastadas de todo o planeta reverte como prejuízo a todos. Logo, a distribuição equitativa e racional é a única via de proteção da natureza. “En definitiva, o ecologismo idealiza una sociedad ecológica, participativa, igualitaria e sustentable” (id., *ibid.*: 67)

Nossa investigação tem como escopo a análise da atuação das ONGs ambientais no bojo dos movimentos sociais emancipatórios, sob o prisma fundamental da abordagem dos direitos socioambientais. Evidentemente, esta análise, em razão da própria complexidade da manifestação das ONGs, é perpassada por antagonismos, contradições e uma série de

indagações ainda abertas. Buscaremos ao menos algumas linhas de orientação, inserindo-nos na discussão nacional e internacional mais recente sobre o tema.

Elegemos o período de 1990 a 2004 como foco da abordagem por duas razões essenciais: a primeira, é o fato de, por ser um período consolidado, permitir a análise esmiuçada das causas e notar as conseqüências. A segunda razão concerne ao momento da investigação, por se tratar de um período de grande incremento e consolidação da atuação das ONGs no cenário internacional e brasileiro.

Nisto consiste o problema fundamental de nossa investigação e dele decorrem nosso tema, os objetivos e categorias de análise de nossa investigação, conforme passamos a apresentar.

II

SOCIEDADE CIVIL, ESTADO E EMANCIPAÇÃO

“ A utopia ambiental propõe a criação de uma nova ordem social.”
(Enrique Leff, *Saber Ambiental*: 126)

Atualmente, assiste-se à emergência de relevantes atores sociais, que por vezes figuram como parceiros nas reivindicações sociais dos movimentos sociais e em algumas situações substituem o Estado na prestação dos serviços públicos, criando um complicado emaranhado de relações, interesses e projetos sociais, e repercutindo seriamente na nova configuração pública: as organizações não-governamentais ou entidades privadas de interesse público e social.

Pretendemos aqui encetar a análise de um grupo particular de ONGs, as ambientais. Assim, procuramos considerar as ONGs no âmbito do movimento ambiental, com suas reivindicações básicas e sua contribuição fundamental à crítica social da forma hegemônica de poder e de controle econômico-social. No atual estágio de investigação e reflexão acerca do saber ambiental, não se pode considerá-lo isoladamente, sem as necessárias interações sociais. É preciso considerar a proteção ambiental relacionada com as dimensões sociais e, particularmente, com a infraestrutura econômica.

Para entendermos esta relação, recorreremos à noção de *socioambiental*, eminentemente transc científica. Seu uso enseja a abordagem da complexidade¹¹ da organização cultural, da formação do substrato econômico-social, da consideração da articulação das forças produtivas, do desenvolvimento tecnológico e do aparelho

¹¹ Ao discutir a *complexidade* advém logo à mente a noção de *complexo*. Cremos aqui interessante voltar ao exercício de compreensão terminológica. *Complexo* é palavra oriunda do latim *complexus*, por sua vez formado do verbo deponente *complecti*, cujo sentido é *abraçar, abarcar* – e o verbo deriva ainda de *plectere* – ‘castigar’ (cf. Da Cunha: 201). O vocábulo na língua geral pode significar tanto o “grupo de coisas, fatos ou circunstâncias que têm ligação ou nexos entre si” como também o “que encerra muitos elementos”, que é “confuso, complicado, intrincado”, e ainda o que é “observável sob diferentes aspectos” (cf. Da Cunha: loc. cit; Ferreira: 513). Morin (1991: 90) afirma que “os sinônimos de ‘complexo’ são, segundo o dicionário, ‘árduo, difícil, espinhoso, embaraçoso, embrulhado, confuso, enrolado, entrelaçado, indecifrável, inextricável, obscuro, penoso”. O sufixo *plexus* permite, pois, entrever a trama, a tessitura. Com efeito, precisamos recorrer a outras noções, fundamentais numa perspectiva de complexidade, para entendermos melhor o objeto cuja compreensão queremos descortinar (ou ao menos no que é possível). Os fundamentos primordiais do pensamento complexo são os princípios da dialogia, holonomia e recursividade, que não se sucedem linearmente, mas se fundem, no âmbito paradigmático-epistemológico, num anelamento de conceitos. Morin permite entrever a relação da complexidade com os princípios supracitados da dialogia, holonomia e recursividade: “A complexidade surge portanto no seio do uno ao mesmo tempo como relatividade, relacionalidade, diversidade, alteridade, duplicidade, ambigüidade, incerteza, antagonismo, e na união destas noções que são, umas em relação às outras, complementares, concorrentes e antagônicas. O sistema é o ser complexo que é superior, inferior, distinto de si mesmo. É ao mesmo tempo, aberto e fechado. Não há organização sem antiorganização. Não há funcionamento sem disfunção...” (Morin, *ibid*: 142)”.

ideológico. Também fomenta a intersecção de conhecimento e apela para a interação de saberes. Justamente os pontos que procuramos tanger nesta análise.

A fim de nos ocuparmos das organizações não-governamentais ambientais é mister uma análise prévia de certas categorias de análise presentes na investigação, sem os quais não se pode explicitar as relações incidentes no problema a que nos propusemos abordar. É fundamental, por exemplo, a consideração de importantes categorias como *sociedade civil*, *esfera pública*, configuração de *direitos sociais e meta-individuais* e *mobilização social de comunidades*, por cuja análise nos deteremos neste primeiro capítulo, e da qual já poderemos extrair elementos para elucidar a própria noção das ONGs ambientais.

1. O conceito de *sociedade civil* : sua desconstrução e reconstrução teórica

Não é tarefa simples descortinar uma noção precisa de sociedade civil. E ainda que encontrássemos uma definição medianamente satisfatória a mesma não poderia isentar-se da incidência de questionamentos. É preciso convir que há divergências no entendimento de sociedade civil.

O termo emerge como versão latina - *societas civilis*- do equivalente grego *κοινωνία πολιτική*, a expressar a comunidade público ético-política, “possuidora de um *ethos* compartilhado pelos membros que a constituem” (Gohn, 2005: 62). Os negócios públicos e mesmo administração da arte pública na incipiente forma estatal, são compartilhados pelos cidadãos: é algo comum entre os que se têm por iguais.

Scherer-Warren (1994) bem como Gohn (2005) buscam resgatar a história da construção deste conceito, ao buscar a multiplicidade de significações, muitas vezes até opostas. Os jusnaturalistas do século XVIII, compreendiam que a sociedade civil está na gênese do Estado. De fato, do termo grego original até a sua concepção na Idade Média, não se percebe uma cisão radical entre Estado e sociedade civil (cf. Gohn, id., loc. cit.). Para Hobbes, o Estado é o espaço (*locus*) da política e da civilização: a sociedade civil se contrapõe à barbárie pela constituição política. Hobbes e Locke (e até mesmo Kant) tomam a sociedade civil como oposta a uma situação diversa do estado de natureza. Esta idéia se complexifica em Rousseau, que percebe que sociedade civil não corresponde ainda à sociedade política, a constituir-se mediante o contrato social. Hegel avança ao entender a sociedade civil como espaço de regulamentação entre a família/indivíduos e o Estado no âmbito social e introduz a idéia de intermediação entre as respectivas esferas. Atribue-lhe assim lugar de centralidade e efetividade na reflexão teórica. Os economistas clássicos, com destaque para Adam Smith, consideram que a sociedade civil é capaz de auto-regulamentar o livre mercado e o Estado deve ser o mínimo necessário. Com Marx e

os marxistas, a sociedade civil também tem como principal referência a infraestrutura econômica e no sistema capitalista ela equivale à sociedade burguesa, mas não como instituição posta entre as esferas do Estado e da família como queria Hegel. Gramsci, por sua vez, procura na sociedade civil a função de construção da hegemonia política, com destaque ao papel da cultura, da ideologia e consenso, no que se distingue do marxismo precedente.

Tanto Ilse Scherer-Warren (1994) quanto Elenaldo Teixeira (2001) apontam duas grandes vertentes interpretativas atuais para o conceito de sociedade civil. Teixeira refere-se às tendências “enfática” e “moderada”, sendo que na primeira encontram-se os teóricos comunitaristas e na segunda os habermasianos. Há certa convergência ao se conceber a sociedade civil “como uma rede de associações autônomas, com interesses comuns, que devem exercer um controle sobre o Estado, utilizando-se para isso de meios não só institucionais, como não convencionais” (Teixeira, 2001: 42). Assim, a sociedade civil é esfera distinta e autônoma em relação ao Estado, sobre o qual exerce controle, com meios institucionais ou não-convencionais. Scherer-Warren, por sua vez, percebe que estas vertentes se constituem com base numa relação dual (sociedade civil *versus* Estado) ou numa relação tripartite (Estado, mercado e sociedade civil) (Scherer-Warren, 1994:6).

A primeira vertente, entende a sociedade civil como lugar de embate das forças sociais, que se mobilizam, associam e organizam às margens das relações de poder do campo estatal¹². As associações assim constituídas atuam na condição de intermediárias junto ao Estado e podem assumir formas diversas – comunidades, movimentos, organizações, oriundas da igreja, dos partidos, dos grupos de mútua ajuda. Na segunda tendência encontramos o entendimento da sociedade civil como parte de um terceiro setor, distinto do Estado e do mercado, e com referência a entidades privadas de interesse público e social ou não-governamentais, que lhes acarreta independência tanto em relação à burocracia do Estado quanto aos interesses mercadológicos. As ONGs, objeto de nossa investigação, estariam compreendidas neste terceiro setor. O calcanhar de Aquiles desta tendência é justamente o clarificar a noção de terceiro setor, cujo conceito, em construção, é objeto de inúmeras críticas como veremos adiante. Dentro desta vertente tripartite, encontraríamos duas sub-tendências uma que compreende a sociedade civil como um

¹² No Brasil da década de 70, quando se ampliou e acentuou o pluralismo associativista, mediante grupos organizados, tais como movimentos, ONGs e instituições diversas, *sociedade civil* tinha conotação positiva, contraposta ao Estado, identificado à época com o poder militar (cf. Gohn, 2005: 72). Segundo Dagnino, à esteira de Avritzer, é este momento da fundação da sociedade civil no Brasil, período em que, como “único núcleo de resistência a um Estado autoritário, a sociedade civil se organizou de maneira substancialmente unificada no combate a este Estado, desempenhando papel fundamental no longo processo de transição democrática” (Dagnino, 2002: 9)

conceito relacional, em que o terceiro setor figura como dimensão relacionada às demandas por cidadania, democratização, direitos humanos e causas afins, e uma segunda tendência, liderada por Alan Wolfe, para os quais o terceiro setor é a própria sociedade civil, numa conceito próximo ao já esboçado por Tocqueville, para quem as associações são uma espécie de antídoto social contra os riscos da civilização de retorno à barbárie (cf. Schere-Warren, 1994:6-7).

Cada vez mais é desafiante descortinar os limites da relação Estado/mercado/sociedade civil e isto está no centro da discussão atual do conceito de sociedade civil. Com efeito, é possível detectar modos diferentes de entender a sociedade civil e sua relação com o Estado: “Podemos observar que o Estado é colocado como oposto à sociedade civil; o Estado engloba a sociedade civil; o Estado é visto como idêntico à sociedade civil.” (Urry, 1991:29). O mesmo sucede com as relações econômicas: “A sociedade civil por vezes exclui e por vezes inclui as relações econômicas. A sociedade civil é vista como trincheira da sociedade moderna, protegendo o Estado localizado dentro dela...” (id.: loc.cit.). Como se pode deprender do exposto, não é fácil encontrar uma noção unívoca de sociedade civil. E tampouco é um processo sem desafios simplesmente considerar a sociedade civil como âmbito autônomo e distinto do Estado ou do mercado, sobre os quais exerce controle ou sob qual domínio é controlada.

No mesmo sentido, Schiochet (2005: 19-60) fala de três momentos distintos do processo de construção da sociedade civil. Cada momento corresponde a uma série de concepções, mais ou menos distintas, para a sociedade civil. 1) *Num primeiro momento*, quando o conceito é descoberto, a ênfase é *na sociedade civil como espaço da política*. As concepções respectivas de sociedade civil são a *associativista*, cujo núcleo é de base solidarista e a ênfase é dada na formação de associações e grupos autônomos e na capacidade de “auto-organização da sociedade”; a concepção *corporativista*- busca o fortalecimento da sociedade em vista da excessiva intervenção estatal – o sindicatos são os ícones desta concepção; a concepção *movimentalista*- forma embrionária que buscava “incorporar as ações coletivas enquanto formas de organização anticapitalistas, não burocratizadas, participativas e de base” (id., ibid.: 27) e a concepção *comunitarista*, cujo intento era a valorização das práticas de auto-ajuda, de mutualismo, a cooperação solidária e as solidariedades espontâneas, cuja proliferação espontânea deu-se nas camadas marginais da sociedade. Nestas concepções iniciais não há um atrelamento da noção de sociedade civil e economia. Ao contrário, ainda há um forte teor político. 2) *O segundo momento é da crítica e desconstrução teórica da sociedade civil*. Estabelece-se a dicotomia conceitual Estado-sociedade civil. “ A noção de sociedade civil que

caracterizou parte do primeiro momento teórico de construção conceitual passou a ser severamente contestada em sua capacidade de explicitação teórica da realidade, bem como foi considerada problemática do ponto de vista da construção da democracia enquanto experiência histórica” (Schiochet, *ibid.*:31). Todas as concepções do momento anterior são revisitadas e vistas como limitadas e parciais e de alguma forma deslocavam o espaço da política para fora e contra o Estado, de modo equívoco e ingênuo. Esse gênero de desconstrução conceitual contribuiu para reconhecer que a “política não poderia ser reduzida à esfera da sociedade civil” (*id.*, *ibid.*: 33) e, assim, pleiteava a reformulação conceitual

3) *O terceiro momento é, pois, o da reconstrução teórica*, expresso na diferenciação e complexificação conceitual. É caracterizado, de um modo geral, pelo reconhecimento de que a sociedade civil como um “espaço não-exclusivo da política”. Ou seja, preserva-se a distinção Estado-sociedade civil, mas não de modo dualístico, estanque. Ambos têm especificidades mas não de maneira estanque, totalmente separada. Há imbricamentos e a representação política é compartilhada entre as esfera da sociedade civil e do estatal. Três formas de relação principais são manifestadas na complexificação conceitual: a) sociedade civil/ sociedade política/Estado: “nesta concepção, a sociedade civil continuou a ser entendida como espaço da luta política”, e esses diversos planos confundiam-se num só em prol da ativação da sociedade civil e para a compreensão bastante da democracia (*id.*, *ibid.*: 35-6); b) sociedade civil/ mercado/ Estado: no intento de explicitar e estabelecer controles e limites para a expansão mercadológica, acabou por incidir numa ênfase exagerada justamente nos planos do mercado e do Estado, embora os reconheça como eixos não-exclusivos estruturantes do processo sócio-histórico e c) sociedade civil/sociedade política/Estado/esfera pública: reduz a atenção prestada ao Mercado e releva a noção de esfera pública como ‘espaço político’ não redutível à distinção Estado-sociedade civil e mecanismo de limite/controle das decisões do sistema político. Incorpora a idéia de conflituosidade, de espaço político e não sobreleva o econômico no entendimento da sociedade.

Há, com efeito, diferentes perspectivas sobre o mesmo conceito. Para nós, embora tantas vezes se tornem imprecisos os limites entre sociedade civil e Estado, particularmente ante os novos fenômenos sociais, entendemos que, ao menos para efeito de compreensão, Estado e sociedade civil não se confundem. Mas podem interagir, gerando vínculos mais estreitos, conforme veremos a seguir, com a noção de *esfera pública*, conceito, aliás, muito apropriado para entender essa zona de intersecção entre Estado e sociedade civil.

1.1. A esfera pública em Habermas

Para a compreensão da *esfera pública* é mister recorrer a algumas idéias expressas em Habermas, tanto na sua “teoria da ação comunicativa”, quanto no seu desdobramento que é a “teoria da modernidade”. Pelas características intrínsecas à *ação comunicativa*, Habermas compreende a existência de dois mundos (ou “esferas”): o “*lebenswelt*” - ou ‘mundo vivido’¹³ e o “sistema”. O *mundo vivido* “constitui o espaço social em que a ação comunicativa permite a realização da razão comunicativa, calcada no diálogo e na força do melhor argumento em contextos interativos, livres de coação” (Freitag, 2004:16). Seu âmbito é eminentemente o cultural. O mundo vivido concerne à maneira pela qual os atores “percebem e vivenciam sua realidade social” e “compõe-se da experiência da experiência comum a todos os atores, da língua, tradições e da cultura partilhada” (id., ibid.: 15), com a tensão entre a continuidade e as certezas intuitivas, de um lado, e as mudanças e questionamentos, de outro. Por sua vez, o *sistema* é conceito complementar, não oposto ao primeiro. Sua perspectiva é a do observador externo à sociedade e nele predomina ação instrumental ou estratégica mais que a linguagem. A razão predominante é a instrumental e permite a descrição das estruturas societárias destinadas a assegurar e reproduzir material e institucionalmente a sociedade que são o Estado e a economia - a constituir dois subsistemas reguladores para assegurar a ‘integração do sistema’. O sistema circunscreve o âmbito instrumental-institucional (cf. Freitag, ibid.: 16).

Como se pode notar, esfera em Habermas é uma categoria equivalente a mundo ou sistema, e também pode equivaler a subsistema. Em sua obra recente “Mudança estrutural da esfera pública” (2003a), há como perceber justamente a conotação do termo associado a *público*. O autor desenvolve, ainda nos primeiros capítulos, a maneira como as expressões ‘público’ e ‘esfera pública’ não só sofreram uma série de alterações semânticas ao longo da histórica como também se tornaram polissêmicas no uso corrente atual (cf. Habermas, 2003:13-41) e conclui acerca da separação entre Estado e esfera da sociedade civil:

Entrementes, seus fundamentos sociais estão, no entanto, há cerca de um século novamente se diluindo; tendências à decadência da esfera pública não se deixam mais desconhecer: enquanto a sua esfera se amplia cada vez mais grandiosamente, a sua função passa a ter cada vez menos força. Mesmo assim, a esfera pública continua sendo, sempre ainda, um princípio organizacional de nosso ordenamento político... Caso seja possível entender historicamente, em sua estrutura, a complexão do que hoje, de um modo um tanto confuso, subsumimos sob o título de “esfera pública”, podemos então esperar, além de uma explicação sociológica do conceito, entender sistematicamente a nossa própria sociedade a partir de uma de suas categorias centrais (Habermas, ibid.: 17)

¹³ Algumas traduções trazem também os sinônimos de *lebenswelt* como ‘espaço vital’ ou ‘mundo da vida’.

Habermas percebe que a noção de *público* se consolidou após a Idade Média européia, porquanto já fosse conhecida a oposição entre *publicus* e *privatus*, não se observava uma antítese radical, mas a oposição era precária, não-obrigatória e de delineamentos fluidos (cf. id. Ibid.: 15-16). É com o advento da burguesia que a esfera pública adquire os principais contornos que hão de consolidar na era moderna. Donde se falar com propriedade de “esfera pública burguesa”. Foi necessário o incremento de uma classe de pessoas ligadas ao comércio e às cidades nascentes (comerciantes, banqueiros, editores, donos de manufaturas, entre outros) para que o *público* se consolidasse. Antes a noção de público era uma preocupação das autoridades. Com a emergência da burguesia, mesmo em sua forma estamentária inicial, aparece uma população que lê. E isto deriva também da própria necessidade de produção, acúmulo e reprodução do capital: toda a sorte de pessoas ligadas ao comércio, ao artesanato/manufatura e, depois, à indústria, bem como editores, depende agora de medidas administrativas que propiciem o estabelecimento e avanço de suas atividades mercantis. Os regulamentos normativos da nova conjuntura social exigem leitura e conhecimento dos decretos/portarias administrativos e o reconhecimento de uma esfera pública de atuação (cf. Habermas, *ibid.*: 30-41).

A esfera pública não é aquilo que se refere exclusivamente ao poder público. É antes o espaço de comunicação/interação entre o setor privado e a esfera do poder público. Ao tratar da estrutura básica burguesa do século XVIII, Habermas permite entrever claramente este ponto de vista. No setor privado se encontra o “espaço íntimo da pequena família” (a intelectualidade burguesa) e também a sociedade civil enquanto “setor da troca de mercadorias e de trabalho social”. Na esfera do poder público se concentra o Estado, como “setor de política” e a corte, como “sociedade da aristocracia da corte”. Entre estes espaços ou esferas se localiza a esfera pública política, a esfera pública literária (clubes, imprensa) e o mercado de bens culturais (cf. Habermas, *ibid.*: 42-45). A esfera pública burguesa impõe-se contra a esfera pública controlada pelo poder público e se institucionaliza. A própria institucionalização de um mercado literário autônomo, com veiculação de modos diversos de pensamento, antes considerados questionáveis, repercute na filosofia, na literatura e na arte, até então submetidas ao monopólio de interpretação de autoridades governamentais e eclesiásticas (id., *ibid.*: 52). Estabelece-se assim uma nova dialética, enquanto a esfera pública subordina e homogeneíza impulsionada pela *esfera privada* do mercado e pela *esfera íntima* da família, que constituiu o cerne da esfera privada (p. 73), também propicia a criação de um espaço crítico diferenciado, um lugar de resistência ao *status quo ante*. Assim, é que a esfera pública literária colabora

decisivamente na composição de uma nova esfera pública política, invertendo até mesmo valores políticos tradicionais e anteriormente intangíveis, tal como a soberania absoluta dos monarcas transferindo-a e reconhecendo-a como proveniente do povo (Locke, Montesquieu, Rousseau).

Reflete este processo a emergência no contexto das sociedades burguesas do século XVIII/XIX desencadeados pela Revolução Francesa e dos processos de independência das colônias americanas. O processo legiferante que culminou em diversos códigos civis na Europa e no Novo Mundo manifesta a transição da hegemonia do direito natural para uma elaboração normativa oriunda da própria sociedade civil, em razão de seus interesses. Note-se que o código civil é ainda expressão de direito privado e seu núcleo fundamental são os direitos inerentes à propriedade e posse, bem como o enfoque nos direitos humanos da chamada primeira geração, a liberdade e a igualdade, numa ótica eminentemente privatista e individual. Os direitos de caráter social ou econômico ou não são considerados ou tomados de maneira subordinada aos direitos individuais, e em razão de um direito contratual.

A esfera pública, todavia, só é efetivamente pública quando acessível a todos, ao menos em nível de princípio. “A esfera pública burguesa desenvolvida baseia-se na identidade fictícia das pessoas privadas reunidas num público em seus duplos papéis de propriedade e de meros seres humanos” e “é facilitada por assumir funções efetivas no contexto de emancipação política da sociedade civil burguesa em relação à regulamentação mercantilista e em relação ao regime absolutista” (Habermas, *ib.*: 74). Emancipação humana e política se identificam no ideário social. E nisto consiste propriamente a contradição inerente à esfera pública: a de consistir no acesso universal ao público e, ao mesmo tempo, a de que este acesso permanece, em geral, no âmbito de princípio, uma ficção propriamente, porquanto nem sempre o humano coincide com o “proprietário”: “A esfera pública se rege e cai com o princípio do acesso a todos” (*id.*, *ibid.*:105).

Neste contexto, há de se consolidar a “contraditória institucionalização da esfera pública no Estado de Direito burguês”, ou seja, ao mesmo passo em que se forma um ordenamento jurídico privado, este Estado de coisas não tardou em reclamar, mediante a opinião pública¹⁴, um conjunto de mecanismos de controle estatais, do Estado sobre os

¹⁴ Por opinião pública há de se entender aqui o sentido preconizado por Locke e Rousseau, e explanadas por Habermas na obra referida (2003:110-112;120-121), ou seja, o conjunto de juízos a expressar a vontade geral arraigada na sociedade, transmutadas em consciência moral ou racionalidade, e que se constituem como uma consideração *esclarecida* sobre um assunto capaz de ser diretiva normativa de conduta social, mas que também deve ser orientada. Habermas, ao final da obra referida (2003: 274ss) vai reconstruir o conceito de *opinião pública* relacionando-o à noção de *publicidade*, já esboçada em Kant, como expressão

cidadãos e dos cidadãos sobre o Estado. Inúmeras leis disseminam-se na Europa a traduzir este escopo, com o delineamento de certos direitos públicos fundamentais que podem ser expressos em três grupos: *os interesses do público pensante e a função política das pessoas privadas* - liberdade de opinião e de expressão, liberdade de imprensa, de reunião e associação; direito de petição, eleitoral e de voto igualitário; *a liberdade do indivíduo com base na esfera íntima da pequena-família patriarcal* - liberdade pessoal, inviolabilidade de residência; e, finalmente, o *intercâmbio dos proprietários privados na sociedade burguesa - igualdade* perante a lei, direito de propriedade (id., *ibid.*:103). Destarte, emerge paulatinamente da sociedade burguesa, do desenvolvimento de seu modelo capitalista e de uma racionalidade social expressa mediante a opinião pública, um ordenamento jurídico estatal.

Com efeito, a opinião pública na sociedade burguesa, já não mais no sentido original ligado ao bom senso e às tradições, mas efetivamente como elaboração crítica de um público pensante, é a forma aprimorada de controle do poder público, que não pode ser deixado à deriva: a “publicidade das negociações parlamentares assegura uma ‘supervisão do público’, cuja capacidade de crítica é tida por comprovada: ‘A totalidade do público (*the public, le corps publique*), constitui um tribunal que vale mais que todos os tribunais reunidos’ (Bentham)” (Habermas, *ibid.*: 123).

Todavia, como já reconhece Kant, ao público politicamente pensante só tem acesso os proprietários privados. A autonomia emerge do intercâmbio de mercadoria e faz coincidir o público com os interesses a manter no âmbito da esfera privada. Aí está a gênese da ambivalência da opinião pública e, por conseqüência, da esfera pública, já observada por Hegel, porquanto exige a configuração de um ‘público’ condicionado às exigências de segurança, proteção da propriedade e liberdade pessoal, atinentes precipuamente à esfera privada. Idéia ainda melhor desenvolvida em Marx, que com senso aguçado percebe o reducionismo de uma esfera à outra, e também da confusão entre Estado e sociedade civil, o que resulta, em última instância na degradação do homem, limitando-o à esfera privada até mesmo na esfera política. Por isto Marx há de ironizar a esfera pública politicamente ativa por sua intrínseca dependência dos proprietários privados e, em virtude disto, percebe a opinião pública como falsa consciência, a mascarar o interesse da sociedade burguesa. Assim, carece-se dos pressupostos essenciais a uma autêntica publicidade, haja vista que na sociedade burguesa a esfera pública é restrita a um grupo de homens e não equivale à igualdade real de todo o povo. Somente quem tenha

mediatizada do público politicamente pensante entre política e moral (cf. p. 126 e ss.) e que também e está estreitamente ligada ao princípio jurídico de publicidade e ao papel da imprensa como veículo de racionalidade crítica, notadamente no âmbito do jornalismo político (cf. p. 2).

formação cultural e propriedade é qualificado para tomar parte na esfera pública. Garante-se, em verdade, o egoísmo sob o rótulo de ‘direitos humanos’ (cf. Habermas, *ibid.*: 126-155).

É no Estado constitucional - num ordenamento jurídico, que a sociedade burguesa se garante sob a égide dos direitos, para a manutenção e perpetuação deste Estado de coisas acima descrito, em que os interesses da classe capitalista e intelectualmente preparada se impõem. No sentido oposto, também é verdadeiro que as normas constituem restrição pública ao privado. Com notam Marx e Engels, somente quando não mais intervier nenhuma norma jurídica há de se considerar uma legítima esfera privada. Do contrário, imiscuem-se o público e o privado (cf. *id.*, *ibid.*:155). Não foi sequer o pensamento de esquerda a considerar o dualismo do Estado constitucional burguês. Os próprios liberais o fizeram ao constatarem que o mesmo “está longe de a fusão de interesses heterogêneos” (*id.*, *ibid.*: 163).

Mas, paulatinamente, interpenetram-se os elementos da esfera pública e da esfera privada. Até o século XIX, em razão da regulamentação do mercado, do fortalecimento do Estado e da busca crescente de autonomia do intercâmbio mercantil, tornam-se mais nítidas as zonas fronteiriças entre Estado e sociedade e assim são mantidas por meio de suas tensões entre Estado e sociedade. Contudo, já no ocaso do século XIX, a transferência progressiva de competências públicas para a esfera privada acaba também fazendo decrescer os limites, tornando-os mais fluidos. E este fenômeno está no bojo das próprias contradições do Estado intervencionista: a socialização do Estado está imbuída desta dialética que repercute na base da esfera pública burguesa, consubstanciadas na separação Estado/sociedade. Ao mesmo passo que intervém, o Estado acaba por forjar uma esfera social repolitizada. Enquanto cresce o Estado Social, crescem proporcionalmente as relações e os relacionamentos que não cabem nos moldes do direito constitucional abrigado por um Estado forte, nem em sua dimensão pública nem no âmbito do direito privado. As zonas fluidas, os institutos de natureza mista, híbrida se robustecem ao mesmo passo em que sobejam intervenções estatais a fim de controlar relações econômicas e de mercado e na medida em que se ampliam as reivindicações sociais que hão de desembocar nos chamados direitos sociais. O próprio conceito de norma do direito positivo sofre alterações e os marcos de generalidade e verdade que a caracterizam são relativizados.

Por outro lado, a ampliação da mídia, a evolução da imprensa e luta gradativa pela liberdade de informação, repercutem significativamente na esfera pública e no seu âmago, que é a publicidade. A opinião pública já não se caracteriza como um público pensante formador de cultura mas como uma cultura de massa formadora de opinião, que perde

substancialmente em racionalidade crítica, facilmente suscetível a manipulação e que tem conseqüência direta no comportamento eleitoral da população mediante a propaganda. Assim, intervém na opinião pública um duplo mecanismo, o de uma *instância crítica* ante a ‘publicidade’ no exercício do poder público e social e o de uma *instância receptora* de opinião demonstrativa e manipulada. Todavia, não convergem estes elementos numa noção comum de opinião pública. Antes, como recorda Habermas (ibid.: 274) é mister distingui-los. Quanto mais a opinião pública se liberta de sua condição massificante e maciça, mais crítico é o seu papel, mais revela, mediante a controvérsia, o consenso obrigatório que escamoteia os conflitos inerentes à esfera pública.

As mudanças estruturais da esfera pública, seja no âmbito de sua função política, seja no que concerne à opinião pública, seja mesmo no que atine às estruturas sociais, tem sido entendida como a configuração de uma ‘nova’ esfera pública, particularmente sob os efeitos da internacionalização (ou ‘globalização’, como se convencionou chamar o fenómeno), de base neoliberal. O processo de dismantelamento do Estado-provisão ou Estado de bem-estar (*welfare state*), substituído gradativamente pelo deslocamento dos serviços sociais públicos para a iniciativa privada revela uma configuração acentuada de uma esfera pública, com o acirramento das características já apontadas por Habermas, com estruturas visivelmente mistas, em que o privado exerce funções de interesse público que antes era de competência do poder público. E esta nova configuração tem também respaldo no ordenamento jurídico. Muitas dúvidas subsistem nesta intersecção Estado-sociedade civil. A cada dia emanam novas indagações. Em nosso caso, a principal delas diz respeito à legitimidade da ação de grupos que se situam na nova esfera pública mediante o direito e de que concepção de direito se trata.

1.2. A distinção entre Estado e sociedade civil e o processo de emancipação pela cidadania social em Boaventura de Santos no bojo de uma cultura cidadã

Estado e sociedade civil refletem o dualismo conceitual de maior relevância no moderno pensamento ocidental, mas esta forma de concepção incorre num sério risco: o de entender este dualismo como inequívoco:

Tem se afirmado que o dualismo Estado/sociedade civil é o mais importante dualismo no moderno pensamento ocidental (Gamble, 1982:45). Nesta concepção, o Estado é uma realidade construída, uma criação artificial e moderna quando comparada com a sociedade civil. No nosso século, ninguém melhor do que Hayek expressou esta idéia: “As sociedades formam-se, mas os Estados são feitos” (1979:140). A modernidade do Estado constitucional do século XIX é caracterizada pela sua organização formal, unidade interna e soberania absoluta num sistema de Estados e, principalmente, pelo seu sistema jurídico unificado e centralizado, convertido numa linguagem universal por meio da qual o Estado comunica

com a sociedade civil. Esta, ao contrário do Estado, é concebida como o domínio da vida econômica, das relações sociais espontâneas orientadas pelos interesses privados e particularísticos.

Contudo, o dualismo Estado/sociedade civil nunca foi inequívoco e, de facto, mostrou-se, à partida, prenhe de contradições e sujeito a crises constantes (Santos 2005: 121)

O pensamento de Santos parece encontrar-se com o de Habermas ao perceber que Estado e sociedade civil, embora comportem uma relação conceitual dual, não são coisas totalmente estanques e dissociadas. Há na relação uma série de contradições e uma dinâmica de evolução desigual, suscetível a constantes crises – aquelas já analisadas e reportadas por Habermas na construção da esfera pública. Se de um lado, o Estado é a dimensão criada, formal da relação, dominada pelo sistemático, pelo jurídico, a sociedade civil se constitui pela sua formação espontânea, pelo domínio do econômico, do particular, do privado. À primeira conotação, Habermas conferia o sentido de esfera do poder público, à última, o sentido de esfera do privado, e entre elas, a esfera pública, na qual se verificam interações, inter-relações mais intensas e de limites menos nítidos, com fronteiras mais fluidas. Aliás, essa visão aponta para a fragilidade de uma concepção dualista extremada. Boaventura converge também para este aspecto e, mediante três objeções fundamentais, aponta as vicissitudes de uma distinção dual no atual momento histórico, particularmente ante as conseqüências políticas dessa assunção teórica, notadamente para os países periféricos e semiperiféricos:

A crítica da distinção Estado/sociedade civil defronta-se com três objeções fundamentais. A primeira é que não parece correto que se ponha em causa esta distinção precisamente no momento em que a sociedade civil parece estar, por toda a parte, a reemergir do jugo do Estado e autonomizar-se em relação a ele, capacitando-se para o desempenho de funções que antes estavam confiadas ao Estado. A segunda objeção é que, mesmo admitindo que a distinção é criticável, é difícil encontrar uma alternativa conceptual ou é mesmo logicamente impossível, pelo menos enquanto vigorar a ordem social burguesa (Giner, 1985). A terceira objeção é que sobretudo nas sociedades periféricas e semiperiféricas (como a nossa) caracterizadas por uma sociedade civil fraca, pouco organizada e pouco autônoma, é politicamente perigoso pôr em causa a distinção Estado-sociedade civil (Santos *ibid.*: 123)

Exposto desse modo, é preciso convir que a distinção Estado e sociedade civil é em si mesmo contraproducente em termos políticos perante o processo emancipatório emergente da sociedade civil. Por isso, é de suma importância a desconstrução conceitual. Trata-se de um fenómeno complexo, com muitas lógicas intervenientes. Não é uma, mas são várias as sociedades civis propugnadas. Sousa Santos reconhece ao menos três lógicas distintas: - a *concepção liberal clássica da sociedade civil*, entendida como pluralidade atomística de interesse econômicos privados, a predominar no discurso político contemporâneo; - a *concepção subjacente aos movimentos sociais* (ecológicos,

antinucleares, feministas, pacifistas) a reivindicar a concepção de uma sociedade civil pós-burguesa e antimaterialista, posicionada radicalmente no lado oposto à primeira; e, - a *concepção de sociedade civil socialista*, prevalente na ‘fase final dos regimes socialistas dos Estados do Leste Europeu’, distinta das anteriores (id., *ibid.*: loc. cit.)

O fenômeno da reemergência da sociedade civil deve ser referido ao desmantelamento do Estado-providência, ao reajustamento estrutural das funções do Estado intervencionista e, particularmente, a “um núcleo genuíno que se traduz na reafirmação dos valores de autogoverno, da expansão da subjetividade, do comunitarismo e da organização autônoma dos interesses e dos modos de vida. Mas este núcleo tende a ser omitido no discurso dominante ou apenas subscrito na medida em que corresponde às exigências do novo autoritarismo” (id., *ibid.*:124)

Diferentemente de Habermas, Santos se refere a espaços. Subsiste, depois da compreensão da esfera pública em Habermas, a dúvida acerca da distinção entre esfera pública e espaço público. Ajuda-nos, neste discernimento, E. Teixeira:

Com o termo espaço público, indica-se aqui a dimensão, plural, permeável, autônoma, de *arenas*¹⁵ de *interação social* que seriam aqueles espaços pouco institucionalizados. Esferas públicas seriam *estruturas mistas*, em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou *estruturas comunicacionais generalizadas*, como a mídia (Teixeira, 2001: 46- grifos nossos)

Ambos os termos remetem, contudo, à noção de *público*, termo cujo conteúdo se refere justamente àquilo que diz respeito a todo o povo e não a um indivíduo ou coletividade¹⁶. Hoje, a nova esfera pública, não é expressão que prescinde do Estado, antes o supõe, mas não de modo exclusivo. Porém, numa nova perspectiva: em que a sociedade civil vincula-se ao Estado em novas estruturas, já não mais especificamente estatais, mas agora mistas. Difere, pois, de uma concepção de público exclusivamente estatal. Trata-se de uma esfera diferenciada, em que sociedade civil e Estado encontram-se em novas estruturas, quer em sua criação, quer em sua composição, quer em sua manutenção.

¹⁵ O termo *arena* parece circunscrever bem o campo nocional, o sema fundamental, de espaço público em oposição à esfera pública, entendida como estruturas mistas. Reaparece, por exemplo, em Dagnino (2002: 300): “Para que estes espaços possam constituir uma *arena* deste tipo, é preciso que eles sejam efetivamente públicos, no seu formato e no seu resultado”. A proximidade de ambos, espaço e esfera públicos, não raras vezes desperta perplexidade e confusão. Tentamos debalde encontrar em Dagnino (2002) uma clara distinção entre estes termos. Não a detectamos, possivelmente porque na obra não se recorre nem se refere à esfera, como o fazemos, mas a ênfase está justamente nos espaços públicos. Por isto optamos pela distinção de Teixeira. Mas em geral os autores tomam um pelo outro, indistintamente. Não é o nosso caso. Reconhecemos a distinção.

¹⁶ *Público*, aliás, deriva do latim *publicus* de *populicus* e *populus* – *do povo e povo*, respectivamente. Público é, pois, “o que pertence a todo povo, considerado coletivamente, isto é, tido em sua expressão de organismo coletivo” (cf. Silva, 2000: 661). O termo é assim significado por Hannah Arendt (1981: 58-87): “ser visto e ouvido por todos”, mas na perspectiva de que “todos vêem e ouvem de ângulos diferentes”.

Aqui, entretanto, não temos uma confusão nocional. Estado e sociedade preservam seus elementos conceituais, mas imiscuem-se em vista de objetivos comuns, em nova estrutura, que não é propriamente estatal e nem exclusivamente civil. São estruturas mistas a engendrar a nova esfera pública. Aliás, como pudemos considerar anteriormente, a esfera pública é caracterizada por esta zona de intersecção entre Estado e sociedade civil, onde os contornos de separação não são sempre nítidos.

A própria idéia atualmente veiculada de *welfare mix*, em que o bem-estar social não é monopólio de estruturas estatais, mas dividido com estruturas mistas de cooperação nas quais se conta também com a sociedade civil organizada, faz perceber a fluidez dos limites da esfera privada e da esfera do poder público. Conotação encontrada, por exemplo, em Peter Abrahamson: “Aquí, se emplea el concepto de agregado del bienestar o *welfare mix* para significar la cooperación entre varios sectores sociales en la provisión de bienestar de los ciudadanos: el gobierno, el sector privado, las organizaciones de voluntariado, la comunidad e la familia” (Abrahamson, 1995: 114)

Para Boaventura de Sousa Santos nas sociedades capitalistas pode-se distinguir quatro *espaços* estruturais: o espaço doméstico, o espaço da produção, o espaço da cidadania e o espaço mundial.

Cada um deles constitui um feixe de relações paradigmáticas. Não são obviamente os únicos espaços-tempo que vigoram ou circulam na sociedade mas todos os demais representam, no essencial, combinações diversas entre os quatro conjuntos de relações paradigmáticas. Cada espaço estrutural é fenômeno complexo constituído por cinco componentes elementares: uma unidade de prática social, uma forma institucional privilegiada, um mecanismo de poder, uma forma de direito e um modo de racionalidade (Santos 2005: 126)

Em muitos aspectos, aquilo que em Habermas é a esfera coincide com os componentes elementares de Sousa Santos quanto ao espaço estrutural. Habermas trata de três esferas: esfera privada, esfera do poder público e esfera pública. Santos apresenta quatro espaços: espaço doméstico, espaço da produção, espaço da cidadania e espaço mundial. Para o autor, os componentes elementares de cada espaço são os seguintes:

- *espaço doméstico*: sexo e gerações (unidade de prática social); família, casamento, parentesco (forma institucional); patriarcado (mecanismo de poder); direito doméstico (forma de direito) e maximização da afetividade (modo de racionalidade);
- *espaço da produção*: classe (unidade de prática social); empresa (forma institucional); exploração (mecanismo de poder); direito da produção (forma de direito) e maximização do lucro (modo de racionalidade);

- *espaço da cidadania*: indivíduo (unidade de prática social); Estado (forma institucional); dominação (mecanismo de poder); direito territorial (forma de direito) e maximização da lealdade (modo de racionalidade);

- *espaço mundial*: nação (unidade de prática social); contratos, acordos e organismos internacionais (forma institucional); troca desigual (mecanismo de poder); direito sistêmico (forma de direito) e maximização da eficácia (modo de racionalidade).

A esfera privada de Habermas circunscreve justamente as arenas do espaço doméstico, as relações mais íntimas dentro da esfera privada, e as arenas da produção. O espaço da cidadania e o espaço mundial, por sua vez, não estão circunscritos plenamente nas esferas de poder público nem tampouco na esfera pública. A interação social destas arenas pode suceder tanto numa esfera como noutra. Por outro lado, quando trata dos dois últimos espaços estruturais, parece que falta na tipologia de Santos justamente aquela relativa ao nosso objeto de estudo: as ONGs. Uma vez que consideramos que as mesmas nascem da iniciativa privada, mas com múnus público, não parecem subsumir-se plenamente as categorias apontadas. Em geral, sua arena de atuação é o espaço da cidadania. Seria uma unidade de prática social ao lado do indivíduo (não contempladas na tipologia de Sousa Santos)? Por outro lado, estão mais próximas à forma institucional constante como componente do espaço mundial, onde também interagem significativamente. Aliás, são nomeados explicitamente os organismos internacionais. Aqui se incluiriam as ONGs internacionais? E as especificamente nacionais?

Para efeito de nossa análise, a categoria da esfera pública de Habermas parece mais apropriada para a compreensão do papel das ONGs. Os componentes de Santos ajudam no entendimento de como se dá a interação das formas institucionais, mecanismos de poder, forma de direito¹⁷, modo de racionalidade.

Em termos de nossa análise, a categoria da *emancipação* de Santos recorrente nas obras do autor¹⁸, é sobremodo aplicável. Duas idéias convergem para a explicitação semântica da categoria de *emancipação*: a de cidadania e a de subjetividade.

Reconhecer a importância da cidadania é perceber que, desde tempos remotos, o homem, enquanto ser social, observou várias expressões de participação da vida política e de sua organização em sociedade. A noção da cidadania emerge como uma idéia-chave para o entendimento da emancipação sócio-política. Com efeito, inexistiu uma

¹⁷ A meu ver um pouco questionáveis, porquanto as categorias de direito doméstico e de produção subsumem-se sob formas muito variadas de direitos privado e de tradição individualista. Enquanto que as formas direito territorial e sistêmico também são de conteúdos vários e distintos, muitas vezes com intersecções substanciais. Os direitos difusos, coletivos, sociais, muitas vezes dizem respeito tanto ao âmbito do direito territorial como do direito sistêmico. Não seria uma classificação um tanto arbitrária?

¹⁸ Cf., p. ex., 2003: 13 e ss.; 2005, 166 e ss.

uniformidade de manifestação da cidadania na história humana e tampouco o conceito mantivera-se inalterado desde seus primórdios. Ao contrário, o que se constata é justamente uma evolução e não poucas ambigüidades na práxis e até mesmo no modo de conceber a cidadania. Mas subsistem certas características que se mostram semelhantes em todas as manifestações de cidadania existentes desde sua aceção mais antiga, datada da Antiga Grécia, independentemente de sua multiformidade. O eixo comum está sempre vinculado à noção de reciprocidade de direitos e deveres perante a comunidade, que é elemento constitutivo essencial de cidadania, e, como tal, transcende o tempo e o espaço.

A propósito disso, encontramos em Held uma apropriada afirmação: “Desde o mundo antigo até o presente, todas as formas de cidadania apresentaram certos atributos comuns. A cidadania sempre significou certa reciprocidade de direitos e deveres ante a comunidade. Tem implicado pertencimento à comunidade na qual cada um leva sua vida” (1999, p. 214).

Como aludimos anteriormente, a origem da noção de cidadania remonta às civilizações clássicas. Nesse sentido, o sociólogo Coutinho ensina:

As primeiras teorias sobre a cidadania, sobre o que significa ser cidadão, surgiram na Grécia clássica, nos séculos V-IV antes da era cristã, correspondendo ao fato de que os gregos conheceram na prática as primeiras formas de democracia, nas quais número relativamente amplo de pessoas interferia ativamente na esfera pública, contribuindo para a formação do governo. E foi com base nisso que Aristóteles definiu o cidadão: para ele, cidadão era todo aquele que tinha o direito (e, conseqüentemente, também o dever) de contribuir para a formação do governo, participando ativamente das assembléias nas quais se tomavam as decisões que envolviam a coletividade e exercendo os cargos que executavam essas decisões. (Coutinho, 1999, p. 42-3)

É preciso convir, de fato, que “não há cidadania plena (ou, o que é o mesmo, não há democracia), sem o que Marshall chamou de “direitos políticos”, isto é, sem a retomada daquela dimensão da cidadania que era própria dos gregos” (Coutinho, op. cit., p. 47).

Desse modo, vão se delineando, gradativamente as noções de direitos essenciais ao conceito de cidadania. Não se trata, entretanto, de direitos sucessivos e substitutivos, mas de direitos que vão se incorporando, gradativamente, à vida social, sem se excluírem. Assim, a noção de direitos políticos não substitui nem exclui aquela de direitos civis, mas incorpora-a, redimensionando-a. No século XX, serão aduzidas às noções anteriores de direitos aqueles correspondentes aos direitos sociais, relativos ao bem-estar social e às melhorias de condição social de vida das populações. Deve-se especialmente a Marx a reflexão sobre a insuficiência dos direitos civis, de cunho eminentemente privatista¹⁹, ao

¹⁹ Nota-se a oscilação na noção de cidadania ao longo da história. Se originalmente tinha um caráter eminentemente público, evidente na construção do conceito de sociedade civil, cuja gênese está, como

lado dos quais precisaria se conceber um outro gênero de direitos, eminentemente coletivos, capazes de responder às angústias e demandas sociais.

A noção de cidadania geralmente é perpassada de uma conotação jurídica bastante incisiva. Não poderia ser de outro modo, afinal direito e cidadania são temas conexos, interligados e imbricados e a idéia mesma de cidadania tem, desde a origem, um vínculo com o universo do direito muito estreito e indissociável. As definições encontradas hoje em outras esferas do conhecimento convergem para essa noção: cidadania comporta uma participação integral na comunidade e esta tem ligação íntima com direitos e obrigações. Theodor H. Marshall, que se deparou sobre o tema, também reflete a cidadania neste âmbito de vinculação com o direito: “*status* concedido aos que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com relação aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*” (Marshall, 1967, p. 76). Note-se que a cidadania é ‘ser membro integral’ de uma comunidade. Uma outra versão, reproduzida no texto traduzido de Held, parece-nos ainda mais pertinente sobre o aspecto do ‘pertencimento integral’ verificado na noção de Marshall: “pertencimento pleno a uma comunidade” (Held, 1999, p. 202).

Esta definição de cidadania, vinculada essencialmente à integração plena do indivíduo à comunidade, não nos permite, contudo, uma visão excessivamente idealizada de seu conceito e tampouco de seu exercício. Ao contrário, constata-se o seu caráter dinâmico, evolutivo e, ao mesmo tempo, ambíguo. Convém atentar para o que diz o sociólogo Alvarez, sobre esse particular:

Evidentemente, como afirma Benevides (1994, p. 6), a idéia moderna de cidadania será marcada desde sua emergência por ambigüidades significativas, tanto em termos teóricos quanto práticos. Mas a expansão dos direitos políticos no século XIX e dos direitos sociais no início do século XX irá corroborar parte do otimismo de Kant em relação às possibilidades de ampliação da cidadania na modernidade – esta idéia está intimamente vinculada, segundo o próprio autor, ao conceito de “gerações de direitos”. (Alvarez, 1999, p.100)

Esses elementos necessitam ser devidamente ponderados a fim de se evitar uma idéia exacerbadamente otimista de cidadania, que perpassa também Marshall. Alvarez alude, ainda, à erosão da cidadania como contraponto desta perspectiva demasiado

demonstramos, na *κοινωνια πολιτική*, avança gradativamente, particularmente na consolidação do Estado moderno, para um conceito de tônica privatista, com prioridade ao direito de propriedade. Locke, por exemplo, há de priorizar o direito de propriedade como um direito inalienável fundamental como base material da vida e da liberdade. Os direitos civis destinam-se precipuamente aos cidadãos-proprietários, “num momento em que as demandas das classes proprietárias estavam em ascensão contra um Estado absolutista” (Gohn, 2005: 21)). Naturalmente, a participação cidadã, nos termos hoje propostos, busca a intersecção dos direitos coletivos com os direitos de base individualista, na busca da recuperação do sentido original do termo e ao mesmo tempo na consideração de sua evolução histórica. Portanto, a mesma lógica de contradição, de fluxos e refluxos derivados da tensão social, assinalada para a esfera pública e para a sociedade civil assiste também a evolução da noção de cidadania (cf. também Coutinho, 2000:52)

otimista, verificada em Marshall, o qual cria que as diferentes gerações de direito, que se sucederiam e ampliariam, acabariam por impor o “triunfo subsequente da cidadania” (Alvarez, *ibid.*, p.101). Em outras palavras, o exercício da cidadania é um fenômeno que comporta, como outro qualquer fenômeno social, a tensão peculiar da existência humana e, como tal, reflete a presença de constante luta e esforço para sua efetivação.

Queremos, em nossa investigação, fazer uso de uma concepção ampla de exercício de cidadania, fundamentada nos conceitos de *participação cidadã* e de *cultura cidadã*, já ensejados desde os anos 1990.

A Participação Cidadã é lastreada num conceito amplo de cidadania, que não se restringe ao direito de voto, mas constrói o direito à vida do ser humano como um todo. Por detrás dele há um outro conceito, de cultura cidadã, fundado em valores éticos universais, impessoais. A Participação cidadã funda-se também numa concepção democrática radical que objetiva fortalecer a sociedade civil no sentido de construir ou apontar caminhos para uma nova realidade social – sem desigualdades, exclusões de qualquer natureza. Busca-se a igualdade, mas reconhece-se a diversidade cultural. Há um novo projeto emancipatório e civilizatório por trás dessa concepção que tem como horizonte a construção de uma sociedade democrática e sem injustiça social (Gohn, 2003, p. 18)

A noção de participação cidadã avança no sentido solidarístico emergente no âmbito da sociedade civil, sem perder o elo com a esfera pública estatal:

O que irá definir a cidadania é um processo onde encontram-se redes de relações, conjuntos de práticas (sociais, econômicas, políticas e culturais), tramas de articulações que explicam e ao mesmo tempo sempre estão abertas para que se redefinam as relações dos indivíduos e grupos com o Estado. O Estado é sempre elemento referencial definidor porque é na esfera pública estatal que se asseguram os direitos, da promulgação à garantia de acesso, e as sanções cabíveis pelo descumprimento dos direitos já normatizados e institucionalizados (Gohn, 2005: 30).

É justamente numa noção deste porte que se embasa nossa investigação: uma concepção de exercício da cidadania que comporte e se fundamente num projeto maior, *emancipatório*, acalentando a utopia de uma realidade igualitária e menos injusta, mediante redes de relações solidárias. Uma abordagem sobre as questões ambientais, e as soluções encontradas pela própria comunidade, necessariamente há de referir-se a um projeto civilizatório muito distinto do que até aqui foi imposto às doridas populações latino-americanas.

O problema maior é que se deve reconhecer, para a construção da noção de emancipação, tanto a cidadania quanto a subjetividade, sem supervalorizar uma em detrimento de outra. Ambas concorrem, em grau de equilíbrio, para a consecução da emancipação.

A sociedade liberal é caracterizada por uma tensão entre a subjetividade individual dos agentes na sociedade civil e a subjetividade monumental do Estado. O mecanismo regulador dessa tensão é o princípio da cidadania que, por um lado, limita os poderes do Estado e, por outro, universaliza e igualiza as particularidades dos sujeitos de modo a facilitar o controle

social de suas actividades e, conseqüentemente, a regulação social. ... A relação entre a cidadania e subjectividade é ainda mais complexa. Para além das idéias de autonomia e de liberdade, a subjectividade envolve as idéias de auto-reflexividade e de auto-responsabilidade, a materialidade de um corpo (real ou fictício, no caso a subjectividade jurídica das “pessoas jurídicas”) e as particularidades potencialmente infinitas que conferem o cunho próprio e único à personalidade (Santos 2005: 240)

A tensão entre a subjectividade (auto-reflexividade, auto-responsabilidade, materialidade corpórea, particularidades idiossincráticas) e a cidadania fomentam o dinamismo no seio social e impelem à emancipação dos atores sociais, a resistirem à contínua dependência das outras subjectividades sociais, às formas de regulação social, ampliadas pela globalização das formas hegemônicas de poder. A universalidade pretendida pelas categorias da sociedade política confronta-se com as particularidades das subjectividades dos indivíduos e o antagonismo é acentuado pelos novos modos de interdependência/disjunção local e global operados recentemente²⁰. O embate entre a cidadania/subjectividade é objeto de acalorados debates atualmente, particularmente ante a problemática dos Novos Movimentos Sociais (NMS), que tange também à nossa pesquisa:

Um dos mais acesos debates sobre os NMSs incide no impacto destes na relação subjectividade-cidadania. Segundo uns, os NMSs representam a afirmação da subjectividade perante a cidadania. A emancipação por que lutam não é política mas antes pessoal, social e cultural. As lutas em se traduzem pautam-se por formas organizativas (democracia participativa) diferentes das que presidiam as lutas pela cidadania (democracia representativa)...Esta concepção, que faz assentar a novidade dos movimentos sociais na afirmação da subjectividade sobre a cidadania, tem sido amplamente criticada. A crítica mais frontal provém daqueles que contestam precisamente a novidade dos NMSs...Para esta segunda concepção, o impacto procurado pelos NMSs é, em última instância, político e sua lógica prolonga a da cidadania que orientou os movimentos sociais do passado...Em minha opinião, não é preciso recusar a novidade dos NMSs para criticar as ilações que dela retira a primeira concepção...A novidade dos NMS não reside na recusa da política, mas ao contrário no alargamento da política para além do marco liberal da distinção entre Estado e sociedade civil. Os NMSs partem do pressuposto de que as contradições e oscilações periódicas entre o princípio do Estado e o princípio do mercado são mais aparentes do que reais, na medida em que o trânsito histórico do capitalismo é feito de uma interpenetração sempre crescente entre os dois princípios, uma interpretação que subverte e oculta a exterioridade formal do Estado e da política perante as relações sociais de produção (Santos 2005: 261-3)

Novamente, o impacto dos NMSs ante a questão da emancipação faz perceber a intrínseca relação entre esta noção e ao debate ensejado anteriormente entre Estado e sociedade civil. E mais, os NMSs, como se depreende das afirmações de Santos

²⁰ “A turbulência nas escalas temporais é a contrapartida da turbulência nas escalas temporais. O local é cada vez mais o outro lado do global e, vice-versa, o global é cada vez mais o outro lado do local. E o espaço nacional está se transformando na instância de mediação entre o local e o global. Mas, acima de tudo, da explosão das escalas resulta tanto a interdependência quando a disjunção. Nunca foi tão profundo o sentimento de desconexão e de exclusão em relação às transformações que marcam o espaço e o tempo do mundo. Em outra palavras, nunca tantos grupos estiveram tão ligados ao resto do mundo por via do isolamento, nunca tantos foram integrados por via do modo como são excluídos” (Santos 2003: 17)

evidenciam a interpenetração entre os princípios do Estado e do mercado no âmbito do capitalismo.

Com relação ao foco de nossa investigação, os NMSs de base ecológica, a incidência na discussão da emancipação social é bastante contundente. A proposta de uma reflexão ambiental ampla traz em seu bojo uma carga fortemente revolucionária, uma vez que propõe a reorganização econômica e social em termos diametralmente opostos aos hoje verificados e praticados em toda órbita do globo. Propugna não simplesmente por um modelo racional de desenvolvimento, em níveis toleráveis de aproveitamentos (e destruição) dos recursos naturais, mas alternativa emancipatória ante o processo hegemônico das políticas globalizantes neoliberais. Neste sentido, declara Santos:

É por isso que muitos grupos de intervenção social, cuja auto-imagem não é de serem grupos de direitos humanos, quase rotineiramente se dedicam a questões de direitos e cooperam com movimentos de direitos humanos.

De forma semelhante, os movimentos ecológicos de base não encaram a ecologia meramente como um fator de custo no desenvolvimento, como fazem alguns especialistas em desenvolvimento. Nem estão interessados em especificar níveis toleráveis de destruição ecológica necessária para atingir níveis mais elevados de desenvolvimento econômico, como fazem as políticas da globalização hegemônica. Em vez disso, consideram a ecologia como um princípio básico da existência humana, que, se reativado, pode produzir princípios superiores para reorganizar a economia de uma forma humana e voltar a focalizar o desenvolvimento em termos de bem-estar, no qual, para usar a frase bastante conhecida de Gandhi, “everyone shall have enough to satisfy one’s need, but not greed” (Santos 2003: 106)

Visto deste prisma percebe-se que o movimento ecológico não apenas repropõe o modelo econômico em bases sustentáveis, mas prima por uma abordagem integral, de cunho emancipatório e no bojo de uma cultura cidadã, a rever amplamente os parâmetros sócio-econômicos atuais.

O aspecto fundamental na discussão atual sobre a emancipação social é justamente a capacidade que têm os atores sociais de resistirem aos padrões dominantes de economia, destruição ambiental e desprestígio das reivindicações sociais. Busca-se uma *globalização contra-hegemônica*, locução terminológica de difícil inteligibilidade porque sujeita a polissemias no campo lingüístico e uma desafiante imprecisão no quadro social. A primeira dificuldade que aparece é a definição do translocal no âmbito da globalização contra-hegemônica. Sabe-se que é “contra-hegemônica toda a iniciativa que resiste e cria alternativas à lógica do capitalismo global” (id.,2003.: 23), mas isto é insuficiente quando se tange às diferenças culturais, quando se desce às particularidades locais dos problemas em análise. Semelhante desafio se impõe ao tentarmos estabelecer uma precisão concernente à unidade terminológica “emancipação social”, cujo uso pode até incorrer em manipulações ideológicas justamente da linguagem hegemônica do capitalismo global e

especulativo. Indagações acerca do estabelecimento do campo semântico (quais os conteúdos) da expressão *emancipação social*; de suas variadas formas; de se é legítima sua definição abstrata; como nela incidem as variáveis contextuais e culturais; variação do grau da emancipação social; se há íntima relação entre emancipação social e emancipação individual; a existência de outras formas de emancipação social antes daquelas pelas quais propugnamos hoje, por que fracassaram e perderam credibilidade, entre outras, são questões abertas, de grande relevância, mas às quais não encontramos respostas de modo preciso nas obras consultadas²¹.

Reputamos duas as respostas a este problema: a primeira é de ordem dialética – a emancipação social tem um caráter eminentemente prático e como tal, está sujeita aos paradoxos da dinâmica da vida em sociedade, num contínuo embate de forças antagônicas, suscetíveis aos acertos e desvios das condutas sociais humanas e sua intrínseca ambigüidade; a segunda é relativa à própria incipiência da discussão – por se tratar de unidade terminológica em construção, e também já sujeita à reconstrução, não há ainda consolidação dos limites e precisão de seus parâmetros e elementos. Revela-se mais uma vez o caráter cíclico da experiência humana, cujos conceitos são sempre abertos, imbricados, complexos e de forte incidência retroativa, ou seja, sempre em retrospecto com relação à origem, sem contudo tornar exatamente ao ponto preciso de partida, e, por essa mesma razão, mais configurado como uma espiral do que como círculo fechado. Expressa-se na recursividade dos fenômenos bioantropossociais²².

Convém recordar, com Santos (2003: 24-27), que há temas de necessária reflexão quando se tange à emancipação social. O autor distingue cinco temas conexos de especial relevância na abordagem da emancipação social: ‘ a democracia participativa; os sistemas alternativos de produção; o multiculturalismo emancipatório; a Justiça e a cidadania culturais; a biodiversidade e os conhecimentos rivais; e o novo internacionalismo operário” (p. 24). Os temas foram eleitos em razão de serem aqueles que melhor denotam

²¹ Sousa Santos reflete os percalços da imprecisão desses termos, no tópico intitulado a “ A reinvenção da emancipação social” (cf. Santos 2003: 23 e ss.), de cujos pormenores não nos ocuparemos aqui, mas a cuja referência remetemos por julgarmos que as questões ali levantadas estão bem postas e podem favorecer o aprofundamento da reflexão sobre a emancipação social.

²² A recursividade tange à concepção fundamental da teoria da complexidade em que os conceitos-noções e os elementos em relação se sucedem e se imbricam de modo contínuo e recíproco, recorrendo sempre às origens, mas sem voltar exatamente ao ponto original – o que significaria o fechamento do anel – a imprimir um aspecto de espiral nos fenômenos bio-físico-antropossociais. Retroações, emergências, entropia, neguentropia, interação são elementos fundamentais na compreensão deste anel recursivo, como teremos oportunidade de elucidar ao longo desta abordagem. A recursividade será mais bem entendida tendo em vista a força do radical *re*, constante também nos termos reorganização, regeneração, recorrência. Incorpora os sentidos, ao mesmo tempo, de *retro* (retorno) e *meta* (dirige-se ao futuro). O *novamente* e o *de novo* manifestam-se no *novum*. No radical *re*, elevado ao nível do paradigma em Morin, reflete-se a pulsão vital da existência. (cf. Morin, 1999: 321)

a intensidade dos conflitos entre centro-periferia, norte-sul, hegemonia do capitalismo global/ globalização contra-hegemônica. São temas que aparecem interligados e que devem ser tomados em seu conjunto para efeito de compreensão social. Dizem respeito a distintas formas de poder, “os principais rostos da opressão nas sociedades contemporâneas”, “confirmadas socialmente por ações conformistas e contestadas socialmente por ações rebeldes”: “patriarcado, exploração, fetichismo das mercadorias, diferenciação identitária desigual, dominação e troca desigual” (p. 26). Dos cinco temas referidos, enfocaremos prioritariamente o quarto, biodiversidade e conhecimentos rivais, sem contudo ignorarmos os demais, porquanto os sabemos em profunda vinculação.

A nova perspectiva de emancipação social supõe uma construção teórica nova, uma nova conduta ambiental. Tem por fundamento a prática dos movimentos sociais ‘apenas começados’ nos anos sessenta mas que continuam a ser referencial para os anos noventa. Engendrar a nova teoria da emancipação social, conforme propõe Santos implica num ‘novo senso comum político’ cuja base é a rediscussão da centralidade do Estado e do princípio do Estado, direcionando-se para a revalorização do princípio da comunidade:

Uma tal concepção da emancipação implica a criação de um *novo senso comum político*. A conversão da diferenciação do modo privilegiado de estruturação e diferenciação da prática social tem como corolário a descentração relativa do Estado e do princípio do Estado. A nova cidadania tanto se constitui na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre os cidadãos. Com isto revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a idéia de igualdade sem a idéia de mesmidade, a idéia de autonomia e a idéia de solidariedade (Santos 2005: 277-8)

Essa nova concepção de emancipação se consolida no novo paradigma emergente, que é o da democracia eco-socialista, a evidenciar as mazelas do paradigma dominante da democracia autoritária do Estado liberal. O eco-socialismo opõe-se ao modelo mono-organizativo do paradigma do capital expansivo, cuja proposta de desenvolvimento mede-se pelo crescimento econômico, contínuo, assentado na industrialização, no incremento tecnológico e na propriedade privada dos meios de produção; a natureza e a força de trabalho estão sujeitas as condições de produção e devem visar exclusivamente à expansão econômica do capital. O paradigma eco-socialista, ao contrário, assenta-se numa proposta de desenvolvimento social cuja base é a satisfação das necessidades humanas fundamentais, e é “tanto maior, a nível global, quanto mais diverso e menos desigual”, que prima pela valorização da natureza e está em íntima relação com a sociedade, sem se confundir com ela, e propõe o “estrito equilíbrio entre três principais formas de propriedade: a individual, a comunitária e a estatal; cada uma delas deve operar de modo a atingir seus objetivos com o mínimo de controlo do trabalho de outrem”. Decorre do diálogo intercultural para a sua construção intelectual e por ele é desafiado no âmbito de

sua essência, ou seja, a inteligibilidade da dignidade humana – valor central do paradigma emergente (cf. Santos 2005: 336; 344)

Deduz-se de todo o exposto, que a emancipação é indissociável, pois, da cidadania e subjetividade. E ambas remetem ao acesso aos direitos e à Justiça. Sem a democratização da Justiça não há como haver emancipação. “O tema do acesso à Justiça é aquele que mais equaciona as relações entre processo civil e a Justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade sócio-econômica” (Santos ib.: 167). Direito, Justiça, Estado, emancipação, cidadania, subjetividade, mercado, NMSs, globalização contra-hegemônica são temas conexos, que se interpenetram, se exigem, interdependentes entre si, mas também, paradoxalmente, disjuntivos, desconexos, em oposição e antagonismo quando se reporta à emancipação. E descobrir como a emancipação social pode ser tratada no âmbito das reivindicações socioambientais e como se articulam ao direito é a questão fundamental de nossa análise.

O aparelho estatal age, ante as ONGs e as comunidades, como “computador ordenador, decisional, que subjuga a sociedade e organiza a máquina ordenador” (cf. Morin, 2004: 230). E ao mesmo tempo em que subjuga induz à reação, que pode resultar na emancipação: o Estado subjugador não pode sufocar plenamente a anarquia infraestrutural. Ela permanece, resiste. A emancipação pode emergir como reação à imposição, ao jugo, à opressão e aparece na proporção da violência empregada pelo subjugador.

O direito, e no caso em análise, o direito ambiental é instrumento privilegiado de sujeição/ emancipação. Sujeição é mais que subjugação, pois incorpora a idéia de *alienação*, já presente em Hegel, retomada em Marx e agora ampliada em Morin. Entre todos os seres vivos subsistem relações de subjugação. Todavia, a sujeição - subjugação mais alienação - é qualidade dos seres humanos. Elimina a autonomia. Há controle, transformação, manipulação. Neste caso, as políticas regulatórias do Estado contestam os sistemas emancipatórios cuja base se encontra na igualdade, na liberdade, nas formas alternativas de efetivação da Justiça e na cidadania. Por outro lado, tornam-se instrumento emancipatório à medida que fomenta um direito novo, de índole metaindividual, coletivista, que subverte as relações político-econômico sociais. Por outro lado, quando mantém o *establishment*, quando favorece a acumulação e concentração do capital em favor de uma elite social, numa perspectiva jurídica de tônica individualista, civilista, age como instrumento de sujeição²³.

²³ Não só o direito estatal atua como elemento sócio-regulador e subjugador. As instâncias deliberativas e normativas no seio da própria sociedade civil, base do direito consuetudinário, também tendem a usualmente

Novamente, encontramos aqui o desenrolar de uma idéia de composição de opostos. A emancipação subsiste à sujeição/subjugação e lhe resiste. Mesmo nos aparelhos político-estatais-ideológicos mais rígidos, subjaz a “anarquia infra-estrutural” - interações espontâneas e espontaneamente organizadas – subterrânea, clandestina, que escapa ao aparelho estatal e mantém a sociedade na sua dinamicidade, alimentando-a. O inverso também é verdade: ante um liberalismo avançado também subsiste uma ordem rígida e coercitiva (cf. Morin,ibid: 230).

O direito, enquanto código estatal, serve à manutenção da ordem rígida/coercitiva. Por outro lado é engendrado na sociedade e a ela remete. Portanto, sofre as pressões da anarquia infraestrutural. As ONGs transitam neste âmbito e algumas vezes servem ao aparelho estatal, cooptadas pelo poder, a serviço de uma ordem preestabelecida e favorecem a coerção social, outras vezes atuam como elementos emancipadores como convergência de interações sociais espontâneas e como mediação organizada destas interações (cf. Gil, 2004: 24-26).

Do exposto neste capítulo, convém ressaltar que será de especial proveito para nossa análise do papel socioambiental das ONGs o conceito reconstruído de sociedade civil à luz da nova esfera pública, em que se questionam os limites da relação tripartite Estado-sociedade-mercado, compatibilizado com o ideal de emancipação eco-sócio-política, pelo qual a rediscussão da centralidade do Estado e do princípio do Estado na elaboração dos novos direitos deve ser perpassada pela ação comunitária.

tolerar, ignorar ou aniquilar os conflitos entre os diversos grupos identitários diferente, sem reconhecê-los ou aborda-los satisfatoriamente (cf. Gohn, 2005: 44-45). Convém recordar que o conflito é a própria razão de ser do sistema Judiciário nos moldes ocidentais, constituído para solução de lides.

III

DIREITO SOCIOAMBIENTAL, COMUNIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL

“Se entende por injustiça ambiental ‘o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, sob o ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais provocados pelo desenvolvimento às populações mais pobres, aos grupos raciais discriminados, às populações étnicas tradicionais, aos bairros operários, às favelas, às populações marginalizadas e vulneráveis. Esta injustiça ambiental resulta da lógica perversa de um sistema de produção e ocupação do solo, de destruição dos ecossistemas, de depósitos de lixo contaminantes que deterioram as condições dos ecossistemas, de saúde da população excluída dos grandes projetos de desenvolvimento. Esta lógica mantém grandes setores da população à margem de seus direitos civis, nas periferias urbanas, sem água potável, sem serviço de coleta de lixo e sem esgoto. Esta lógica permite às grandes empresas impor riscos ambientais e sanitários aos grupos que, ainda que majoritários, pelo fato de serem pobres têm menos possibilidades de fazer-se ouvir na sociedade e, sobretudo, nas esferas de poder’.” (www.fase.org.br)

1. Direito socioambiental: exigência da amplitude antro-po-ecoplanetária

Há um vínculo inextricável entre a esfera da sociedade humana e o conjunto da vida manifestada no cosmos, desde as organizações ativas macro e microcósmicas até os sistemas vivos. A compreensão de um exige a compreensão do outro. Considerar o *ανθρωπός* sem o *όίκος* é incidir numa abordagem infecunda e redutora. Assim, perceber a organização humana é referir à eco-organização, ao ecossistema em sua complexa manifestação geno-fenóticas.

A eco-organização concerne ao complexo de interações/retroações fenomênicas relativas a um movimento simultâneo de integração/adaptação/adoção e seleção constantes no *όίκος*. Tange à dinâmica de vida e morte presentes na eco-organização a integrar e associar multidões de seres e espécies, a converter egoísmos, antagonismos, combates, devorações em um ciclo vital de solidariedade (cf. Morin, 1999: p.57-59). Portanto, não subsiste apenas subjugação no âmbito da vida, mas também explode a morte, como preço pago à “grande solidariedade”. “A morte vem, não só da guerra de desgastes entre a desorganização e organização, mas também da luta pela vida, que é ao mesmo tempo luta contra a vida.” (id., *ibid.*: p. 58).

No âmbito antropossocial, a subjugação, a exploração, a alienação, presentes também nos demais vivos, adquirem maior grau de complexificação em razão da linguagem e da cultura. A subjugação operada pelo homem em relação à natureza transfigurou a própria subjugação preexistente na natureza. Acarreta a subjugação do

território, a sobreimpressão das regras sociais sobre as regras eco-organizadora. A agricultura, a criação e domesticação de animais o revelam.

No final do século XIX e no século XX assiste-se a uma subjugação generalizada do ambiente. Multiplicam-se crises de biocenose²⁴, quer pela introdução de espécies exógenas ao meio, quer pelo empobrecimento ecológico decorrente da desarborização em massa, quer pela degradação da complexidade em virtude da homogeneização monocultural. Emerge o problema da tecnosfera - a destruição e substituição da rotina pela técnica²⁵. Como reverso da Revolução Industrial há a descomplexificação natural²⁶.

Sucedem, porém, ao se julgarem emancipadas da natureza, particularmente em razão da criação das cidades, as sociedades humanas tornam-se sobremodo tributárias desta. A ampliação agrícola desponta como exigência do reabastecimento maciço e regular das zonas urbanas. O homem busca, então, desenfreadamente soluções para tecnológicas a fim de reduzir os impactos ambientais produzidos pela própria tecnologia, numa impressionante submissão às máquinas artificiais.

Todavia, o homem está em intrínseca dependência da biosfera de quem se tornou subjugador. Os instrumentos de independência acirram a dependência. Quanto mais controla a natureza, mais ela o controla. A subjugação da natureza propicia a intersubjugação humana. Há, assim, uma retroação formidável: “quanto mais o homem possui a natureza, mais esta o possui”, mais sua dependência em relação ao meio se acirra. (cf. Morin, 1999: pp. 73-74).

Somente uma amplitude antro-ecoplanetária é capaz de considerar a problemática ambiental adequadamente, que suplanta os âmbitos local, regional, nacional e continental e atinge o conjunto planetário, ou seja, a relação biosfera/humanidade. O circuito então se complexifica. Não é o antropossocial mais considerado isoladamente. Enraíza-se, ramifica-se, interage. Percebe-se o anelamento da vida, que é eco-bio-antropossocial²⁷.

A eco-organização convida o homem a segui-la, uma vez que em tantos aspectos se encontra mais avançada. Por outro lado, a emergência humana comporta a possibilidade de guiar a natureza, mediante “um pensamento retrospectivo e antecipador, uma estratégia

²⁴ A biocenose consiste no conjunto de interações entre seres vivos de todas as espécies de um biótipo – Morin, 1999:21

²⁵ Como exemplo temos o envenenamento tecnocímico derivado do uso de pesticidas.

²⁶ A descomplexação equivale ao processo de redução ou anulamento da complexidade existente naturalmente, a tentativa de simplificação do que é complexo mediante instrumentos técnicos e/ou artificiais.

²⁷ Portanto, a análise que daqui emerge é de caráter holonômico. *Holonomia* é termo oriundo da física que supõe a generalização de vínculos entre as partes na formação do todo. Constituída do prefixo grego *holos* – relativo ao todo, ao inteiro e do sufixo também grego, *nomos*, que em nosso vernáculo se traduz por norma, regra, lei. A holonomia contempla os vínculos e não-vínculos entre as partes do todo.

de conjunto, uma consciência reflexiva, uma nova riqueza” (id.,ibid.: p. 94). Não é mais o *dominus* (senhor) da natureza²⁸, tampouco seu pastor, mas seu co-piloto, num sistema de dupla pilotagem.

A nossa abordagem sobre ONGs e direito socioambiental funda-se nesta compreensão de complexidade cognitiva. Para nós, assim como para Morin, há uma tão imbricada relação entre a eco-socio-organização e auto-organização viva e dos ciclos físicos que sua compreensão passa necessariamente pela ponderação destes vínculos e lógicas inextricáveis, ainda que em aparente oposição. As sociedades humanas só se encontram no reconhecimento ecológico e na sua mútua dependência. O direito socioambiental, que é dimensão da capacidade reflexiva do humano, é forma auto-organizativa de uma espécie viva em íntima dependência eco-planetária. O direito socioambiental emerge como competência cognitiva do *nós* inscrito no universo, da reflexão humana sobre o seu próprio devir e o devir do mundo, cooperando na dupla pilotagem a que já acabamos de referir.

As sociedades também comparecem como entidades emergentes, ordenadas mas inacabadas, cuja construção se dá mediante a complexificação da linguagem. No homem resulta não de uma inscrição genética, mas decorre da conjunção espírito-cérebro, que se desenha na cultura, no campo ritualístico-simbólico, na formação do Estado e da Nação e em sua reciprocidade umbilical.

O Estado “produz e monopoliza o capital de informações organizadoras das leis, decretos, regulamentos”, enfim do ordenamento jurídico, as quais lhe conferem soberania. O Estado governa o corpo social, mas também participa de sua autoprodução e das transformações sociais (cf. Morin:1999: 229).

É preciso conceber, entretanto, que nos seres vivos há uma contínua reorganização, regeneração, recorrência, não porque repetitivo, mas porque compreendido numa dimensão de *uno* que é plural/diverso/múltipla, que é ao mesmo tempo *retro* (retorno) e *meta* (dirige-se ao futuro). O *novamente* e o *de novo* manifestam-se no *novo*. No radical *re*, elevado ao nível do paradigma em Morin, reflete-se a pulsão vital da existência. O biológico que “pode computar os seus anéis recorrentes, o único que, repetindo-se, pode multiplicar-se, proliferar, disseminar-se, metamorfosear-se de modo desordenado em miríades e miríades de espirais auto, eco, sócio-organizadoras, inscrevendo-se sempre numa megapoliespiral da biosfera...” (id., p. 321).

²⁸ A este propósito, escrevemos um artigo, intitulado *Ética e espiritualidade em favor da vida no Universo*, publicado em abril de 2005, na revista *Convergência*, em que tratamos justamente da relação de dominação da qual está imbuído o pensamento espiritual ocidental e da necessidade de superá-lo em favor duma nova postura ecológica. Trata-se de uma reflexão originada duma mesa redonda acontecida no II Seminário Internacional de Gestão Ambiental da USP- campus de Piracicaba (ESALQ)

Na esfera antropossocial, esta recursividade confere-lhe um poder “quase indestrutível de recomeço/regeneração” que “mantém e conserva a sociedades humanas, as quais ao mesmo tempo são arrastadas nas espirais quebradas e recomeçadas da evolução e do tempo irreversível da história...”(id.,ibid, 321)

2. Pode haver uma configuração jurídica de índole coletiva em favor das reivindicações socioambientais na nova esfera pública?

No arranjo e cooperação entre o Estado e as forças privadas que emerge a nova esfera pública. E esta necessariamente implica uma nova reorientação do jurídico, com ênfase não só nos direitos individuais, de mote essencialmente privatista e particularista, mas também nos direitos tradicionalmente chamados de segunda e terceira gerações, agrupados como *direitos sociais* e *difusos*, respectivamente. Esta maneira de abordagem dos direitos dividida em gerações é um tanto fragmentada e corresponde a uma perspectiva linear e um tanto reducionista dos direitos. Configura-se mais como uma forma didática de exposição da evolução dos direitos do homem em sociedade, mas a realidade é mais complexa e é mais bem entendida sob um prisma integral.

Neste sentido, se pode ler:

Por el contrario, opto desde un principio por una visión integral de los derechos del hombre en la que tengan cabida los derechos civiles y políticos y los derechos sociales siendo consciente de que esta elección no resuelve muchas tensiones y de los problemas de coordinación que surgen entre los derechos de libertad y los derechos de igualdad. Pero, es que estoy convencido de que sin una mínima igualdad material, sin unas mínimas posibilidades de acceso a educación, salud, alimento, etc., no es posible el ejercicio de la libertad individual (Pisón, 1998: 77)

Esta compreensão integral se apresenta bastante próxima daquela de Habermas, ao vincular direitos e esfera pública:

O outro grupo de direitos fundamentais, cujo nóculo é a garantia institucional da propriedade privada e que, com isso, confirma as liberdades fundamentais do Direito Privado e também garantem a livre escolha da profissão, do local de trabalho e formação escolar, não pode mais ser entendido como garantia de uma esfera privada baseada no capitalismo concorrencial. Assumem em parte o caráter de direitos de participação à medida que, relacionados com um postulado de igualdade interpretado materialmente, já precisam ser interpretados como garantias quanto a reivindicações sociais, como, por exemplo, um emprego correspondente à habilitação profissional, um local de formação correspondente à capacidade do sujeito, etc. Em parte são limitados por outras garantias dadas pelo Estado da social-democracia com o que perdem o caráter de uma limitação fundamental (Habermas, 1984:265)

Portanto, para Habermas, os direitos fundamentais de cunho eminentemente privatista, defendido por um Direito Privado, e em cuja base se erige a “garantia

institucional da propriedade privada” não podem mais ser interpretados como limitações fundamentais aos direitos sociais, porquanto coexistem em íntima reciprocidade. Uns e outros se encontram em mútua dependência, brotada de sua própria natureza. E isso afeta umbilicalmente o capitalismo concorrencial, cuja alavanca é a garantia de uma esfera privada.

Embora se possa detectar com certa precisão quando se evidenciaram mais certos direitos que outros, não se podem compreender, no atual estágio de desenvolvimento jurídico, uns sem os outros, como se tratassem de gerações autônomas e isoladas.

Porque, em verdade, as chamadas gerações de direitos se implicam mutuamente. E não devem ser consideradas de modo fragmentado, compartimentado. O que equivale a uma visão inexata e simplificada do legado diversificado e, ao mesmo tempo, de vinculação entre os valores defendidos pelos chamados *direitos civis e políticos*, *direitos sociais* e também os *direitos difusos*, ou seja, os valores de *liberdade, igualdade e fraternidade/solidariedade*, respectivamente²⁹. A este propósito, Pisón mesmo esclarece:

Por eso, parece más convincente señalar que, en realidad, libertad, igualdad y solidaridad son conceptos que han ido modulándose a lo largo de la historia de acuerdo con las circunstancias y experiencias concretas, incluso mucho antes de que alcanzasen semejante fama, y que, con ello, en momento actual, existe un variado legado de significados de cada uno de estos valores fundantes que, sin duda, enriquecen el panorama teórico, pero que difícilmente pueden simplificarse en esta visión generacional de los derechos (Pisón, 1998: 73).

Todavía, é forçoso reconhecer que, a despeito destas inconsistências, existe um substrato comum, uma visão integral do ser humano, por trás dos fundamentos e pressupostos das gerações de direitos: “uma mesma visão do ser humano e de suas qualidade, uma compenetração dos valores ‘liberdade’ e ‘igualdade’ e o desejo de construir uma sociedade mais justa. E é que, desde suas origens, a distinção entre direitos civil, direitos políticos e direitos sociais não é, em absoluto, nada clara” (id.: 75)

Este reconhecimento nos afasta da visão compartimentada dos direitos, que incidiu até no equívoco de sobrepor alguns direitos fundamentais a outros, tomando-os por absolutos, em sério detrimento do humano como um todo. Esta perspectiva seccionada gerou até mesmo a confusão, mediante uma interpretação conservadora, de que os

²⁹ No tocante a relação existente entre os valores gerais e as gerações de direito, recomendamos a leitura da exposição da obra de Pisón (1998), p. 69-74, mormente, em que o autor desvela, com propriedade e senso crítico, a teoria geracional de direitos. Não nos deteremos nesta discussão aqui, porquanto não seja objeto primário de nossa abordagem e em razão de não a considerarmos relevante pra efeito deste estudo. Há também perspectivas um pouco diferenciadas, como a de Barbalet (1989), que se refere aos direitos industriais, assim entendidos os relativos ao âmbito das relações decorrentes do processo de avanço tecnológico/industrial e suas conseqüências sobre as forças produtivas e laborais.

primeiros direitos corresponderiam aos direitos dos países democrático-liberais e os de segunda, seriam expressão de direitos socialistas. Tal postura, reducionista, causou a estigmatização dos direitos sociais, enquanto se entronizava os individuais e políticos, tomando-se os últimos, pelo viés liberal, como “absolutos, universais e inalienáveis, e aqueles, ao contrário, como direitos relativos, particulares e alienáveis” (cf. id: loc. cit.)

O caráter absoluto dos direitos do homem foi um elemento destacado em suas primeiras formulações que, hoje, com efeito, não encontra defensores...Por direitos absolutos entende-se que não podem ser limitados, ou seja, que gozam de prioridade ante qualquer outro valor ou interesse que se possa opor-lhes. Os direitos, tanto em sua versão liberal como social, estão, sem dúvida, submetidos a limites tanto em sua regulação jurídica, como nas condições reais em que devem exercer-se ou realizar-se (Pisón, 1988:77).

Ora, deslocar os direitos do âmbito social e real onde se exercem ou se realizam, ou mesmo enfocá-los sem a consideração da própria regulação jurídica, é descaracterizar o direito em sua própria natureza e origem, eminentemente social. É, sem dúvida, uma compreensão reducionista. Pode servir a alguns propósitos individuais ou de grupos restritos, mas não serve à sociedade enquanto tal.

Tomar o direito sob o enfoque da sua limitação, quer da auto-regulação no sistema jurídico, quer da regulação pelas condições externas, é operar o seu “desencantamento”, termo usado por Habermas para indicar o fenômeno de uma compreensão mais ampla do ordenamento operada por meio das ciências sociais. Significa perceber que o direito não é onipotente, qual uma “chave capaz de mediar todas as relações sociais” (cf. Habermas, 1997: 66 ss.).

Existem, então, elementos de concepção de direitos que favoreçam a superação de uma fisionomia individualista e privatista, sem contudo perder a força da segurança jurídica? Em que a mobilização das comunidades pode favorecer esta nova configuração jurídica meta-individual?

Na conferência de Viena, comunidades de tradição confucionista do Oriente (Singapura, Malásia, Taiwan, China) por meio de manifestações estratégicas de seus representantes governamentais³⁰, buscam uma resposta a esta questão ao fazerem constar objeções ao sistema jurídico ocidental que releva os direitos humanos em base individualista. Refletem o debate inaugurado com os *Shared Values* (Valores compartilhados), de 1991, divulgado por parte do governo de Singapura, Malásia, bem como a declaração de Bangkok de 1993, formulada em conjunto por Singapura, Malásia,

³⁰ Em parte aliadas às contribuições de intelectuais de oposição e independentes, em parte, sobrepostas a estas (cf. Habermas, 2003:76)

Taiwan, China. A alteridade presente no pluralismo cosmopolita do atual processo de globalização insta a uma nova concepção do direito:

As objeções voltam-se principalmente contra a perspectiva individualista dos direitos humanos. A crítica que apela a valores autóctones de culturas orientais marcadamente confucionistas caminha em três direções. Ela (1) põe em dúvida o princípio da primazia dos direitos sobre as obrigações; põe em jogo (2) uma determinada 'hierarquia' comunitária dos direitos humanos e lamenta (3) os efeitos negativos de uma ordem jurídica individualista sobre a coesão social da comunidade (Habermas, 2003b, 76).

Por trás destas críticas, todavia, evidenciam-se também elementos estratégicos que camuflam ou tentam legitimar, com ênfase no aspecto cultural, um autoritarismo mais ou menos "suave" de ditaduras desenvolvimentistas. Mesmo porque também estas tradições amparam-se num sistema de segurança jurídica que permita "previsibilidade, franqueza e confiabilidade". O problema posto desta forma desloca-se equivocadamente de seu epicentro: a modernização capitalista em que estão se envolvendo estes países absorve também o modelo jurídico de base individual que este propicia. A questão deve colocar-se no nível de comunicação entre os sujeitos de direito, enfocar a integração dos direitos privados com os direitos públicos, pela consideração mútua dos direitos subjetivos e coletivos, no aprofundamento das normas de convivência, em base dinâmica e dialogal (cf. Habermas, *ibid*: 77-82)

As comunidades, no sentido de populações locais ou tradicionais, evidentemente não possuem técnicas de organização e de defesa de seus interesses elaboradas. São manifestações espontâneas, intuitivas, de associativismo em virtude de uma causa relevante e comum. Mas são relações também perpassadas pela ambigüidade, enquanto no interior das comunidades subsistam disputas, tensões, interesses divergentes. E não se deve esquecer que há influências externas, de manipulação ideológica.

Assim, quando se pensa na mobilização comunitária se deve pensar primeiramente no conceito de comunidade:

A comunidade é a fusão do sentimento e do pensamento, da tradição e da ligação intencional, da participação e da volição...O elemento fundamental do liame comunitário é a antítese, real ou imaginária, representada no mesmo ambiente social pelas relações não comunitárias de competição ou conflito, utilidade ou consentimento contratual. (Nisbet, 1998: 257).

Na comunidade subsiste então um movimento antagônico, de *fusão* e de *antítese*, mesmo que aconteça em consequência de relações não-comunitárias, mas cuja expressão se dá na comunidade e se torne ali um elemento constitutivo e determinante. A comunidade não é, pois, um todo harmônico e compacto. Há de se construir na tensão, na competição, no pacto recíproco de convivência, na absorção do útil... Os elementos vinculantes dos membros da comunidade – a socialização, a vontade, a tradição, a

participação – respaldam a vida comum e são o fundamento da mobilização em torno de um mesmo objetivo.

A noção de comunidade, muito útil no empenho de construção de um direito socioambiental de índole coletivista, é permeada também pelos paroxismos da condição humana. Buber (1987), ao refletir exclusivamente sobre a comunidade, já detecta a tensão o anseio comunitário, que é a própria força propulsora da comunidade, e a sensação de impotência humana em criá-la:

Para que a comunidade seja construída; para que o destino da ‘evolução inevitável’ em direção à descomunicação (*Entgemeinschaftung*) definitiva seja rompido: para que a mudança, a verdadeira revolução aconteça – para isso é necessário o inaudito, que funda a comunidade. Parece que esta força anda escassa em nosso tempo. Os homens de hoje aspiram tão apaixonadamente à comunidade e parecem não possuir a força para criá-la. E, no entanto, esta força vive nas profundezas da geração. Cega, tateante, falhante, desprezada, incompreendida, mal usada; matando onde deveria supostamente criar, destruindo onde deveria construir; inconsciente de seu nome e de sua missão; consumindo-se a si própria, pelo mau uso, em enganos; e mesmo assim ela vive indestrutível, esparsa, como centelhas, em todas as almas, ardendo, poderosa. Quem irá recolhê-la, orientá-la, conduzi-la?³¹ (Buber, 1987: 59).

O processo de “descomunicação” acima referido tem sua gênese justamente no acento em uma civilização societária e estatal. O Estado desempenha, então, duplo papel na perspectiva da categoria “comunidade”: uma ênfase demasiadamente estatal pode conduzir à descomunicação, uma sujeição das forças comunitárias, nos moldes civilizatórios praticados no Ocidente³²; e, por outro lado, o Estado pode significar, mediante a interação com a comunidade, um elemento a reforçar a autonomia e o poder local. O desenvolvimento de nossa reflexão, neste ponto, encontra a intersecção entre as várias categorias até agora analisadas: a nova esfera pública, a emancipação social, os direitos socioambientais exigem uma nova ótica acerca da comunidade, também como elemento da sociedade civil organizada. Gohn apresenta uma proveitosa síntese neste sentido:

Do ponto de vista de uma teoria da emancipação social, interessa-nos destacar a apropriação do termo comunidade, no início deste novo milênio, como espaço de liberdade e de realimentação de utopias, pondo no centro do debate novas abordagens sobre a esfera pública ... A comunidade neste sentido é associada à idéia de poder local, outra categoria

³¹ É extremamente interessante notar a resposta que este grande filósofo judeu, Martin Buber, dá a esta resposta no desenvolvimento do texto. Coerente com sua forma de abordagem holonômica, em que a alteridade é a janela essencial de reconhecimento do universo e das relações antropossociais, o autor encontra a força motriz agregante no princípio da comunidade justamente no sentido humano de transcendência (ao qual denomina especificamente “desejo humano por Deus”). Buber, muito antes do esforço transdisciplinar hodierno de congregar os saberes, busca associar a noção de Deus, para além das denominações religiosas, como elemento agregador no tecido social. Como não pretendemos entrar nestes meandros, basta aqui a referência, mesmo por fidelidade à nossa proposta transdisciplinar, sem contudo fugirmos ao nosso escopo original.

³² Observação já constante em Ferdinand Tönnies, de 1887: “E desde que a cultura toda transformou-se em civilização societária e estatal, a própria cultura, nesta sua forma transformada, chega ao fim; a não ser que suas sementes esparsas permaneçam vivas e a essência e as idéias de comunidade sejam realimentadas e se desenvolvam, secretamente, no seio da cultura” (*apud* Buber, 1987: 49).

que saiu da concepção tradicional de poder das elites locais para significar a força local organizada. A comunidade passa a ser vista como parcela da sociedade civil organizada. A diferença atual – em relação ao anos 80, é que esta comunidade não está mais de costas ou contra o Estado; ao contrário, ela é convocada a participar e interagir com os poderes constituídos e parte de sua força advém dessa interação (Gohn, 2005: 58-59)

Não se podem tomar as comunidades, inclusive as tradicionais³³, como um todo homogêneo. É, pois, exigente considerar e conceber a complexidade de uma ação organizada engendrada no seio da comunidade em prol de um interesse único e comum³⁴. E isto é particularmente verdadeiro nas sociedades cada vez mais plurais e cosmopolitas, quer do ocidente, quer do oriente, em razão do processo de globalização.

Há que se buscar um direito *sui generis* para a compreensão das especificidades das populações tradicionais, particularmente das autóctones, como os indígenas.

É certo que um direito estatal, permeado pela mundivisão hegemônica ocidental e capitalista, não compreende as diferenças culturais dos povos autóctones, das populações locais e tradicionais, e nem oferece quaisquer garantias aos conhecimentos tradicionais e ao patrimônio natural. Por outro lado, a dialética social revela o gigantesco desafio em reverter o processo atual de desenvolvimento capitalista mesmo em direção às comunidades tradicionais.

Não obstante, constata-se a existência de muitas ordens e desordens no interior destes fenômenos e não de uma única ordem imperante (e tampouco de um conceito de desordem igualmente uno). Evidentemente que uma análise desta natureza, com um olhar assim ordenado e unívoco, que é, ao que nos parece, ainda muito difundida nos meios jurídicos, simplificaria nossa avaliação fenomênica e a tornaria muito mais palatável. Todavia, não corresponderia às coisas como elas são, porquanto reduziria sensivelmente a análise a pontos estanques, deslocados e se perderia a noção de totalidade. O direito não é um corpo monolítico, cuja conformatação é dada unidirecionalmente pela norma posta, e,

³³ Até mesmo as indígenas não podem ser tomadas homogeneamente. Os antagonismo e complexidade também se fazem presentes em seu seio, por mais que tenhamos uma concepção ingênua e simplista de seu modo de vida e associação. Neste sentido, é elucidativa a obra de Clastres (2003). Note-se, p. ex., a reflexão do autor acerca do conflito em sociedades indígenas: “Mas será que essa homogeneidade existe integralmente em todos os níveis da existência social? Afirma-lo conduziria à idéia de que as sociedades arcaicas são, como tais, sociedades simples, e que divergência ou conflito estão ausentes de sua sociologia...As sociedades primitivas, tal como as sociedades ocidentais, sabem perfeitamente preservar a possibilidade da diferença na identidade, da alteridade no homogêneo; e nessa recusa do mecanicismo pode-se ler o signo de sua criatividade” (Clastres, 2003: 76-78).

³⁴ Note-se, por exemplo, o constante no trecho seguinte: “A hidrelétrica foi construída e toda comunidade indígena da Montanha foi forçada a se transferir para a Reserva de Mãe Maria, ocupada por outros grupos de Gavião, com os quais os Gavião da Montanha mantinham rivalidades. Até hoje eles continuam nessas condições, vivendo de ‘favor’, segundo Paiaré” (Rocha, 2003, p.13). Como se percebe, numa mesma etnia, circunscrita a um território contíguo ou próximo, há rivalidades nas comunidades indígenas – que são ilustrativas de populações tradicionais. Daí que é mister uma consideração peculiar do grupo e de suas particularidades históricas de formação, sobrevivência e relações.

deste modo, destituído de vulnerabilidades às intempéries sociais. Ainda que vise à ordem, muitas vezes nele o que predomina é a desordem, e tantas vezes promove-a no seio social, mesmo que pretenda o contrário. Subsiste sob o véu do ordenamento uma turbulência social, a descoberto das normas e da pretensa validade universal da norma.

Evidentemente que as normas ou o conjunto delas tende à organização e à estabilidade. Todavia, por conta da sua intrínseca relação com o corpo social, com os macro e microorganismos do tecido da sociedade dos quais se origina e para o quais se destina, a sua tendência se inverte e acaba pendendo para a instabilidade muito mais que para a estabilidade e isto é particularmente verdadeiro num mundo em constante mutação como o nosso. E mais ainda numa sociedade de contrastes tão acentuados como a brasileira, em diversos níveis – de composição da população, de estratificação social, de etnias e miscigenações multifacetadas, de pluralismo cultural, de organizações políticas variadas e inconstantes. Mesmo aqui há organização e ordens que resistem à desordem, ou nela são geradas: é a tensão/resistência entre *ουβρις* e *δικε*³⁵...Em contrapartida, ante a permanência da lei, subsiste a desordem social. Muitas vezes, quando as leis significam uma transformação social, uma mudança de padrões de condutas ou paradigmas, pode resultar no seio social um fenômeno de resistência. O inverso é igualmente verdadeiro: o ordenamento pode servir de resistências às mudanças sociais. Em geral, a mudança das leis não acompanha o ritmo da dinâmica social.

A peculiaridade das comunidades indígenas, por exemplo, desafia a visão unívoca do Estado como única fonte de direito:

Significa abandonar, em primeiro lugar, o estatismo, isto é, a crença de que só existe direito onde haja Estado. Isso é uma ilusão hoje dominante que deforma o entendimento e as práticas do direito. Em verdade, as práticas antecedem o Estado. Isso é evidente nas comunidades indígenas amazônicas. Além disso, existem grupos indígenas que urdem milenarmente normas jurídicas a fim de que nunca surja a possibilidade de emergência do Estado. Não são simplesmente sociedade sem Estado, mas sociedade contra o Estado, que tecem normas no sentido do chefe nunca deter o comando, mantendo, assim, o poder político na coletividade (Aguilar,1998:29)³⁶.

Da mesma forma, a tensão entre um projeto jurídico de ênfase coletiva e a segurança que permite a autodeterminação dos povos oriunda dos direitos individuais solicita uma postura que tanja tanto ao público como o privado, mutuamente imbricados.

³⁵ Na mitologia grega, a *Ubris* representa o excesso, a desmedida, e assim, a dinâmica e a *diké*, a norma, o estatuído.

³⁶ No mesmo sentido se pode ler Clastres, 2003: 43-63, sobre a troca de poder em torno da filosofia da chefia indígena, e 207-234, capítulo justamente intitulado “A sociedade contra o Estado”, em que se aborda os mecanismos de controle de poder, de coletivização do poder e formas de obstar a emergência estatal nas sociedades indígenas

Além das peculiaridades das comunidades, emerge uma configuração eminentemente transindividual (ou superindividual) do direito e insere-se no âmbito dos interesses coletivos e até mesmo dos interesses difusos:

Ao lado dos interesses coletivos, a doutrina vem procurando traçar os contornos de uma outra categoria de interesses superindividuais cuja estrutura não se apóia sobre qualquer relação jurídica básica entre os membros de uma coletividade delimitada em termos associativos. Sua afirmação pode ser considerada como reconhecimento, de um lado, da cisão entre as esferas do “público” e do “estatal”, decorrente do fenômeno de massificação das relações sociais e, de outro, da superação do movimento de afirmação da pessoa humana em bases estritamente individuais...pode-se afirmar que a *ratio essendi* dos interesses difusos repousa na afirmação de um “mosaico axiológico” que reúne os diversos fragmentos das utilidades protegidas em sua base subjetiva. Tal “mosaico” não se compõe pela justaposição dessas “parcelas” de interesse que se enfeixam nas mãos dos membros da coletividade, mas representa a sua própria superação, em termos dialéticos, para, exatamente, promover-se a afirmação jurídica de um valor que em muito as transcende (Nardy, 2001: 114-5)

Os interesses difusos, por conta de sua própria natureza fluida e de uma subjetividade que supera a precisão individual, são impregnados de elevada carga de “conflituosidade”, em que os outros interesses sociais contrapostos emergem. Um grupo ou parcela significativa da coletividade pode se opor, em seus próprios interesses, a uma comunidade quando defende determinados interesses difusos, como por exemplo, a proteção de uma área florestada.

A situação se resolve pela “prevalência de determinada utilidade protegida, estabelecida como resultado de uma operação de valoração que o Direito faz dos diversos interesses contrapostos” (Nardy, *ibid.*: 115). Assim, a operação valorativa tende a reconhecer o plano da meta-individualidade. Ainda que engendrado num espectro de fluidez, a prevalência dos interesses difusos resulta da própria essência e utilidade dos interesses defendidos, a incorporar também o respeito aos indivíduos ou a um grupo específico.

Mas subsiste uma séria indagação: em que medida a mudança na elaboração e inteligibilidade do direito socioambiental pode reverter o angustiante processo de evolução da política ambiental brasileira? Há perspectivas salutarens encaminhadas pela sociedade nas suas reivindicações ecológicas? Como o movimento ambiental se coloca ante esses desafios?

Numa tentativa de esboçarmos soluções a estas dúvidas, teremos que tocar num aspecto crucial do problema: a reflexão acerca dos sujeitos coletivos de direito num prisma socioambiental.

3. Sujeitos coletivos de direito na ótica do direito socioambiental

Para efeito deste tópico, tomamos como objeto principal de reflexão o confronto de duas grandes obras acerca do direito, do Estado e da sociedade e que, ao nosso ver, têm estreita ligação com os temas dos quais nos ocupamos até agora. Tratam-se das formidáveis obras de Pierre Clastres, “A sociedade contra o Estado” (2003) e de Ronald Dworkin, “O império do Direito” (2003). São posições muito distintas, às vezes antagônicas, acerca de elementos cruciais de nossa análise. Por isso, cremos que um confronto de ambas será de valor altamente elucidativo e nos propiciará critérios bastantes para nossas próprias conclusões. Servir-nos-emos também de outros textos, na qualidade de subsídios ao debate.

A formação mesma dos autores em destaque evidencia, desde logo, um distinto ponto de partida. Dworkin é considerado por muitos, o maior filósofo do direito atualmente e Clastres, morto prematuramente num acidente automobilístico, primou por um trabalho antropológico de alta qualidade, que transformaram conceitos solidificados na ciência e favoreceram formas diversificadas de olhar a realidade antropossocial.

A obra de Dworkin, impecável quando concebida no âmbito das interpretações particularizadas e pontuais, é muito favorecida por uma lógica precisa e bem encaminhada, nos moldes das ponderações jurídicas tradicionais. Mas, em nossa modesta opinião, em alguns momentos fundamentais, carece de uma visão holonômica a ser emprestada de outras ciências humanas e sociais. Daí a contribuição decisiva de Clastres. Um exemplo fornecido por Dworkin (2003: 25 e ss.), acerca de um caso sobre uma barragem impedida pela proteção de uma espécie de peixes endógena de um determinada região americana – o *snail dater* – é ilustrativo. O autor tende a assumir uma posição favorável à solução jurídica do caso pela barragem, imbuído de uma ótica de progresso social em detrimento de uma única espécie de “peixinhos”. Todavia, um militante socioambiental, com maior atenção, percebe a fragilidade deste ponto de vista: desconsidera-se os vínculos vitais do universo e a importância ecossistêmica de qualquer espécie, mesmo que aparentemente insignificante. Emerge, pois, para nós o problema crucial da atual reflexão jurídica e das teorias presentes: um direito destinado a questões particularizadas, atomizadas, que padece de uma visão fragmentada, embora impecável sob o ponto de vista de uma lógica linear, unidirecional. Serve para os casos específicos e concretos, de imediato, mas desserve ao todo, a médio e longo prazos. Um direito assim concebido, ainda está fortemente arraigado às premissas de um direito civilista, individualista, com base na propriedade individual e “quase” absoluta, de tradição

ocidental e românica. Conceito, que como se demonstrará a seguir com base na obra de Clastres, inexistente no ideal coletivista das sociedades arcaicas.

Ao optar por se deter nos critérios internos de uma crítica às teorias jurídicas tradicionais, parece que Dworkin acaba por desprestigiar aquilo que seria fundamental³⁷ para um avanço ainda mais significativo da reflexão jurídica: uma teoria “integral” do direito, como ele bem se propõe, necessita da crítica interna (com base na lógica do próprio desenvolvimento interno do direito e na forma em que se sucedem as legislações e decisões jurídicas) e de uma crítica externa (de base eminentemente sociológica, antropológica). A visão holonômica aqui nos parece primordial. Sem a visão holonômica, subtrai-se do direito os limites de suas origens, os problemas essenciais da nomôgenese e das ideologias influentes no processo legiferante e nos processos decisório. O autor mesmo parece notar estas incongruências ao apontar a forma moderada do convencionalismo jurídico como uma espécie de negação dele mesmo (Dworkin, *ib.*: 156). Não se está com um concepção idealizada de povo, comum às democracias?

São muitos os elementos presentes na obra que merecem não breves reflexões, mas nos fixaremos na nossa proposta inicial e essencial: a questão dos sujeitos coletivos de direito. Para se perceber os sujeitos coletivos de direito é fundamental inserir a questão no bojo da formação sócio-política do ocidente, especialmente derivada da constituição de sociedade de base capitalista. As determinantes estruturais do sistema e suas tendências explicam o porquê de um direito de base individual. A necessidade da propriedade particular e de sua defesa, forjou um aparato jurídico a sustenta-la. No Brasil e na América Latina, a oposição a este modo de legitimação social mediante o sujeito individual deriva, especialmente, do antagonismo dos movimentos sociais, gestados no curso da década de 70, às formas repressivas do Estado e exigiam a instituição de um novo paradigma jurídico (cf. Telles, 1984 e Sousa Jr., 2002:3).

³⁷ Em absoluto desqualificamos aqui as valiosas contribuição do autor. Para nós, realmente sua obra significa uma avanço gradual para um nova abordagem jurídica. O que pretendemos é apenas contribuir para uma visão ainda mais abrangente do direito, sem a qual julgamos impossível uma transformação substancial das práticas sociais. Queremos dialogar com o autor, simplesmente, opondo-lhe alguns das preciosas contribuições advindas de outras ciências. Mas reconhecemos: muitas das contribuições do autor são imprescindíveis porquanto desconstrói uma série de teorias jurídicas em cujo alicerce se viam alicerçadas práticas jurídicas pouco favoráveis socialmente, como o convencionalismo e o pragmatismo.

4. A política ambiental no Brasil ante o desenvolvimento do movimento ambientalista internacional

4.1. Breve histórico da exploração ambiental

A preocupação ambiental, como pudemos destacar anteriormente, não é recente, até mesmo no Brasil, mas do mesmo modo que na histórica ocidental, a secular preocupação com a devastação ocupou um lugar marginal (cf. Little, 2003:14). Assim, em nossa história pátria, como em todo o ocidente, o acento sempre esteve numa prática de destruição em razão de três fatores predatórios primordiais: o povoamento, a extensão da pecuária e da agricultura (cf. Brito & Câmara, 1998: 63).

No Brasil, fomos e somos afetados por uma “lógica da herança predatória”, encetada já desde os primeiros colonizadores:

Os conquistadores logo perceberam que a exploração direta da natureza seria o principal eixo da busca por riquezas nesta parte da América...A presença da natureza exuberante, porém, manifestada nos cerca de 130 milhões de hectares de Mata Atlântica que cobriam o litoral da nova terra, marcou profundamente a imaginação dos europeus, contribuindo para criar uma imagem paradisíaca que até hoje faz parte de nossa cultura. Isso apesar da realidade concreta de exploração predatória que fez com que nos últimos 500 anos, mais de 93% daquele ‘paraíso’ fosse destruído. Uma extraordinária biodiversidade, em boa parte endêmica, que foi perdida para sempre (Pádua, s/d: 01).

O nome do Brasil é por si mesmo revelatório da implantação de um projeto de consumo indiscriminado e ‘perdulário’ dos recursos naturais, haja vista sua explícita referência ao ‘pau-brasil’, o primeiro elemento natural de exploração comercial em larga escala no país:

O triunfo deste nome, superando o poder ideológico da Igreja Católica, que desejava o de ‘Terra de Santa Cruz, indica simbolicamente que o nascimento e a constituição do país se deu sob o signo de um grande projeto de exploração ecológica. O consumo, quase sempre perdulário, desse capital natural, marcou a formação da economia brasileira em seus diferentes ciclos (id., *ibid.*, loc. cit.).

É esse o sentido que será ditado para o Brasil pelo olhar mercantilista vitorioso, descartando, e por vezes utilizando, os outros olhares possíveis – o da Igreja, o dos viajantes humanistas, o dos colonos interessados num real povoamento. O ato fundador do Brasil, portanto, foi um projeto de exploração predatória da natureza – e esse estigma está entranhado em seu próprio nome (id., 1998: 19³⁸).

A prática de descuido da natureza, de desprestígio aos recursos naturais, de exploração desenfreada se manteve inalterava ao longo dos séculos de colonização e

³⁸ Nesta obra, Pádua esmiúça bem as razões da escolha do nome ‘Brasil’ e todas as suas conseqüências tangentes ao processo de exploração e depredação da natureza implantados no Brasil e iniciados desde os seus primórdios, no ato fundador, num capítulo específico intitulado justamente “O nome do Brasil” (cf. id., 1998: 15-25)

mesmo depois da independência. Pádua refere-se a alguns eventos sintomáticos do início da colonização, como o ocorrido em 1531, quando Martin Afonso de Souza permitiu a queimada de uma ilha inteira no litoral sudeste apenas por crerem que dela provinha um vento quente ‘causador de febres’. São Vicente, a primeira povoação portuguesa no litoral paulista de 1532, foi tragada pelo mar alguns anos depois de ser fundada. O porto construído na mesma área dez anos após a fundação foi abandonado em consequência de assoreamento, cujas causas Anchieta atribuiu, com propriedade, à devastação das matas ‘nas elevações próximas ao ancoradouro’. É forçoso concluir com Pádua: “o respeito pelas encostas e espaços de escoamento das águas não parece ter melhorado muito”, de lá pra cá, como fazem notar as costumeiras grandes enchentes de Rio de Janeiro e São Paulo, e os respectivos desmoronamentos de encostas (cf. *id.*, s/d: 03).

Coivaras, monocultura canavieira, engenhos mantiveram a prática de destruição do primeiro ciclo, o do pau-brasil, e tornaram os índices de exploração do ciclo do açúcar ainda mais impressionantes. A Mata Atlântica se viu cada vez mais assolada em sua forma primitiva. Do século XVIII ao século XIX, a prática das queimadas e também do uso da floresta primária para servir de lenha foi mantida praticamente inalterada. E o pior é que modalidades mais inteligentes já se haviam implantado mesmo em outras partes da América, como é o caso do Caribe em que o bagaço da cana servia para alimentar as caldeiras dos engenhos como prática rotineira. No Brasil, para “cada quilo de açúcar produzido queimou-se cerca de 15 quilos de lenha” (cf. Pádua, *ibid.*, loc. cit.).

O ciclo econômico determinado pela mineração do ouro e dos diamantes não reverteu o quadro de destruição ambiental. Antes o acirrou, agora não só em relação à Mata Atlântica mas também em direção ao Cerrado – mineiro e goiano principalmente.

Encostas foram desflorestadas, desgastadas pela erosão, formando vossorocas (sulcos profundos na terra). Rios foram dragadas e tiveram seu curso desviado. Planícies sedimentares foram revolvidas. Até mesmo a poluição do mercúrio, tão tristemente presente nos atuais garimpos da Amazônia, já fazia parte daquela realidade. Calcula-se que pelo menos cem toneladas desse elemento tóxico podem ter sido utilizadas na Minas Gerais setecentista (*id.*, *ibid.*, loc. cit.).

Assim, o que temos é um ciclo sempre renovado de destruição ambiental. As atividades produtivas no Brasil foram sempre tristemente marcadas pelo descaso ambiental, por uma devastação massiva dos recursos ambientais e pela incapacidade de geri-los de maneira racional e adequada. A história socioambiental do Brasil pode ser sintetizada, em tristes linhas, por um mito de progresso ou de projeto civilizatório de aparente prosperidade embasada no esgotamento das fontes naturais seguida de acelerado declínio:

Repetia-se mais uma vez o ciclo normal das atividades produtivas no Brasil. A uma fase de intensa e rápida prosperidade seguia-se outra de estagnação e decadência. Já se vira isso, sem contar o longínquo caso do Pau-Brasil, da lavoura da cana-de-açúcar e do algodão do Norte e nas minas de ouro e diamante do Centro-Sul. A causa é sempre semelhante: o acelerado esgotamento das reservas naturais por um sistema de exploração descuidado e extensivo (Prado Jr, 1979: 16).

E a consequência, a persistir até os dias atuais na forma de engendramento das políticas públicas, é ainda o do declínio/decadência de fase de 'intensa e rápida prosperidade' por conta do esgotamento dos recursos da natureza: “ O aumento do IDH (índice de desenvolvimento humano) nos primeiros momentos de expansão da fronteira de exploração dos recursos naturais não se mantém com o tempo e, depois, declina a níveis piores do que antes do desmatamento”, é o depoimento de José Maria Cardoso da Silva, cuja pesquisa em 57 municípios da Amazônia reflete a mesma conclusão dos pesquisadores do Imazon, a cruzar informações obtidas em 407 municípios da mesma região (cf. Azevedo, 2005: 73)³⁹.

Evidentemente, os índices de exploração variavam segundo as condições tecnológicas de exaurimento dos recursos naturais. Segundo Boff, no século compreendido entre 1850-1950, em razão do avanço tecno-industrial, eliminava-se ao ano uma espécie de árvore. A partir de 1950, a extinção passou a ser de uma espécie ao dia (Boff, 1996:15). Mas no Brasil, a lamentável e óbvia conclusão que se impõe é de uma sempre constante devastação da vegetação natural e dos biomas regionais a ela associados a resultar no esgotamento gradativo dos recursos naturais desde a vinda dos primeiros conquistadores.

4.2. Conflitos socioambientais no Brasil

Consequência natural do longo e desastroso processo depredatório do patrimônio natural é evidentemente o acirramento dos conflitos sociais no Brasil, porquanto, como já pudemos ressaltar, não há exaurimento dos recursos da natureza sem uma elevada contrapartida social que se manifesta na perda significativa de qualidade de vida, de meios de subsistências das populações afetadas, e como sempre, com reflexos mais acentuados sobre as camadas mais empobrecidas da sociedade.

³⁹ A reportagem citada reflete sobre “O mito do progresso” e mostra que o sistema de povoamento das cidades brasileiras continua sendo altamente destrutivo. A economia local é beneficiada num primeiro instante com a prática exploratória, mas o quadro se reverte muito rapidamente, em pouco mais de 20 anos, redundando depois na já tão referida decadência social, com um resultado ainda pior do que antes: ‘natureza degradada, o local empobrecido e o número de habitantes multiplicado’ (id., ibid., loc. cit.)

Nesse aspecto se sobressai o papel do frágil Estado brasileiro ante a solução dos conflitos. Um Estado extremamente marcado pela força das oligarquias e elitização, pelo clientelismo, pelo patrimonialismo, pela baixa consistência dos elementos de regulação social, pelo fraco impacto das políticas públicas, em geral demagógica e assinaladas por um processo de legitimação social pouco ou nada alicerçado nas aspirações e lutas sociais. Por essas e outras razões, o Estado no Brasil na maioria das vezes só fez reforçar os problemas no campo socioambiental, quando muito abafando-os mediante a repressão e hostilidade da força policial. Vive-se numa *sociedade de risco*, pela Estado de latência ou ebulição dos conflitos em decorrência do descumprimento de promessas que vêm de encontro às expectativas da sociedade.

Nesses termos é que se contextualizam os importantes conceitos elaborados por Beck: a irresponsabilidade organizada, o Estado de segurança e a explosividade social, procurando qualificar as sociedades de risco pela emergência de novos e problemáticos perigos ecológicos e catástrofes, que descrevem, em síntese, a falência do Estado como modelo de regulação desses novos problemas e a quebra da relação de legitimidade entre suas instituições e as promessas de manutenção de segurança dos cidadãos (Morato Leite & Ayala, 2002: 12).

Os problemas no Brasil se agudizam ao passar do tempo sem nunca serem tocados em profundidade. E o perigo iminente de catástrofes na órbita socioambiental crescem na mesma proporção. A falsa sensação a ocupar espaço em nossas fantasias sociais é que a questão socioambiental, base da nossa investigação, tenha perdido atualidade nos últimos tempos, particularmente após a década de 80. Ao contrário, assumem uma importância cada vez mais acentuada ante o quadro de pobreza, desemprego, desfiliação, concentração de renda tão acentuados entre nós, associados obviamente a políticas públicas paliativas.

A questão básica sobre a relação entre o uso dos recursos naturais e o modelo de desenvolvimento não perdeu, porém, sua atualidade. Ao contrário, os anos 80 observam com toda plenitude a sua reemergência no Brasil. E isso por dois motivos: a modernização capitalista, ao contrário do que previa a profecia de André Rebouças, intensificou, ao invés de extinguir, os problemas de degradação do meio ambiente e mal-estar social do país. Mesmo que se alegue que isso não é culpa do modelo em si, mas sim uma consequência não antecipada (e provisória) do caráter tardio, imperfeito e desigual de sua implementação. Por outro lado, questões como a crise internacional de energia colocaram para muitos a necessidade de repensar o modelo urbano-industrial de desenvolvimento, abrindo espaço para uma vasta literatura sobre a relação entre problemas ecológicas e formas de organização sócio-econômicas (Pádua, 1987: 60).

Sem dúvida o agravamento dos conflitos ambientais não é exclusividade nacional. A tensão permanente subjacente entre um modelo de desenvolvimento de caráter exploratório e depredatório, agravado pela modernização capitalista, e o desprezo por uma organização social sustentável, racional e que atenda as reivindicações básicas das populações (saneamento, moradia, saúde, educação, alimentação...) de modo equitativo é comum a todas as esferas do globo e cada vez mais manifesta o distanciamento social do

Norte e do Sul. Água, combustíveis, camada de ozônio, biodiversidade, patrimônio genético natural, poluição, pesca indiscriminada, são alguns dos muitos focos do conflito entre regiões, povos e nações a pulular em toda o planeta (cf. Acserald, 2004: 7-10).

O imbricamento entre conflitos sociais e ambientais tornam indissociável a chave socioambiental de leitura das tensões sociais. Com efeito, “pouco a pouco, pôde-se ir verificando que o cruzamento entre os conflitos sociais e a problemática da apropriação dos recursos ambientais não era meramente circunstancial” (Acseral, *ibid.*: 8). Na América Latina, particularmente, cresce o esforço para criação e disseminação de tecnologias que diminuam o impacto ambiental e intentem a solução dos conflitos de natureza socioambiental. Muitas destas iniciativas são mediadas por instituições sediadas nos países centrais, notadamente as aqui nomeadas como ONGs, cuja ação coincide com uma estratégia de incentivo às iniciativas privadas engendradas pelos organismos financeiros multilaterais, com especial destaque para o Banco Mundial (cf. *id.*, *ib.*: 9-10). Dado por si só eloquente: as ações dessa espécie de instituição não são imunes aos contágios dos grandes interesses econômicos e tampouco denotam uma prática de resolução dos conflitos isenta de dúvidas. Não tenderiam antes a uma pacificação/harmonização dos interesses contrapostos? Muitas vezes, a realidade parece indicar que estão longe de atingir os escopos de uma participação democrática e emancipatória das próprias comunidades envolvidas.

O campo dos conflitos ambientais é também objeto controverso. Acserald (2004) ao desenvolver as diferentes concepções teóricas sociológicas acerca do conteúdo dos conflitos ambientais, conclui pela necessidade de reportá-los a quatro *dimensões constitutivas*: a *apropriação simbólica* e a *apropriação material, durabilidade e interatividade espacial das práticas sociais*. No primeiro espaço, o da apropriação simbólica, “desenvolve-se uma luta simbólica para impor as categorias que legitimam ou deslegitima a distribuição de poder sobre os distintos tipos de capital”. Expressões como ‘competitivo’, ‘sustentável’, ‘compatível com a vocação do meio’, ‘ambientalmente benigno’ são modos de afirmação simbólica da apropriação do território ante a questão socioambiental; no segundo espaço, o da apropriação material “desenvolvem-se as lutas sociais, econômicas e políticas pelas apropriação dos diferentes tipos de capital, pela mudança ou conservação da distribuição de poder” – embates acerca do impacto socioambiental de hidrelétricas, hidrovias, rodovias, confrontos de serigueiros e latifundiários, disputas de comunidades tradicionais com projetos desenvolvimentistas são ilustrativas desta apropriação material (cf. Acserald, *ib.*: 23). Quanto à durabilidade, remete-se aos “requisitos de continuidade dos modos de apropriação material, ou seja, à

possibilidade de continuar existindo a base material de cuja integridade dependem determinadas formas sociais”. A interatividade, por sua vez, diz respeito ao fato de que os “conflitos ambientais opõe atores sociais que desenvolvem ou propugnam distintas formas técnicas, sociais, culturais e simbólicas de apropriação dos elementos materiais de um mesmo território ou território conexos” (id., ibid.: 26)

No Brasil, a dinâmica dos conflitos socioambientais pode ser perscrutada agrupando-os segundo alguns eixos principais:

- *conflitos tangentes à questões étnicas e da constituição dos povos*: são as tensões resultantes dos problemas de apropriação material e simbólica relativa ao embate sócio-cultural de povos e etnias distintas. Marcaram a história do Brasil desde o tempo dos conquistadores e perduram até os nossos dias. Os conflitos entre nativos, como seu modo de vida marcadamente extrativista, e o dos conquistadores, com um projeto eminentemente exploratório, é o típico exemplo deste gênero de conflitos. Mas há outros, de semelhante magnitude, como a expropriação dos negros africanos e a secular marginalização social de seus descendentes na sociedade brasileira; o conflito envolvendo particularmente os imigrantes europeus, desde os conquistadores, e os miscegenados brasileiros (caboclos, mamelucos, cafusos...). O problema ambiental sempre esteve na base dos conflitos uma vez que cada povo/etnia desenvolvia técnicas distintas de relacionamento com o meio e, particularmente, porque envolviam a questão essencial do domínio de terras e sua utilização racional ou não;

- *conflitos envolvendo a organização estatal, com seus projetos desenvolvimentistas, e as comunidades autóctones*: tratam-se também de confrontos de longa data, tantas vezes violentos, em que o modelo da organização central de governo, configurada nas várias modalidades de Estado (ou formas pré-estatais) que se sucederam no Brasil (colônia, império, república) e seus projetos de desenvolvimento nitidamente depredatórios - sem uma efetiva preocupação de povoamento, mas com estímulo à urbanização desenfreada, às formas agrícolas monoculturais e, mais recentemente, à industrialização - , se opunha à vontade coletiva local de manter modos de vida tradicionais e mais adequados ao manejo ambiental, algumas vezes sem consciência explícita disto. Esse gênero de conflitos se agravou com a proposta de povoamento das zonas centrais e da região norte do país, para além do litoral e da zona costeira amplamente povoados;

- *conflitos acerca de projetos empresariais, industriais e tecnológicos de amplitude macroeconômica*: mais recentes na trajetória histórica nacional, decorrentes do período de incremento industrial do país, envolvem por um lado, o fortalecimento do

capital empresarial, não raras vezes estrangeiro, com uma prática meramente mercantilista e de esgotamento dos recursos da natureza, a se opor a práticas de produção artesanal, locais, e mais adaptadas às condições naturais, no lado oposto do confronto;

- *conflitos ambientais sobre os modos de preservação/conservação intrumentalizado em unidades de conservação*: a devastação ambiental, o modo de enfrentamento da destruição mediante o estabelecimento de parques, reservas e outras unidades de conservação é objeto de não poucos embates. Desde José Bonifácio há um projeto social, ainda que marginal no governo e nas elites brasileiras, a constestar as práticas dominantes e sugerir um modelo alternativo de relacionamento com o ecossistema (cf. Pádua, 1987: 26 e ss). Lamentavelmente não prosperou e sempre foi sufocado pelo modo majoritário de convivência destrutiva do meio. Mas permaneceram latentes as propostas de criação de áreas específicas de preservação/conservação, a começar pelos parques, como teremos oportunidade de expor adiante quando nos referirmos à história das unidades de conservação. O que nos interessa aqui é que as unidades de conservação, termo recente, enquanto instrumento de preservação/conservação foi e ainda é objeto de não poucos conflitos socioambientais;

- *conflitos socioambientais decorrentes da mercantilização fundiária e da fauna e flora, a reduzir a biodiversidade e a comprometer o patrimônio genético natural*: as políticas fundiárias sempre se embasaram na propriedade privada e individual, a estimular os conflitos de posse de terras em toda a extensão nacional, mesmo de lotes urbanos. Conseqüência: exploração desenfreada da cobertura vegetal nacional, tantas vezes substituída pelas práticas monoculturais ou pela priorização das construções, edifícios, asfaltamento nos modelos de urbanização em franco desprestígio das composições naturais (matas, cerrado, caatinga, florestas...). Algumas das formas de vida existentes no Brasil pré-colonial simplesmente desapareceram. Associado a isto se encontra o fato de uma caça e pesca indiscriminada a emergir no país desde os primeiros povoamentos operados pelos colonizadores ibéricos e robustecidas pelo comércio de plantas e animais ao longo da história civilizatória. A recente preocupação com o patrimônio natural foi incrementada com o avanço das pesquisas na área da genética. Mas o nosso corpo doutrinal e legislativo sobre o tema ainda é excessivamente acanhado e não permite uma fiscalização adequada e eficiente do patrimônio genético natural. É um eixo conflitivo de discussão crescente.

Outros temas sociais podem convergir para a discussão e são causas relevantes de conflitos socioambientais, como as relações de gênero, o modo de expressão religiosa, os graus de institucionalização do conflitos, os poderes públicos constituídos e sua relação

com o meio, mas penso que todos eles estão de um modo ou de outro contemplados nos eixos supramencionados.

Em suma, nos conflitos ambientais há mais do que um elemento material em disputa configurado na apropriação (base material), mas há também elementos de base cultural, simbólica, de legitimação a concorrem efetivamente para o conflito e sua perpetuação na sociedade. Os elementos não aparecem estanques e dissociados, mas se enfeixam e conjugam de tal maneira que é preciso uma visão holonômica a fim de se reconhecer tanto a sua complexidade quanto as vias possíveis de solução e encaminhamento dos problemas, sem contudo a pretensão de esgotamento das tensões de base, sempre vivas no seio da sociedade. Um projeto de harmonização/pacificação dos conflitos que os desconsidere como inerentes à dinâmica do tecido social está fadado ao insucesso, haja vista que a brasa permanece acesa, ainda que a suponhamos extinta. E é o que parece suceder com o modelo de políticas públicas brasileiras. Supõe-se que os conflitos se resolvam no âmbito jurídico-legislativo - havemos de convir que nossa atual legislação ambiental é bastante arrojada- mas esquece-se justamente que o direito estatal é apenas uma dimensão do problema. E como tivemos oportunidade de expor anteriormente, sequer representa a complexidade e ebulição subsistente no seio social. Nem sempre a tentativa de conciliação entre os conflitantes expressa a solução mais adequado e, não raras vezes, chega bastante atrasada (cf. Acserald, ib.: 217 e ss). Todavia, a consideração do desenvolvimento da legislação ambiental, sua repercussão na órbita administrativa e no plano da consciência coletiva ambiental é de capital importância ante o tema que estamos desenvolvendo, a tanger os conflitos na órbita jurídica, ainda que os reconheçamos apenas como uma parte do problema – a que elegemos para investigação.

4.3. Desenvolvimento da consciência ambiental, legislação ambiental brasileira, medidas administrativas: fundamentos de política pública eficiente?

Na década de 1930 houve um “surto de atividade conservacionista”, quando foram criados os primeiros parques nacionais e promulgados os primeiros códigos ambientais⁴⁰. Mas somente nas três últimas décadas do século recém concluído é que houve um sensível aumento de mobilização social em torno do tema ambiental, particularmente em razão da degradação ambiental notória em todas as regiões do país: a ampliação desastrosa da devastação da floresta amazônica, a poluição do ar e das águas nos centros metropolitanos, o risco de contaminação radiotiva derivada da energia nuclear,

⁴⁰ Disso nos ocuparemos melhor no tópico acerca das unidades de conservação no Brasil.

o abuso do uso de agrotóxicos agrícolas, desmatamento generalizado, desertificação do semi-árido, superconcentração demográfica, perda da biodiversidade e esgotamento de determinados recursos naturais (cf. Little, *ibid.*: 14).

Há certa unanimidade dos especialistas em reconhecer as décadas de 1960 e 1970 como períodos de mobilização em torno da discussão ambiental e consolidação da consciência ecológica com as primeiras estratégias a fim de se enfrentar a crise ambiental. A primeira manifestação foi a Primavera Silenciosa de Rachel Carson, nos anos 60, no bojo dos movimentos revolucionários juvenis e como expressão do modo de vida libertário defendido pela comunidade *hippie*. Em 1972, houve em Estocolmo a celebração da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em que foram “assinalados os limites da racionalidade econômica e os desafios da degradação ambiental ao projeto civilizatório da modernidade” (Leff, 2001: 18) e a escassez dos recursos naturais foi uma das tônicas constatadas ao longo da conferência.

O movimento ambientalista teve um impulso maior, com conseqüente fortalecimento, na década de 1980, e no Brasil participou no processo de redemocratização ao final de duas décadas de governos militares, com o apoio do movimento em seu âmbito internacional. Expandem-se no período as duas vertentes já existente do movimento: a *conservacionista* – com foco na proteção da biodiversidade e a *estatista* – a reivindicar do Estado medidas eficazes de controle da poluição. Surge também a nova vertente de enfoque *socioambiental* – a conjugar a discussão de ordem política e social com elementos de ordem territorial e ambiental, com destaque aos movimentos como o dos seringueiros da Amazônia e o MAB – Movimentos dos Atingidos por Barragens, a vincular sua luta de caráter sociopolítico à variável ambiental (Viola, 1992; Little, 2003; Hobsbawm, 1995: 531-4).

O ambientalismo no Brasil aparece na primeira metade da década de 1970, “por meio de algumas poucas associações que realizavam campanhas de denúncia e conscientização pública de âmbito local, as quais obtiveram mínima repercussão na opinião pública” (Viola & Leis, 1998: 134). No final desta mesma década, emergem campanhas de âmbito regional e até nacional e expandem-se extraordinariamente os “grupos de base” de caráter ambientalista, a eclodir substancialmente de 1980 a 1985, quando de quarenta passam a quatrocentos. No período, o ambientalismo brasileiro é acentuadamente bissetorial – composto por grupos de base, por um lado, e agências estatais do outro – e com acento particular no controle da poluição urbano-rural e na preservação dos ecossistemas naturais (*id.*, *ibid.*: 135)

Este período de expansão coincide com o do plano internacional, em que o movimento ambientalista ganhou fôlego com o estabelecimento, em 1983, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), cujo escopo é o de avaliar o conflito meio ambiente/desenvolvimento no planeta e fazer recomendações. Vários brasileiros participaram da comissão e, em 1987, publicou-se o relatório final “Nosso Futuro Comum”, e o conceito de desenvolvimento sustentável foi proposto no relatório como meta comum a todos os países.

Depois de 1985, o ambientalismo, mesmo no Brasil, supera o bissetorialismo e expande-se no sentido de um multissetorialismo, composto dos dois setores anteriores e outros seis novos, a saber: o ambientalismo *stricto sensu* – as associações e grupos comunitários ambientalistas (profissionais, semiprofissionais e amadoras), em torno de setecentas organizações em 1979; o ambientalismo governamental - agências estatais federais, estaduais ou municipais; o sócio-ambientalismo – organizações que embora não exclusivamente ambientais incorporam a proteção ambiental como uma dimensão relevante de sua atuação; - ambientalismo dos cientistas – ligadas a investigação científico-acadêmica; ambientalismo empresarial – pessoas ligadas ao meio empresarial interessadas em investir na sustentabilidade ambiental no processo de produção ; ambientalismo dos políticos profissionais – pessoas do quadro partidário que se empenham na questão ambiental; ambientalismo religioso – diversas religiões e tradições espirituais que ‘vinculam a dimensão ambiental no conjunto das políticas públicas’; ambientalismo dos educadores – dos educadores do ensino fundamental e médio, da imprensa e artistas que busca ‘influir diretamente na consciência das massas’, despertadas pela preocupação ambiental (Viola & Leis, *ibid.*: 135).

A promulgação da Constituição Federal em 1988, resultante dos trabalhos constituintes de 1987-88, significou um marco na legislação ambiental nacional, quando incorporou direitos sociais e difusos, particularmente no tocante à questão socioambiental, refletindo a atuação do ambientalismo multissetorial precedente. O art. 225 é dedicado exclusivamente à problemática ambiental humana: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Na década de 1990, a incidência maior da discussão se voltará para os efeitos da emissão de gases poluentes na atmosfera, particularmente em decorrência da descoberta de grandes buracos de ozônio resultante da liberação dos fluorcarbonos. Associado ao problema, desde a década de 1970 os cientistas já debruçavam sobre o “efeito estufa” – superaquecimento do planeta derivado da produção dos gases – cujos estudos foram

intensificados na década de 1980 e se tornaram o pivô da discussão na década de 1990, quando a palavra *ecologia*, cunhada em 1983 para o ramo da biologia acerca das inter-relações entre organismos e seus ambientes, adquiriu forte conotação política (Hobsbawn, 1995:531-2).

Em nosso país, a criação do Ibama, resultante da fusão de quatro agências, e a implementação do program Nossa Natureza, constituem-se marcos de política ambiental em 1989, seguidos, em 1990, pelo estabelecimento do Fundo Nacional do Meio Ambiente. De fato, o ano de “1990 constitui-se num ponto de inflexão na definição da problemática ambiental no Brasil” (Viola & Leis, *ibid.*: 136) em razão da mobilização preparatória da Rio-92. O discurso ambiental abala doravante toda a sociedade brasileira, e se encontra bem estabelecido tanto por parte dos formadores de opinião como o conjunto da população – ‘que se considera bem informada’. De fato, em 1992, no Rio de Janeiro, realiza-se a Eco-92 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (UNCED), do Fórum Global e do *Business Council for Sustainable* . Milhares de pessoas de todo o globo, representantes governamentais e da sociedade civil, cuidaram de ampla pauta concernente a questões ambientais e o Brasil, como anfitrião, ocupou lugar de destaque, a fortalecer o movimento ambientalista nacional. A UNCED foi um fracasso se comparada à expectativa gerada em seu período preparatório. O Fórum, por sua vez, foi um sucesso em termos de confraternização de seus representantes mas também um fracasso se avaliado o seu impacto sobre a conferência oficial dos governos. E a terceira, a *Business Council*, também pode ser avaliada como positiva no âmbito de seu conteúdo, mas esta avaliação decresce substancialmente quando se leva em conta a disparidade entre a ‘disposição retórica’ e o efetivo processo decisório convencional das transnacionais que releva o rentável (cf. *id.*,*ibid.*: 138).

Apesar de suas limitações e contradições, a Conferência do Rio resulta em alguns passos importantes no âmbito do direito internacional, tais como a Convenção sobre a Mudança Climática, a Convenção sobre Biodiversidade e a Agenda 21. Todavia, consistem mais em avanços no plano simbólico e de conscientização que propriamente no plano político-econômico. A primeira convenção aludida sequer satisfaz “os requisitos mínimos necessários para servir como instrumento de efetiva redução das emissões de dióxido de carbono e, conseqüentemente, de estímulo a uma virada na matriz energética mundial na direção das energias renováveis”. A segunda convenção sinaliza um avanço na capacidade de “negociar diferenças/interesses entre país” e a Agenda 21 é um documento paradoxal, se por um lado serve como documento normativo minucioso acerca das relações Norte-Sul, de maneira realista e ponderada, peca pela falta de “compromissos

financeiros por parte da maioria dos países do Norte” (cf. id., ibid.: 138-9). E se, por um lado, a Rio-92 significou uma aceleração, expansão e consolidação do ambientalismo brasileiro, por outro lado, “levou-o a sobredimensionar suas capacidades e possibilidades reais”, causando uma “desorientação” do ambientalismo nacional em decorrência da perda de seu marco referencial simbólico, que era a expectativa gerada pela conferência e fórum global e em decorrência da complexidade contemporânea, que está a exigir um intercâmbio ‘multi-intersectorial’ a fim de se buscarem diretrizes globais de ação ante escopos mais realistas (id., ibid.: 142; 155).

Todavia, no âmbito da ação governamental brasileira na área de meio ambiente e também em virtude da Rio-92 a direção parece um tanto oposta e mais positiva. Assim como também cresce a demanda para soluções de problemas de caráter socioambiental. Ainda em 1992, assina-se o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais, cuja funcionamento só se inicia, porém, em 1995, com apoio financeiro dos Sete Países Industrializados (G-7) e do governo brasileiro. No ano de 1993, surge o MMA (Ministério do Meio Ambiente) pela transformação da Secretaria do Meio Ambiente em Ministério, com a ampliação de suas responsabilidades e estratégias políticas. A política ambiental é incrementada em 1996 mediante o estabelecimento de dois programas básicos de financiamento, o projeto de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica (Probio) e o Fundo Brasileiro par a Biodiversidade (Funbio), ambos destinados ao apoio da Política Nacional de Biodiversidade (cf. Little, 2003: 15-6).

Na década, na esteira das previsões constitucionais, aprimorou-se a legislação ambiental infraconstitucional, com destaque para a Lei dos Recursos Hídricos (n. 9433/97), Lei dos Crimes Ambientais (n. 9605/98), Lei de Educação Ambiental (n. 9795/99), Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (n. 9985/2000), além de outros diplomas legais e medidas provisórias.

Também no setor privado do Brasil houve ressonâncias da pressão ambiental. O empresariado, por razões obviamente mercadológicas, desenvolve o valor ambiental agregado no que se denominou “mercado verde”, que inclui os ‘produtos certificados’, selados como garantia de atendimento a um sistema de manejo ambiental e/ou por beneficiar grupos sociais com função de proteção ambiental. O ISO 14000 foi outra medida a indicar que os bens se produziram com o mínimo de dano ambiental.

Em linha gerais, a década de 1990, repercutiu positivamente nas políticas ambientais nacionais em termos de elaboração legal e em relação a algumas medidas administrativas, como reflexo da força do tema ambiental na agenda nacional e, surpreendentemente nestes aspectos, na contramão do idéario neoliberal (cf.

Little,ibid.:16). Mas os avanços legais repercutiram favoravelmente no âmbito da *Justiça ambiental*?

O ambientalismo mundial e nacional foram marcados nos últimos anos do século XX por uma interação crescente e efetiva entre os diversos setores do multissetorialismo ambiental (*stricto sensu*, empresarial, governamental, cientista, socioambientalistas, religioso). Todavia, muitos desafios se impuseram ao multissetorialismo do ambientalismo internacional com acentuados reflexo no Brasil: alguns deste setores mantiveram ou aprofundaram certos confrontos, como os socioambientalistas e o ambientalismo empresarial ou deste com o ambientalismo *stricto sensu* notadamente no Sul do globo terrestre; o isolamento desta questões do partidarismo político; o bloqueio histórico entre o ambientalismo religioso e o dos cientistas; ambientalismo governamental com forte ligação ao princípio da soberania nacional e os componentes ‘isolacionistas presentes nas diversas culturas ambientalistas nacionais (particularmente fortes no Sul)’ (Viola & Reis, op. cit, 142).

Não se pode esquecer o despontar de um importante ator nas demandas socioambientais. No período de 1970-1990, consolidam-se e ampliam-se as Organizações não-governamentais, e, no caso em exame, daquelas de perfil ambientalista. Tornam-se atores decisivos no âmbito reivindicativo ou propositivo no cenário nacional e não podem ser mais olvidadas como atores sociais relevantes ao lado (ou de forma supletiva) aos movimentos sociais. Sobre as ONGs, noção, origens e evolução nos ocuparemos a seguir, haja vista constituírem-se como uma das categorias centrais de nossa análise.

IV

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

“Finalmente, o espaço-tempo da cidadania é constituído pelas relações sociais entre o Estado e os cidadãos, e nela se gera uma forma de poder, a dominação, que estabelece a desigualdade entre cidadãos e Estado e entre grupos e interesse politicamente organizados”

(Boaventura de Santos Pela Mão de Alice: 314).

1. A complexidade do tratamento das organizações não-governamentais

No âmbito de mobilização das comunidades emergem outros atores sociais, que figuram como parceiros nas reivindicações sociais e não poucas vezes substituem o Estado na prestação dos serviços públicos, criando um complicado emaranhado de relações, interesses e projetos sociais, e repercutindo seriamente na nova configuração da esfera pública: as organizações não-governamentais ou entidades privadas de interesse público e social.

Convém desde logo sinalizar que as ONGs ambientais emergem de uma complexidade de fatores no âmbito nacional e internacional, particularmente da ampliação da consciência ambiental por parte da sociedade civil organizada nas décadas de 1970/1980 e expansão das agências financiadoras ambientais governamentais nas décadas 1980/1990, com a conseqüente ampliação significativa do espaço público não-estatal.

1.1. Noção de ONGs – desafio da construção de um conceito e sua complexidade

Dentre as noções que enfrentam inúmeras controvérsias atualmente, tanto no âmbito teórico como âmbito de sua efetivação, há sem dúvida a de ONGs (organizações não-governamentais). Há muitas vertentes e muitas facetas a serem consideradas. As questões mais exigentes tangentes aos universos das ONGs dizem respeito à sua natureza, relação com o Estado, e, mormente, a respeito de seu “papel estratégico autônomo do ponto de vista da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento” (Franco, 1995:1).

Acerca da natureza das ONGs há compreensões bastante diversificadas e até opostas. Há os que preferem não discutir as ONGs em sua própria essência, mas somente no interior da discussão do que se chama hoje “terceiro setor”. Há os que não a consideram, inclusive, com uma personalidade jurídica própria, mas devido à sua fluidez e diversidade, concentram-se no âmbito maior das “entidades de interesse social”.

Tudo indica que o termo ONG foi talhado no Norte: NGOS – *non-governmental organizations*, com referência a “entidades ou agências de cooperação financeira a projetos desenvolvimentistas ou assistencialistas, em favor de populações desprivilegiadas do Primeiro e do Terceiro Mundo” (Scherer-Warren, 1998:162). Com o aprimoramento de estratégias de atuação e intervenção no hemistério sul do globo, as ONGs passaram a ser denominadas como ONGDs (Organizações não-governamentais de Desenvolvimento).

Há ainda os que crêem que a denominação ONG deve ser abandonada e substituída por um termo de menor ambiguidade, com maior precisão semântica e com maior nitidez no campo de atuação (atualmente no complexo domínio das ONGs caberia qualquer instituição que ‘não é governo’ (Franco 1984b:2). Sob esta perspectiva, como se encontra atualmente o termo é algo que, por tentar abarcar tudo, não designa coisa alguma, e deve ser substituído por outro, como Organizações Pró-Sociais-Públicas – (Franco,1984b: 6), que melhor se conformaria a sua natureza não-mercantil, não-corporativa, não-partidária e não-estatal. Outras alternativas terminológicas, tais como ‘agência voluntária’, comum entre organizações de assistência humanitária; ‘organização voluntária privada’, comumente usado nos EUA; ‘organização voluntária de desenvolvimento’- empregada particularmente no contexto africano; ‘organização de cidadãos’; ‘organização da sociedade civil’; ‘organização de apoio ou a serviço do movimento popular’ – as últimas recorrentes no Brasil. Em 1996, o próprio secretário-geral da ONU (Organização das Nações Unidas) sugeriu a substituição da denominação (cf. Neiva Tavares, 1999:18-19). Todavia, como até alguns defensores previam, as novas denominações não “pegaram” e não se generalizaram e o termo ONG prevalece até no contexto da ONU e, ao que nos parece, a problemática não se esgota numa questão de fundo terminológico ou semântico, mas na natureza mesma da coisa designada. A complexidade das ONGs não se resolve numa simples adesão a esta ou aquela forma lexical. Ao contrário, mesmo que se altere a denominação, que quanto mais banalizada mais sujeita à ambiguidades crescentes⁴¹, subsistirá a incongruência de fundo, o imbricado contexto organizativo a que se pretende referir.

Preferimos entender as ONGs em si mesmas, sem colocá-las no bojo de um conjunto maior, como é o caso do terceiro setor, do qual nos ocuparemos adiante. Quando dizemos “em si mesmas”, não desejamos, em absoluto, desconectar as ONGs do universo social circundante. Ao contrário, para nós é este o ponto crucial: só podem ser consideradas dentro do contexto histórico e do espectro político-sócio-econômico em que

⁴¹ Sobre o processo de *banalização* lexical ou terminológica é mister recorrer a interessante análise de Maria Aparecida Barbosa (1999), que busca relacionar os processos de vocabularização e terminologização aos aspectos da cientificidade e também da banalização, de cuja referência ora tratamos.

se inserem. Do contrário, a discussão é meramente técnica e contraproducente em sentido social.

Pensamos, pois, em analisar e situar as ONGs no interior da discussão do problema mais amplo que é a configuração atual do Estado, as relações entre Estado e sociedade civil e a *nova esfera pública*, segundo o entendimento habermasiano, conforme explicitamos no primeiro capítulo⁴².

Augusto Franco reconhece que as ONGs encontram-se mesmo numa “esfera” ainda emergente, a *social-pública*, na qual estão as instituições e movimentos “que, embora por sua natureza possam ser definidas como formalmente privadas, perseguem objetivos sociais, construindo, na prática, a articulação de um espaço público não-estatal” (Franco, 1984^a:1) e tais experiências redefinem-se como “precursoras de uma nova institucionalidade social-pública emergente, mais pelo seu *telos* do que pelo seu *genos*” (id.,ibid.:2). Assim, pois, as ONGs, como as demais entidades não-mercantis, não-corporativas, não-partidárias, englobadas sob o ponto de vista jurídico nacional atual sob a égide das ‘Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público’ (OSCIPs) sem fins lucrativos, constituem sua natureza mais pelo fim que perseguem - a meta social - do que pela sua formação (gênese).

Mas nisto reside um problema grave para a sua análise: o de negligenciarmos os aspectos constitutivos das ONGs, como emergem socialmente, sua estrutura e funcionamento, como são financiadas – fatores essenciais para as entendermos no bojo dos movimentos emancipatórios atuais. Serão realmente, por sua origem e formação histórica, aliadas de uma prática de participação cidadã? Os fins almejados justificam sua inserção no quadro estratégico emancipatório das populações locais e das reivindicações sociais prementes?

E subsiste ainda a pergunta fundamental sobre a possibilidade de encontrarmos uma definição satisfatória de ONGs, haja vista sua própria complexidade, posto que se constitui como um “sector extraordinariamente anómico, mucho más que la sociedad imagina” (Gil,2004:38) e, em razão de sua muito recente notoriedade social, carecemos de bibliografia ampla e consistente acerca do tema. Haverá, pois, características que podem englobar as diversas manifestações numa mesma categoria analítica?

La enorme proliferación que han experimentado las ONGs en todo el mundo y su extraordinario crecimiento en número y diversidad, especialmente en las dos últimas décadas,

⁴² Aliás, não poucos autores não de conceber e discutir a problemática das ONGs e de suas redes no interior da discussão da nova esfera pública ou termo equivalente, mas sempre no bojo das transformações da relação Estado-sociedade civil- mercado em suas atuais manifestações. Além dos inúmeros nomes cujas opiniões se encontram explicitamente apresentados na seqüência de nosso desenvolvimento teórico, cite-se, entre outros, Ruscheinsky, 1999; Ioshpe et al, 1997; Avelar & Cintra, 2004; Haddad, 2004).

hace muy difícil establecer elementos de generalización sobre fórmulas organizativas que basan su actuación precisamente en dinamismo y la expresividad de la sociedad civil a nivel global (id., *ibid.*: 151).

Todavía, além das diferenças fundamentais, há alguns elementos constitutivos que possibilitam tratar um gama muito ampla, complexa e diversidade de entidades como ONGs. Basicamente, traduzem-se de modo negativo: não-estatais, não-corporativas, não-partidárias, não-mercantis (cf. Franco, 1984^a). Mas, apesar da variedade de ideologias, agendas, causas e objetivos, parece haver também elementos constitutivos positivos que permitem a generalização de diferentes grupos na categoria das ONGs, embora é forçoso reconhecer que é uma tarefa hercúlea, quase impossível, esta caracterização. Os elementos dizem mais respeito ao momento histórico de sua aceleração como fenômeno e sua abrangência, tais como expansão significativa no contexto de ‘mundialização’ ou ‘globalização’ que coincide com a diminuição estatal referendada pelo neoliberalismo e sua abrangência e pujança verdadeiramente mundial, para além do mundo ocidental. “En conjunto, las ONG son un tipo de asociaciones creadas para posibilitar la intervención pública y privada en ele logro de un bien común, ya sea para el conjunto de miembros de esta entidad, bien para otros sectores de la comunidad sobre los que dirigen sus actuaciones, o para el conjunto de la sociedad” (cf. Gil, *ibid.*: loc. cit.).

A mesma dificuldade concernente à caracterização diz respeito à definição. Gil, retromencionado, já aponta para uma esboço de definição. Mas logo percebe o desafio enorme deste processo de construção nocional:

Lo cierto es que abordar una cierta definición de las mismas es extraordinariamente complejo, en la medida en que no existe una definición única aceptable de las ONG porque su propia diversidad (tipológica, organizativa, funcional, metodológica, programática, ideológica, estructural o financiera) son elementos que han propiciado la extensión del fenómeno en todo el mundo. En palabras contenidas en un informe de las Naciones Unidas, “por su variedad, es imposible capturar su esencia en unas breves palabras” (Gil, *ibid.*: 153).

Contudo, a existência de uma coisa não é determinada pela nossa capacidade de apreensão, de reconhecimento tão-somente. As coisas sempre são mais do que nossa capacidade de inteligência. A própria definição é modo de tentar encerrar as coisas em construções fráscas. E a realidade sempre nos desafia, porque é sempre mais. As definições são rótulos, mas não a coisa em si. Assim, ainda que não encontremos uma definição precisa de ONGs isto não incorre na negação do fenômeno. A complexidade, para nós, é o que caracteriza a existência. E a noção de ONGs, por ora incipiente, há de ir se elucidando, por si mesma, à medida que aproximamos, sucessiva e gradativamente, do fenômeno. E haverá sempre um rastro de dúvida, de elementos a esclarecer, a conjecturar, a ponderar, essenciais para o processo de construção científica.

Scherer-Warren apresenta algumas características comuns às ONGs que permitem identificá-las no conjunto maior das associações em geral, a saber:

- *quanto à organização*: apresentam certa permanência organizacional/institucional; são privadas, enquanto separadas institucionalmente do governo, mas com fins públicos; não visam fins lucrativos para os membros; são autogovernadas mediante estatuto próprio; com razoável grau de contribuição voluntária, pelo menos no quadro diretor;

- *quanto à atuação*: constituem-se quais mediações nos campos da educação, informação e político, não-partidário por princípio; assessoria técnica, de pesquisa, documental e afins; prestação de serviços, apoio material, logístico e de solidariedade; articulação das experiências de gênero semelhante;

- *quanto aos destinatários*: visam um público-alvo, ou seja categorias da população ou segmentos da sociedade civil específicos – tais como movimentos populares ou comunidades de base, carentes, discriminados, marginalizados, periféricos, ou envolvidos com problemas na órbita dos direitos humanos;

- *quanto aos fins*: visam ao empoderamento da sociedade civil ou transformações micro (locais, cotidianas) ou macro (global, sistêmica). Portanto, em princípio, tencionam desencadear processos no campo da educação e capacitação em vista da plena cidadania (cf. Scherer-Warren, 1998: 164).

Neste ponto, é possível uma construção, ainda que incipiente e provisória, da noção de ONGs, que sintetize os elementos acima contemplados (cf. id.: 165).

ONG é, pois, um tipo de conceito que se entende melhor quando nos deparamos com sua evolução, com seus diversos tipos, em seu papel social e no seu campo específico de atuação, ou seja, é noção de conteúdo eminentemente prático, em que a teoria bebe da realidade concreta e vice-versa.

1.1.1. Evolução, tipologia, papel e campo de atuação das ONGs

Em 1945, na Carta de São Francisco das Nações Unidas, aparece a menção expressa às ONGs. Já em 1950, a ONU buscava uma definição para as ONGs, muito embora o perfil de então era bem menos multifacetado que em nossos dias. As ONGs eram prevalentemente instituições destinadas a atuar diante das catástrofes humanas, de caráter eminentemente assistencialista, em cujo protótipo se enquadra a Cruz Vermelha. Recorde-se o contexto histórico da própria criação das Nações Unidas, de cuja criação a Conferência de São Francisco é marco, e sua antecedente a Liga das Nações.

De fato, este dado histórico coincide com a tipologia de David Korten, particularmente destinada ao estudo das ONGDs mas cuja classificação foi generalizada por Carlos Gomes Gil ao universo das ONGs (Gil, *ibid.*: 166-177), que se refere a diferentes gerações de ONGs.

As *ONGs de primeira geração são justamente as assistencialistas*. Surgem com o final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, e visam à provisão de socorros e ajuda de emergência, mormente a indivíduos e famílias. Não contemplam uma atuação política mediante a informação, sensibilização, denúncia ou pressão social, mas apenas uma intervenção concreta e pontual.

As *ONGs de segunda geração são as desenvolvimentistas*, encetadas na década de 1960 quando 17 colônias africanas tornam-se independentes. Buscam o desenvolvimento dos países do hemisfério sul do globo terrestre, sob os padrões dos países ricos do mundo ocidental. Conectam-se ONGs do Norte e Sul a fim de perseguirem esta causa comum.

As *ONGs de terceira geração são as críticas*, cujo marco é a reunião dos países não-alinhados, em 1973, a reivindicar “nova ordem econômica”. Criticam o modelo de desenvolvimento imperante, exigem um comprometimento dos países desenvolvidos com o terceiro mundo e das grandes instituições multilaterais, reclamando sua responsabilidade e mediante a sensibilização e mobilização efetiva da opinião pública.

Como *quarta geração de ONGs são elencadas as de empoderamento*, que intentam colaborar com os países do Sul no pleito para maior cota de poder. Emergem nos anos oitenta. Evidenciam as causas do subdesenvolvimento e requerem políticas públicas de âmbito internacional e local com base em modelos sociais alternativos e ecologicamente sustentáveis.

Por fim, abrem-se atualmente as *novas gerações de ONGs*, que podem ser agrupadas em três manifestações principais: as *ONGs subsidiárias*, as *instrumentais*, as *de oportunidade* e as *altermundialistas*.

No primeiro grupo (*subsidiárias*) está a geração de ONGs que aproveitam sua condição de ONGs e sua capacidade de apoio social para ampliar sua intervenção cada vez maior em espaços públicos com a conseqüente transferência dos recursos das instituições públicas a fim de gerirem estes serviços diversificados. Seu discurso fundamenta-se na deslegitimação e desqualificação do público e estatal (ineficiência, desperdício, burocracia, corrupção) ante a sua própria competência gestonária (solidariedade, generosidade, voluntariado, diminuição dos gastos públicos...). Subsumem-se ao discurso neoliberal, pela diminuição do Estado, com cortes e isenções fiscais. Seu labor principal consiste na prestação de serviços públicos a custos reduzidos e em situações de grande

precariedade, mediante subvenções e programas públicos. Renunciam a informação, sensibilização, denúncia ou pressão social no âmbito das políticas públicas.

No que atine à geração das *ONGs instrumentais*, podem ser caracterizadas pela sua associação estreita a empresas, mutinacionais, grupos de pressão, visando somente à defesa dos seus interesses e atuar como grupos de pressão onde a empresa privada não alcança. Beneficiam-se da forma de ONGs para transparecerem uma forma benemérita, redundando num evidente incremento de valor aos bens produzidos pelos grupos, particularmente de caráter empresarial, aos quais se vinculam e, também, alcançar benefícios governamentais. Contudo, sob esta aparência ‘bondosa’ travestem-se estratégias certas de instrumentalização, mediante programas sociais, assistenciais e de apoio ao desenvolvimento, a servir de porta-vozes das políticas e agendas da administração pública que as privilegia em detrimento das ONGs militantes e de perfil crítico.

As *ONGs de oportunidade* são em verdade organizações empresariais que se favorecem do título de ONGs para se beneficiarem, ante a competição, como estratégias de publicidade e marketing. Especializam-se notadamente no campo da comunicação e publicidade e se sobressaem nos meios de comunicação de massa.

Por fim, as *ONGs altermundialistas* pretendem resistir ao avanço da globalização neoliberal por meio da luta pela universalização dos direitos sociais, com defesa de uma ‘Justiça global’ (a incorporar a dimensão ecológica, econômica, de gênero, migratória, comercial ou de direitos humanos em sentido amplo), defendem uma globalização humanizante com o fito de erradicar a pobreza no mundo, e apostam em alternativas e mudanças de dupla via local e global, a reorientar o processo de globalização, conjugando resistência com o avanço da compreensão e estudo do fenômeno da mundialização. Encontros Mundiais, com o de Porto Alegre e Mumbai, são também estratégias de ação⁴³. As ONGs altermundialistas tem como lema a concepção de que “outro mundo é possível” (cf. Listienne, 2004:153), diverso da forma hegemônica da economia neoliberal e dos sistemas altamente excludente de poder ora imperantes, que forjam conjuntos enormes de desfiliaados e os suprenumerários, sob a ideologia da globalização (cf. Castel: 1998)

Scherer-Warren (1994:7) nota duas tendências distintas no modo de enfocar a atuação das ONGs na literatura recente. Nos países desenvolvidos o foco seria os trabalhos filantrópicos e altruistas; nos países em desenvolvimento e no leste europeu, a ênfase seria dada para os projetos de construção da sociedade civil, com base nos tópicos de cidadania, democracia, organização, autodeterminação popular e Justiça social. Os campos de atuação podem ser generalizados e definidos desde três referenciais: a *filantropia*, o

⁴³ Cf., sobre as gerações de ONGs, o interessante quadro sintético elaborado por Gil, 2004:172-175

desenvolvimento e a *cidadania*, com seus vários desdobramentos (id., *ibid.*, p. 8-10). Este modo de conceber a atuação das ONGs parece coincidir com as primeiras gerações de ONGs apontadas por Korten e Gil (2004) acima descritas. E realmente perfazem a grande gama de atuação das ONGs desde sua emergência até os nossos dias. Mas não se pode deixar de apontar justamente as novas gerações de ONGs descritas por Korten e Gil (*ibid.*), porquanto a dinâmica social da última década do século XX e o início do século XXI tem apontado para sua consolidação.

No caso das ONGs brasileiras, a fronteira entre filantropia e participação cidadã é ainda mais tênue. A nitidez dos limites fica bastante comprometida até por uma história marcada por clientelismo, de assistencialismo, de um Estado muito vinculado às elites sociais, às oligarquias e seus interesses explícitos ou escusos (cf. Landim, 1993 e Carvalho, 2004)

Quanto à *orientação político-normativa das agências do Norte*, as ONGs podem ser classificadas em quatro campos distintos: as *assistencialistas*, geralmente atreladas ao trabalho das Igrejas cristãs aos desprivilegiados socialmente, aos pobres em geral e aos extremos de miséria no chamado terceiro mundo; as *desenvolvimentistas*, resultantes de uma ‘concepção utopista de desenvolvimento’ para os países periféricos ou semi-periféricos e com acentuado apoio das agências financeiras de caráter secular (*Inter-American Foundation, USAID, Ford, Rockefeller, Kellog*, com também agências européias e japonesas) que captam recursos de empresas privadas; as *democratizantes*, que visam ao estabelecimento de práticas democráticas nos países de forte violação dos direitos de cidadania, com base em grupos minoritários, a incluir as questões de gênero, étnicas, menores abandonados, saúde, meio ambiente entre outras; as *neoliberais*, que defendem os princípios de redução do Estado, com transferência decisiva dos recursos públicos para os setores organizados da sociedade civil como forma de enfrentar os problemas de desenvolvimento (cf. Scherer-Warren, 1998: 166-7).

No concernente às *matrizes ideológicas das ONGs latino-americanas*, temos a seguinte configuração: *neomarxista*: cuja concepção fundamental é a transformação social-histórica decorrente da luta de classes e da tomada de poder do Estado em que as ONGs se apresentam como facilitadoras no processo; *neo-anarquista*: as formas de opressão e os sujeitos sociais são plurais, assim as respostas serão concebidas no cotidiano, no nível micro das relações sociais, mediante a desalienação – as ONGs assim constituem-se como parte do movimento social de base; as ligadas à *Teologia da Libertação*: a concepção matricial é cristã mas discutida, reelaborada e reinterpretada com o subsídio do paradigma marxista e as ONGs comparecem apenas como coordenação e

estímulo aos grupos de reflexão; a *articulista*: com base numa abordagem integral, totalizante, concebe como esferas privilegiadas de análise o Estado, o mercado e a sociedade civil – combina princípios de variadas tendências a fim de compreender, o máximo possível, a realidade complexa e assim encontrar estratégias de ação. As ONGs exercem papel de mediação entre as organizações e movimentos populares e os outros atores sociais. Entendem como uma estratégia apropriada a formação de redes e a constituição de fóruns. Nesta orientação é que as “ONGs ambientalistas vêm encontrando um terreno fértil para intercâmbios e articulações, bem como para o surgimento de ONGs populares ecologizadas” (cf. id., *ibid*: 167-170).

Logo, do que foi exposto até aqui, é preciso convir que a principal contribuição social das ONGs está nas estratégias de articulação da esfera pública, seu papel primordial é tangente à sua capacidade de regimentar esforços em prol da emancipação político-social das comunidades, em favor do protagonismo das populações autóctones. Todavia, este processo está coberto de conflitos, tensões, múltiplas atuações e mecanismos que refreiam a emancipação. Em outras palavras, a heterogeneidade do universo e campo de atuação das ONGs, bem como sua própria composição histórica ao longo da última década do século XX e nos primórdios do XXI não permite vislumbrar com clareza este papel de fomentadoras do protagonismo social. As novas gerações de ONG, com exceção daquelas altermundialistas, ao contrário tendem justamente para o lado oposto, a favorecer o modelo hegemônico do capitalismo neoliberal.

1.1.2. As ONGs como resposta organizada da sociedade civil e no contexto dos movimentos sociais

No contexto das novas gerações de ONGs a se expandirem a partir da década de 1990, talvez seja melhor abordá-las sob a composição das ONGs militantes da década de 1980 e a emergência de ONGs propositivas na década de 1990, conforme a análise apresentada por Gohn (2000: 62 e ss) e de cujo teor nos ocuparemos mais detidamente após a consideração das ONGs no bojo dos movimentos sociais e dos aspectos particulares da evolução das ONGs perante o movimento ambientalista.

Não são poucos os autores que consideram o surgimento e a expansão das ONGs no final do século XX, particularmente dos anos 1970 a 1990⁴⁴, por conta das reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais ao Estado, a fim de fazerem

⁴⁴ Cf., entre outros, Tavares, 1999: 16 e ss.; Gohn, 1997:297ss., 2000: 62, 2003:13ss.; Meyer, 1995;Viana, 1998:95-6; Santos s/d: 9; Montañó, 2003:16, 270-271

constar nas agendas públicas demandas concretas de caráter social, ambiental e multicultural. Neste período, nota-se uma significativa crise econômica, política e social, e muitos direitos humanos, sociais e políticos eram descurados ou ameaçados (cf. Menescal, 1996: 10). As ONGs, portanto, expandem-se num contexto sócio-político delicado e buscam o enfrentamento de situações de precariedade no contexto da sociedade civil.

Havemos de relevar, todavia, a interessante opinião de Carlos Gomes Gil, que aponta o pós-guerra como o início formal da configuração das ONGs contemporâneas:

Sin embargo, los inicios formales de las ONGs contemporâneas tenemos que situarlos tras la Segunda Guerra Mundial, y ello por tres razones fundamentales: por la imperiosa necesidad de proporcionar ayuda básica y de emergencia tras el desastre y la calamidad desencadenada por este conflicto; como consecuencia de la construcción de la nueva estructura normativa e institucional que se produce una vez finalizada la conflagración; y también debido a los profundos cambios económicos y sociales que se suceden a partir de estas fechas, transformando las estructuras sociales y de gobernanza de forma acelerada (Gil, 2004: 96).

O mesmo autor há de referir-se à Cruz Vermelha como exemplo a respaldar sua argumentação. Mas admitirá que se o início formal está neste período (e mesmo o início da expansão), o desenvolvimento das ONGs, com sua sensível ampliação em diversos segmentos da sociedade, será incrementado maiormente após a generalização do processo de globalização neoliberal da década de 80 (cf. Gil, *ibid.*: 97-100).

De todo modo, parece certo que as ONGs emergem, na América Latina, ao lado dos movimentos sociais de base, e exigem, neste momento inicial, a atuação mais consistente e decisiva do Estado no âmbito dos setores estratégicos da vida pública, justamente quando a proposta hegemônica é a de um Estado Mínimo e da desestabilização do Estado-Providência ou de Políticas de Bem-Estar Social⁴⁵, até nos países de forte tradição do *Welfare State*.

Assim, convém distinguir, no espectro social das ONGs etapas históricas distintas também para diferentes contextos. As ONGs não se manifestaram do mesmo modo na Europa, na Ásia, África ou América Latina. E tampouco apresentam-se como um fenômeno idêntico desde o fim da Segunda Guerra Mundial. É bem o contrário o que sucede: além da multiplicidade de organizações que se encontram nesta categoria, também há que se discernir os momentos diferentes de sua evolução, bem como as peculiaridades locais, nacionais e os escopos a que perseguem – nos quais se imiscuem estratégias de ação diversificadas e temáticas variadas, desde a filantropia à militância associados a temas diversos, como organização política, questões de habitação e urbanização,

⁴⁵ Cf., neste sentido, Scherer-Warren, 1994:6-7; Gohn, 2003:22-32

problemática socioambiental, pode-se até falar de tipologias das ONGs e de gerações sucessivas (cf. Scherer-Warren, 1994:7 e Tavares, 1999: 26-27; Gil,2004: 166ss)

É preciso convir que, no contexto brasileiro, as ONGs se constituem no bojo dos movimentos sociais, no “papel articulador ao lado dos movimentos e captador de recursos para eles” (Pinto Leal, 2001: 320), particularmente nas décadas de 70 e 80, sem assumir o protagonismo social. Na década de 90, todavia, houve uma “inflexão nesta relação”, e os movimentos passam a ceder o protagonismo ao chamado “Terceiro setor”, que compreende ONGs e a filantropia empresarial:

Desde sua constituição, com maior expressão a partir dos anos 70, as organizações não-governamentais (ONGs) assumiram um claro papel articulador do lado dos movimentos sociais e captador de recursos para eles. Nesses anos e nas décadas seguintes, não eram as ONGs, mas os movimentos sociais os que lutavam contra a ditadura, contra os mecanismos de opressão, que se articulavam em torno de interesses específicos, como alimentação para uma creche, “caldeirões” populares, uma cooperativa de consumo, os que demandavam por iluminação...As ONGs que surgiram aqui tinham como “missão” tanto contribuir para melhor organização interna como para a articulação entre movimentos sociais, além de transferir para estes os recursos captados de organismos estrangeiros.

O ator principal, nesta relação, era o movimento social; a ONG, um importantíssimo ator coadjuvante.

No entanto, na última década do século que terminou – tem ocorrido uma monumental inflexão nesta relação – movimento social/ONG.

Com efeito, as ONGs passaram paulatinamente, na década anterior, a ocupar o lugar dos movimentos sociais, deslocando-o de seu espaço de luta e da preferência na adesão popular. (Montaño, 2002: 270-1).

Assim, as ONGs ao mesmo tempo que contribuem para um aspecto verdadeiramente positivo, de atuação social, de engajamento da sociedade civil nas políticas públicas, desde a pressão para serem contempladas reivindicações relevantes até o monitoramento dos serviços públicos conquistados, trazem também o grande risco de uma atuação substitutiva àquela do Estado e do próprio protagonismo das comunidades e movimentos sociais, desincumbindo-os de algumas de seus papéis, atribuições e competências sociais fundamentais, sob o discurso de que as ONGs e/ou a filantropia empresarial desempenham melhor nestes âmbitos e, com isto, reduzindo o papel do Estado a mero regulador econômico, numa sensível redução estatal e da cidadania, em favor de interesses transnacionais e macroeconômicos – servindo explicitamente a uma concepção neoliberal.

De fato, constata-se que as ONGs puderam manifestar eficiência em campos tradicionalmente ocupados pelo Estado, justamente quando ele se retraiu e se absteve de sua atribuição de regulador social:

Em meados da década de 1990, a eficiência das ONGs brasileiras em pensar e propor projetos locais e em participar de redes globalizadas de informação e conscientização coincidiu com a declinante disposição do Estado em corrigir e aperfeiçoar

sua capacidade de regulação social e manter os compromissos do contrato social público. (Paoli, 2003: 405).

Todavia, não é preciso concordar plenamente com a afirmação de Montañó. A década de 1990 também revelou-se como tempo de expressão e mobilização significativa de movimentos sociais no campo, de indígenas, de mulheres e outros mais. E nem sempre as ONGs deslocaram os movimentos sociais, suprimindo o seu protagonismo. Trata-se de uma visão com base no centro do Estado e não desde a sociedade. É preciso pois temperá-la.

Ademais, no seio destas ONGs há um pluralismo acentuado e interesses muito diversos. Observa-se entre elas muitas que têm propostas de “instrumentalização política” na busca de legitimidade governamental para suas políticas excludentes e também para um convívio pacífico entre a responsabilidade social e a lógica mercantil (cf. id.: 406).

Assim, na história recente, há de se observar dois movimentos predominantes na evolução das ONGs no Brasil e na América Latina: o movimento das *ONGs militantes dos anos 1970/1980*, “oriundas ou herdeiras da cultura participativa, identitária e autônoma” e o das *ONGs propositivas da década de 1990*, “que atuam segundo ações estratégicas, utilizando-se de lógicas instrumentais, racionais e mercadológicas” (Gohn, 2000: 62).

As primeiras contribuíram decisivamente, ao lado dos movimentos sociais populares urbanos, para a queda do regime militar e a transição democrática. Sua origem conecta-se aos movimentos populares de base da Igreja dos anos 70/80, ao novo sindicalismo dos anos 70 e a nova esquerda e as alas progressistas dos partidos políticos dos anos 70 e 80 (cf. id., ibid: 65). Com base numa nova concepção de subjetividade (nos campos ético, político e jurídico) forjavam novo conceito de sociedade civil em busca de espaços alternativos de participação cidadã. Reivindicavam um série de direitos sociais, projetavam um novo discurso de participação popular inseridas nas lutas pela igualdade e Justiça social. Estas ONGs cidadãs, junto com os movimentos sociais, forjavam nova prática político-social a se opor ao tradicional modo “centralizador, autoritário, patrimonialista e clientelista” das políticas públicas no Brasil que ia esboçando uma nova cultura de cidadania. Em geral, opunham-se decisivamente contra o Estado mas não declinavam da faculdade de constituírem espaços de interlocução entre este e a sociedade civil. Donde se originou seu dilema em participar ou não das novas políticas públicas ensejadas pelo Estado (cf. id., ibid., 62-3).

Várias são as conquistas no âmbito dos direitos, de sua operacionalização e gestão derivados do modelo de participação ensejado pelos movimentos sociais associados às ONGs cidadãos/militantes da década de 1980:

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a Reforma Sanitária que levou à criação do SUS – Sistema Único de Saúde, a Luta pela Reforma Urbana, as Câmaras Setoriais da Construção Civil, as Câmaras dos Usuários do Sistema de Transportes Coletivos, as Câmaras Setoriais tripartides na indústria automobilísticas, as experiências de Orçamento participativo em diferentes cidades brasileiras, dos direitos da mulher, das pessoas portadoras de deficiências, dos idosos, das escolas, e outras formas de colegiados e estruturas de mediação entre Estado e sociedade civil, são exemplos vivos daquela participação organizada. Tratam-se de espaços de negociação e de equacionamento de conflitos de interesses, numa gestão democrática, geradora de uma cultura participativa nova na sociedade brasileira (Gohn, *ibid.*: 64).

Cumprе ressaltar, a modo de acréscimo, a atuação incisiva das ONGs ambientalistas no bojo dos movimentos sociais na configuração de um direito ambiental brasileiro de vanguarda, com preciosas conquistas particularmente na década de 1980, na contramão mesmo da globalização neoliberal, desde o conteúdo constante na constituição federal como daquela da legislação infraconstitucional, como já pudemos destacar no tópico concernente à política ambiental brasileira.

A resposta ao dilema da cooperação ou não com as políticas públicas do Estado, será, pois, o gérmen das novas gerações de ONGs da década de 1990, agora bem menos críticas, pouco reivindicativas e com acentuado perfil de instrumentalização por parte dos poderes públicos, sem contudo deixarem de coexistir as ONGs militantes, minoritárias, evidentemente, e com uma atuação bem menos representativa no cenário nacional, que, de certo modo, hão de desembocar no perfil das ONGs altermundialistas.

Encaixam-se no perfil das novas ONGs *propositivas* aquelas associadas em geral ao terceiro setor, sem “perfil ideológico definido”, que “falam em nome de um pluralismo, defendem as políticas de parcerias entre o setor público com as entidades privadas sem fins lucrativos e o alargamento do espaço público não estatal. A maioria delas foi criada depois de 1990 e não tem movimentos ou associações militantes por detrás”, ao contrário, tantas vezes exurgem pela “iniciativa de empresários e grupos econômicos e seu discurso é muito próximo das agências financeiras internacionais”. Há algumas nascidas da “iniciativa de personalidades do mundo artístico ou esportivo” (Gohn, *ibid.*: loc. cit.)

As ONGs propositivas tem uma atuação pontual, referendam-se numa lógica de mercado, com planejamento estratégico similar ao de uma empresa, muitas vezes recorrendo ao trabalho voluntário, com um identidade plural e fragmentada, com objetivos humanitários, desvincilhadas de laços de pertencimento à comunidade de referência. Reafirmam sim as discussões acerca da relevância da sociedade civil mas atraindo sobre si

a mediação das questões sociais, acabam por confundir a “sociedade civil como sinônimo de ONGs”, sob a nomenclatura do ‘terceiro setor’, num notório equívoco (id., ibid.: 65).

Não se descure, ainda, a relação destas ONGs com as políticas de financiamento internacionais, particularmente do Banco Mundial, que, desde “os anos 90, adotou uma postura de diálogo e privilegiamento de ações e parceria com as ONGs” (id.: 67). No período de 1973 a 1988 somente 6% dos projetos envolvendo ONGs foram financiados pelo Banco Mundial, o que foi incrementado substancialmente na década de 90, com uma elevação para 30% em 1993 e atingindo o pico de 50% de 1994-95 (Banco Mundial, 1996:6; Gohn, ibid., loc. cit.; Gil, 2004: 109): “un incremento progresivo que refleja bien a las claras el papel creciente que estas organizaciones desempeñan en la política del Banco Mundial al compás del avance de la globalización neoliberal” (Gil, ibid.: loc. cit.)

Assim, não se pode dissociar o avanço das novas gerações de ONGs, notadamente das propositivas, de um bem engendrado modelo econômico e político de forte teor neoliberal levado a cabo em todas as partes do globo, sob a denominação incipiente do ‘terceiro setor’.

1.1.3. A intrincada questão do ‘terceiro setor’

Requer-se, pois, para a compreensão das ONGs um novo conceito de esfera pública, em que os limites não se encontram muito precisos ou delimitados. Por outro lado, no caso das ONGs, a parceria com o Estado é objeto de polêmica e exige cautela tanto no seu tratamento como na práxis derivada. Pinto Leal reflete com lucidez esta situação:

... a polêmica acerca da noção de parceria entre público e privado parte da tese de que essa relação é tensa, pois pode servir tanto para um resgate da sociedade civil pelo liberalismo como um espaço de conquista da sociedade na esfera da administração das políticas públicas.

O estímulo genérico às ações de parceria e às iniciativas autônomas da sociedade civil deve ser visto de forma crítica, uma vez que esta prática política, no contexto do neoliberalismo, tende a reforçar práticas de desresponsabilizar o Estado e tem conduzido à transferência da responsabilização pública-estatal para as comunidades, em ações de parceria com ONGs, incluindo fundações empresariais (Pinto Leal, 2001: 320).

No tocante à área do direito, as ONGs não tem propriamente natureza jurídica, tanto no ordenamento brasileiro quanto no âmbito do direito internacional⁴⁶: sua natureza jurídica advém do fato de se encontrarem inseridas no âmbito das “entidades de interesse

⁴⁶ Gil, 2004: 23ss

social sem fins lucrativos” e, em grande parte da doutrina, confundem-se por generalização e abstração com o terceiro setor:

Em termos do direito brasileiro, configuram-se como organizações do Terceiro setor, ou ONGs – Organizações não-governamentais, as entidades de interesse social sem fins lucrativos, como as associações, as sociedades e as fundações de direito privado, com autonomia e administração própria, cujo objetivo é o atendimento de alguma necessidade social ou a defesa de direitos difusos ou emergentes. Tais organizações e agrupamentos sociais cobrem um amplo espectro de atividades, campos de trabalho ou atuação, seja na defesa dos direitos humanos, na *proteção do meio ambiente*, assistência à saúde, apoio as populações carentes, educação, cidadania, direitos da mulher, direitos indígenas, direitos do consumidor, direitos da criança, etc (Sabo Paes, 2003: 89 – grifo nosso).

Conforme forte tendência doutrinária, nacional ou estrangeira, há algumas características que são comuns a estas entidades inseridas no “Terceiro setor”, a saber: são organizações privadas, com alto grau de institucionalização organizacional, sem fins lucrativos, autogovernadas e com elevada adesão voluntária (cf. id., loc. cit.)

Sob um prisma jurídico tradicional nada há de problemático nesta orientação. Há um complexo de normas que apontam mesmo numa tendência de congregar sob a égide das entidades sem fins lucrativos um gama grande de entes sociais e organizações. As questões mais delicadas derivam da classificação das mesmas no chamado “terceiro setor”, conceito ambíguo e eivado de pressupostos ideológicos⁴⁷, que ainda causa polêmica e constrangimento em alguns setores sociais e, ainda mais, porque se coloca neste grupo uma gama muito variada de organizações, com finalidades tantas vezes distintas.

Em geral, entende-se terceiro setor como “o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de *autonomia e administração própria* que apresentam como função e objetivo principal atuar *voluntariamente* junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento” (id., ibid.: 88 – grifos nossos).

Há conceitos intervenientes que exigem maior elucidação e não podem ser simplesmente considerados sem estabelecer os nexos de causalidade: como o Estado, sua expressão hodierna, a idéia de voluntariado, os graus de autonomia e gestão própria, os

⁴⁷ Vejamos aqui a crítica muito interessante de M. C. Paoli ao uso do termo; “Terceiro setor não é termo neutro. Em primeiro lugar – mais do que a transnacional ONG, por exemplo, -, tem nacionalidade clara. É de procedência norte-americana, contexto em que associativismo e voluntariado fazem parte de uma cultura política e cívica baseada no individualismo liberal, em que o ideário dominante é o da precedência da sociedade com relação ao Estado... evoca colaboração e positividade de interação, diluindo a idéia de conflito ou contradição e tendendo a esvaziar as dinâmicas politizadas que marcam, pela força das circunstâncias, a tradição associativista das últimas décadas (e talvez da história do Brasil). Acrescente-se o fato de que o cenário atual no qual a idéia se afirma é propício a interpelações quanto à sua funcionalidade, quando está em jogo o desmonte dos direitos e diminuição da responsabilidade do Estado com relação às políticas sociais” (Landim: 2002; 42-3). No mesmo sentido, cf. Montañó, 2002: 51 ss. e 179 ss.

interesses em disputa, ideologias, conexões com sistema econômico-cultural e político entre outras questões.

Afinal, tal conceito permite inferir questões de máxima relevância, tais como: uma vez que o terceiro setor não é propriamente público nem privado, uma espécie de “simbiose” de ambos (cf. loc. cit.) e destina-se à consecução de fins de relevante interesse público, como lhe outorgar tal autonomia e peculiaridade administrativa? A que se destina o papel do voluntariado nestas organizações tendo em vista a precarização do universo do trabalho⁴⁸ ?

O problema consiste justamente em entender o terceiro setor como uma espécie de ‘terceira via’ ou ‘conjunto de alternativas organizacionais’ entre a sociedade civil, o Estado (primeiro setor) e o Mercado (terceiro setor), como se fossem coisas estanques, com papéis diferentes e claramente estabelecidos, sem estabelecer os vínculos necessários da questão e as relações de interação política, econômica e mesmo de ideologia incluídas. Parece-nos que esta expressão instaura mais confusão que ajuda. Sugere, sub-repticiamente, a discussão acerca da chamada “terceirização”, em que o Estado se afasta de suas tradicionais atribuições e incumbências, a fim fomentar a livre iniciativa, numa evidente diminuição essencial do aparelho estatal (o ideal do Estado “mínimo”) – numa sutil investida dos conceitos liberais e neoliberais hegemônicos da pós-modernidade.

... o terceiro setor é um tipo de “Frankenstein”: grande, heterogêneo, contruído de pedaços, desajeitado, com múltiplas facetas. É contraditório, pois inclui tanto entidades progressistas como conservadoras. Abrange programas e projetos sociais que objetivam tanto a emancipação dos setores populares e a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, com Justiça social, como programas meramente assistenciais, compensatório, estruturados segundo ações estratégico-rationais, pautadas pela lógica do mercado. Um ponto em comum: todos falam em nome da cidadania (Gohn, 2000: 60).

Assim, tomar o terceiro setor como um bloco homogêneo sem a consideração devida de sua multiplicidade, de sua heterogeneidade, com forças antagônica em seu interior, é não percebê-lo como é preciso. O principal elemento em comum, como nota Gohn, é o fato de todos as entidades classificadas como terceiro setor, de se proporem “arautos” da cidadania. Mas isto em verdade é muito pouco, haja vista a própria ambigüidade do termo cidadania, desde suas origens na Grécia antiga, como já aludimos anteriormente.

⁴⁸ Neste sentido, é mister inserir no debate a excelente discussão de R. Castel, na obra “As metamorfoses da questão social” – 1988 – particularmente acerca do que chama “A nova questão social” – cap. VIII da obra, em que discute a descaracterização da sociedade salarial, a existência dos sem-emprego e supranumerários, a precarização das normas e relações contratuais de emprego, o problema da desfiliação...Enfim, sugerimos que a questão do voluntariado seja inserida nesta discussão, sem a qual não pode ser plenamente analisada, muito embora não entremos nesta abordagem em suas minúcias porquanto não componha o escopo deste trabalho. Basta aqui a referência.

Os problemas relativos ao terceiro setor não são de ordem meramente terminológico. Prendem-se, sobretudo, a questões de fundo, concernentes as sua própria confusão no âmbito social. Há verdadeiramente um espaço entre Estado e mercado exercido por uma ‘terceira via’? A sociedade está suficientemente amadurecida para sua própria ‘regulação social’ e para o protagonismo rumo a emancipação social, depois da ‘marginalização e de colonização por parte do Estado e mercado’?

‘Terceiro sector’ é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais públicos ou colectivos, não são estatais...As designações vernáculas do terceiro sector variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, reflectem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos...Em primeiro lugar, não é tão claro que estejamos perante um duplo falhanço, do Estado e do mercado; em segundo lugar, a existir tal falhanço, é ainda menos claro que o princípio da comunidade, depois de um século de marginalização e de colonização por parte do Estado e do mercado, tenha ainda autonomia e energia necessárias para protagonizar uma nova proposta de regulação social, mais justa, capaz de repor a equação entre regulação social e emancipação social que constitui a matriz originária da modernidade ocidental (Santos s/d: 5-6).

A problemática em torno ao ambíguo e paradoxal consiste num elevado grau de inconsistência social, com reflexos decisivos na prática política militante e emancipatória. As forças antagônicas das quais se compõem não permitem sua abordagem com um todo uniforme, homogêneo, organizado, bondosamente constituído para o fim de promover os princípios de ‘cidadania, solidariedade, igualdade’ ante um Estado fraco, corrupto, incompetente, com grande desperdício de recursos públicos e baixo índice de resultados positivos. Com efeito, “a perspectiva da análise hegemônica parte de traços *superficiais, epidérmicos* do fenómeno, o *mistificaram* e o tornaram *ideológico*” (Montaño, 2003:51–grifos do autor).

E ainda se se quisesse insistir na questão terminológica, há de se perceber que o termo também não consta da legislação nacional, portanto, nem sequer numa abordagem eminentemente jurídica há necessidade cogente de referir-nos a ele.

Por estas e outras razões, setores acadêmicos de postura mais crítica não se conformam ao seu uso. Cremos, pois, que a sua utilização não é neutra nem indiferente, e no mínimo precisa vir acompanhada de uma reflexão mais profunda com a consideração dos nexos de causalidade e das condições estruturais e conjunturais relevantes.

Em certos campos acadêmicos, como o direito, a administração e a contabilidade, pode não causar maiores transtornos o uso do termo ‘Terceiro setor’⁴⁹. Mas para nós, assim mesmo corresponde a uma ótica compartimentada, de uma visão eminentemente técnica, da qual discordamos, porque há que haver uma referência a uma investigação teórica mais ampla e profunda. É desconsiderar, por exemplo, o jurídico como componente da superestrutura ideológica, como se refere Marx (1977;1980), ou como elemento de legitimação social, como preleciona Habermas (2003; 2003b). Logo, sob este prisma, a análise fica sempre manca.

1.1.4. Principais problemas e desafios do papel das ONGs

Além, portanto, da inserção das ONGs no “terceiro setor”, com escopo marcadamente mercadológico, e da discussão sobre a sua natureza social-pública, questões que por si mesmas constituem problemas não somente no âmbito de formulação teórica mas com graves consequências sociais, há ainda dois outros enfoques, atinentes às ONGs, que se constituem problemas de primeira ordem a afetar a sua atuação no campo social:

1º. O primeiro deles, é aquele esboçado por Eduardo Ballón, no simpósio específico sobre “O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas” e registrado na obra homônima (Haddad, 2004: 28 e ss). Diz respeito às idéias de “uma sociedade civil global” e a legitimidade da atuação das ONG num espaço global. As grandes questões conexas a estas idéias, é em que medida as ONG se constituem como legítimos “porta-vozes” éticos e/ou sociais nas demandas a que estão adstritas? Há, em verdade, um espaço homogêneo global contra-hegemônico de atuação das ONGs?

A heterogeneidade e diferenciação discursiva no universo das Ongs, “que articulam entre si e com outros autores da sociedade civil” permite a emergência de inúmeros discursos divergentes e em direções muitas vezes opostas: desde os que se definem como parte integrante do terceiro setor, de conteúdo claramente neoliberal, como os que buscam a constituição de uma esfera pública ampliada, com base nos interesses públicos; os que primam pela defesa do fortalecimento da sociedade civil e da esfera pública não-estatal e quem adota uma posição de redução do Estado, numa postura

⁴⁹ Evidentemente não é restrita a estes campos a adesão ao termo “Terceiro setor” como uma expressão neutra ou de conotação mais positiva. Há quem o defenda mesmo nos âmbitos da Sociologia e ciências afins. É o caso, por exemplo, de Ioshpe et al, 1997, para quem existe mesmo resistência da parte das entidades governamentais, mediante preconceito e barreiras burocráticas, para “entender os objetivos e o tipo de atuação das entidades do Terceiro setor” (p. 10), com ela subscrevem a obra, Ruth Cardoso, Jeremy Rifkin, Rubem César Fernandes, José Bernardo Toro, entre outros.

nitidamente privatista; as ONGs de perfil eminentemente assistencialista e filantrópicas e aquelas que têm uma conduta de luta contra a pobreza, no fortalecimento da política social como expressão de direitos” (cf. id., *ibid.*: 31). A grande questão de fundo que permeia esta discussão é muito bem explicitada por Ballón nos seguintes termos “ O problema, nos casos acima, é definir se ‘trata-se de instituições favoráveis aos esquemas de dominação ou, ao contrário, de organizações que buscam ser favoráveis à sociedade e às suas demandas’ ” (op. cit.: 32). A legitimidade das ONG se constrói no âmbito nacional e é a base para as ações internacionais. E o autor conclui pelo avanço significativo na mobilização social das ONGs, a despeito mesmo de sua heterogeneidade e da problemática discursiva. Por outro lado, em decorrência de sua própria afirmação local e nacional, a legitimidade das ONG acaba por impor-se também no espectro internacional. Entretanto, somente quando houver um predomínio de uma agenda comum e um desvencilhamento da ordem econômica hegemônica, notadamente via financiamentos, é que as ONGs poderão favorecer a uma nova configuração social regional e mundial. Do contrário, apenas são instrumentos de reprodução das estruturas econômicas dominantes. Em suma, quando constituírem menos como canais de “viabilização ou instrumentos de obtenção de interesses privados” (Franco, 1994a:2) e mais como vetores do protagonismo político dos movimentos sociais e cidadãos.

2º. A segunda e igualmente relevante questão é atinente à participação das ONG no processo de democratização da sociedade e em favor de uma cultura emancipatória. Augusto Franco (1994b) desenvolve bem esta idéia com propriedade, e observa ao menos dois ângulos fundamentais de análise: um concernente ao funcionamento interno das ONGs e o outro relativo à participação das ONGs no processo de democratização. Portanto, um critério interno e outro externo. Quanto ao primeiro, impõe-se a conclusão de que a estrutura de funcionamento das ONGs tendem a ser consideradas pouco democráticas se a referência for a democracia representativa das sociedades de massa e, menos ainda, se a referência for a democracia participativa. As ONGs tendem a reproduzir os mecanismos hierárquicos ou de decisão centralizada das empresas, igrejas, sindicatos, movimentos ou dos executivos governamentais, conforme o grau de proximidade com estes ou com aqueles. Igualmente os sistemas de *networks* ou redes apresentam padrões orgânicos pouco democráticos se tomados os nolos-elos individualmente.

Quando a base é o critério externo, pode-se afirmar com um certo grau de segurança que as ONGs contribuem minimamente para o processo democrático ao menos pelo fato de “aumentarem a complexidade da realidade social” mediante a sua pluralidade, diversidade e interconectividade. Porém, emerge neste modelo de democracia o

aprofundamento de um “regime de minorias”, contraposto ao modelo de democracia representativa das sociedades de massa, de índole eminentemente majoritária (cf. Franco, 1994b: 4-7). Porém, o grande limite, mesmo quando a ênfase está no critério externo é o fato das ONGs terem a possibilidade (tantas vezes concretizadas) de substituírem, suprimirem ou suplantarem o protagonismo dos movimentos sociais de base e cidadãos individuais, em razão de sua elevada capacidade de articulação, de conexão em redes, de captação de recursos, de esquemas de gestão e organização elaborados, além de um considerável acúmulo de tecnologia e ainda eximem o Estado de suas atribuições precípuas no campo social, num momento em que este se retrai por conta da acentuada compreensão liberal macroeconômica (cf. Gil, 2004: p. 23-34). Neste sentido, evidentemente, promovem mais o fracasso dos processos democráticos emergentes do tecido social do que uma cultura emancipatória, particularmente no que diz respeito às camadas sociais desprestigiadas tomadas como sujeitos de transformação, do que de seu sucesso.

1.1.5. As ONGs ambientais e socioambientais

A atuação das ONGs no concernente ao meio ambiente tem sido marcada também por estas contradições: às vezes contribuem efetivamente, com estratégias e recursos, para a consecução dos fins socioambientais que as comunidades pretendem e necessitam, sem ocupar o espaço de protagonismo delas mesmas – ou ocupando menos, outras vezes, subsistem, suprimem ou suplantam a mobilização dos movimentos sociais de base e contribuem para a redução da intervenção do Estado no campo socioambiental.

Ao esboçarmos um breve histórico da preocupação ambiental e da emergência de ONG a ela destinadas, isto deflui com maior clareza.

As questões ambientais foram abordadas por muito tempo de maneira periférica e limitada. As Nações Unidas só vieram a inseri-las em sua agenda, com uma preocupação mais aprofundada quando da Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano em 1972. Muito embora o foco ambiental compunha critérios da Organização para Alimentação e Agricultura (FAO), a sua ênfase na “produção e extração de recursos” acabou por negligenciá-lo. Também a UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura) mantinha desde a década de trinta relacionamentos com entidades de cunho ambiental, quer governamentais quer não-governamentais. A *International Union for the conservation of Nature*, hoje conhecida como *World Conservation of Nature*, organismo híbrido composto por agências governamentais e

ONGs, permitiu a criação em 1961 do *World Wildlife Fund* (WWF), renomeado depois para *World Wide Fund for Nature*. Foi justamente na Conferência de Estocolmo que muitas ONGs compareceram, na qualidade de observadoras. Na Conferência de 1972, compareceram 255 ONGs nacionais e internacionais, majoritariamente dos países desenvolvidos, de caráter ambiental, além de outras de atuação não necessariamente dirigida às questões ambientais como objetivo fundamental. Apesar de uma participação deveras limitada, as ONGs puderam opinar e o encontro tornou-se um marco para o incremento e expansão das ONGs preocupadas com a correlação meio-ambiente e desenvolvimento (Cf. Tavares, 1999: 95-100).

Após a Conferência de Estocolmo as ONGs ampliaram sensivelmente o intercâmbio entre si e com as Nações Unidas, e constituíram o ELC (*Environment Liaison Centre*) com *status* consultivo junto ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas) e composto de mais de 6.000 organizações. Em 1982, só nos países desenvolvidos havia cerca de 13.000 ONGs ambientais e 2.230 nos países em desenvolvimento a integrar o ELC, segundo dados do próprio Centro (id., *ibid.*: 97-8)

Depois de 1980, as ONGs ambientais pressionavam o Banco Mundial para alterar sua prática de financiamento de projetos, reivindicando ênfase nos projetos de infraestrutura com avaliação do impacto ambiental, sem lograrem muito êxito no plano dos empréstimos mas com sucesso na obtenção de novas estratégias de ação conjunta e elaboração de redes de atuação. Neste sentido, a conquista mais significativa foi a implantação do GEF (*Global Environmental Facility*) que obteve, junto ao Congresso dos EUA a adoção de diversos critérios defendidos pelo GEF e com a contribuição daquele Estado ao seu fundo comum (*core fund*). Ainda nos anos 80, criou-se a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, cujo controvertido relatório serviu para perceber a ineficácia das políticas públicas relativas ao meio ambiente e fortaleceu a estratégia das ONGs. Recomendava-se, no relatório final, entre outras coisas, a criação de redes de ONGs, a ampliação do apoio financeiro a elas, e as considerava como alternativas eficazes aos órgãos públicos. No período também, algumas ONGs, como o *Greenpeace*, o *WWF* e o *FOE*, intensificaram grandemente suas pesquisas científicas, elaboraram estratégias de pressão no plano internacional, sofisticadas e dispendiosas, e reclamaram a inclusão de novos temas na agenda internacional. (id., 99-101).

A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), cuja assembléia geral ocorreu em 1990, fomentou ainda mais a expansão das organizações ambientais. Credenciaram-se até a quarta e última sessão do Comitê executivo, 1420 organizações – “número sem precedente na história das reuniões intergovernamentais”,

com destaque para cinco delas *IUCN, Greenpeace, Environment and development Action in Thir World, Conservation Foundation e Enviromental Defense Fund*. Recorde que o requisito para o credenciamento era o de algum reconhecimento junto ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas), de *status* consultivo. Todavia, a participação das ONGs foi assinalada por tensões tanto entre si quanto, e principalmente, com relação aos representantes governamentais (cf. id., *ibid.*: 100-101).

Desde a Conferência de Estocolmo cresce gradativamente uma consciência de que os problemas ambientais não podem ser tratados isoladamente. A vertente socioambientalista acentua-se dia por dia. O próprio nome dado a Conferência já permite entrever esta nova postura: Conferência sobre Meio Ambiente *Humano*. Não só se tornaram mais visíveis as ONGs ambientalistas no último quarto do século XX, mas “verifica-se também a ecologização de parte dos antigos centros populares ou mesmo a criação de novas ONGs populares ecologizadas” (Scherer-Warern, 1998: 173) . As várias matrizes ideológicas ou as orientações político-normativas das ONGs parecem convergir para um mesmo ponto: a necessidade de repensar o futuro da sociedade em bases sustentáveis. As estratégias são diversificadas, a linguagem é ambígua, a própria concepção do que seja o sustentável é às vezes radicalmente oposta, mas está em ampliação a ênfase numa compreensão ecológica dos diversos trabalhos sociais desenvolvidos pelas ONGs, quaisquer que sejam suas matizes. Há cada vez mais a consciência da íntima conexão das questões humanas com as ambientais. Emerge daí em diante uma postura *socioambiental*. Convém, pois, buscarmos a elucidação do conteúdo do termo *socioambiental*, já usado anteriormente. Qual o seu significado? Como nós a entendemos?

Primeiramente, encontramos o termo associado ao direito:

É de destacar que quando falamos em direitos sociambientais não estamos *a priori* falando de um novo direito, mas revelando uma nova face de alguns direitos já consagrados na Constiução dando-lhes uma leitura integrada, complementar e porque não dizer sinérgica. *O caráter socioambiental é dado pela composição, mais do que mera complementação, entre os direitos sociais, culturais e ambientais. Trata-se da lente que percebe mais que a intersecção, a relação intrínseca entre a proteção e a valorização dos bens culturais, materiais e imateriais, assim como dos direitos sociais, e dos diferentes ambientes que os abrigam e permitem a reprodução física e cultural dos povos* (Rocha, 2003: p. 9 – grifo nosso).

A concepção é, pois, de uma perspectiva mais abrangente, que considera não somente o ecossistema, a biodiversidade, o patrimônio genético natural, mas vai além, associa à sua proteção ao escopo da interação com a dimensão antrópica, com os bens

culturais, com os direitos sociais, com a noção do cosmos como ambiente onde vive o ser humano em relação com outros seres e modos de existência.

A conexão com o direito é óbvia, porque também assim sucede em todos os outros âmbitos da esfera social. Os direitos auferem garantias e se manifestam como elementos de coesão e coerção social. Participam da superestrutura ideológica e tanto legitimam como consubstanciam as práticas sociais e as formas de governo.

O conceito de socioambiental é intrinsecamente transc científico e enseja a abordagem da complexidade da organização cultural, da formação do substrato econômico-social, da consideração da articulação das forças produtivas, do desenvolvimento tecnológico e do aparelho ideológico. Fomenta a intersecção de conhecimento e apela para a interação de saberes⁵⁰.

O conceito de formação econômico-socioambiental local ou regionalmente, articula os processos ecológicos, tecnológicos e culturais que operam local ou regionalmente, com os aparelhos do Estado, os regimes políticos e os processos econômicos que operam em nível nacional, e com a ordem econômica mundial que gera os padrões de valorização e uso dos recursos e que determinam os processos de transformação socioambiental. (Leff, 2002: 119).

Políticas socioambientais só podem ser consistentes se enfrontadas numa visão mais ampla: atuar segundo as condições regionais mas relevando os mecanismos macroeconômicos e de política internacional, de caráter transnacional. Do contrário, não podem lograr êxito.

E para tanto é mister também uma transformação substancial epistemológica das ciências sociais a fim de oferecer um arcabouço teórico satisfatório para um nova práxis social:

A questão ambiental é uma problemática de caráter eminentemente social: esta foi gerada e está atravessada por um conjunto de processos sociais. Entretanto, as ciências sociais não transformaram seus conceitos, métodos e paradigmas teóricos para abordar as relações entre processos sociais e as mudanças ambientais emergentes (Leff, 2002: 111).

⁵⁰ Há, pois, uma tônica transdisciplinar numa investigação socioambiental, mediante uma postura mais ousada, em que se ultrapassa as fronteiras disciplinares e da própria ciência, em que ninguém é “dono” de um assunto (cf. Abreu Jr.: 178-9). “A transdisciplinaridade, como o prefixo ‘trans’ indica, diz respeito àquilo que está ao mesmo tempo entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de qualquer disciplina. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente, para o qual um dos imperativos é a unidade de conhecimento” (Nicolescu, 2000:15). Emergem as interações criativas, que é justamente o desafio e a base da proposta transdisciplinar, condizente com a complexidade do conhecimento, que não pode ser analisada satisfatoriamente mediante o recurso a uma única disciplina ou a um campo exclusivo do saber. O próprio conhecimento científico é apenas um modo de saber. Há outros, como a religião, o senso comum, a intuição, com os quais precisa conviver e relacionar-se. Neste contexto emerge a transdisciplinaridade como modo de tratamento viável do real. Trata-se de uma postura nova em relação ao conhecimento: a de não encerrar cada área do saber dentro de uma redoma e sob o rótulo de uma disciplina ou mesmo de um modo de conhecer estanque e fragmentário.

Isto implica numa abordagem nova, numa consideração que estabeleça o vínculo entre as diversas dimensões sociais, uma perspectiva não-privatista, não-individualista, mas de ênfase coletiva/ transindividual, que compreenda o humano, o Estado, os direitos de forma mais abrangente, sob novos paradigmas, como elementos vinculados e, ao mesmo tempo, pela consideração dos antagonismos e dos conflitos sociais latentes ou manifestos.

Afastando-me da abordagem específica sobre os paradigmas onde estes conflitos se agudizam, parece que deveríamos cuidadosamente observar a realidade e evitarmos cair naquilo que os europeus chamam da “síndrome do super túnel”, que é entramos na questão do microambiente ou na etnografia detalhada de um determinado grupo e esquecer o resto, sem ligar estes vetores da nossa observação ou pesquisa aos Direitos Humanos, não relacionando estes aspectos à política, à geografia ou à economia. O nosso grande problema é exatamente tentar compatibilizar uma visão individual, privatista, com uma idéia de Estado num sentido maior, onde se incluem os direitos coletivos. (Veiga Rios, 2003: 54).

Nesta abordagem, como se depreende do que foi dito, um visão integrada dos Direitos Humanos, em suas diversas dimensões, quer os chamados de primeira geração, de caráter eminentemente privatista, como os de segunda geração, os coletivos e sociais, como os da terceira geração, que incorporam os interesses e direitos difusos, é fundamental.

A análise da atuação das ONGs ambientais na defesa dos direitos socioambientais é um tema complexo e delicado. Exige a investigação de diversas noções relevantes e permite auferir conhecimentos sobre a discussão mesma da atuação de ONGs no concernente ao protagonismo dos movimentos sociais. Da mesma forma que as ONGs em geral, as ONGs ambientais não são inteligíveis sem a consideração do novo cenário de embate político emergente desde as décadas de 1980-1990, seja pela ampliação dos espaços públicos não-estatais, com a abstenção do Estado em campos que lhe são de atribuição tradicional, seja pela desmobilização de segmentos politizados da sociedade civil, seja ainda pelo fenômeno de novas configurações macro-sociais e econômicas, decorrentes do incremento do neoliberalismo e da globalização.

Assim a emergência das ONGs, e particularmente das ONGs ambientais, é elucidada pelas lacunas de atuação sócio-políticas quer do Estado quer dos cidadãos. Por outro lado, eventos de grande relevo e repercussão nacional e internacional, como a Eco-92, propiciaram a reflexão acerca da inclusão das questões ecológicas no âmbito da questão social e também fomentaram a consciência da necessidade de estratégias de maior amplitude e articulação dos movimentos sociais e ONGs, a se consolidarem na forma de redes.

Os direitos metaindividuais e seu debate no seio da sociedade civil permitiram a base teórica e jurídica para a garantia de direitos socioambientais. Embora recente, a discussão dos direitos socioambientais tem favorecido grandemente a preservação do meio ambiente, da biodiversidade, do patrimônio genético natural, e ao mesmo tempo alcançado a transformação de condutas humanas degradantes e favorecido a vida das populações locais, particularmente as tradicionais.

Por outro lado, há ainda muitas sombras no percurso. A inserção da discussão das ONGs no âmbito do terceiro setor, revela uma postura ambígua e manifesta interesses mercadológicos intervenientes nas políticas públicas concernentes às questões ambientais. A degradação crescente do meio ambiente por si mesma é eloqüente e revela que as estratégias, mesmo as eficazes, ainda não são bastantes para reverter o descaso e para fazer frente aos ritmos de produção e exploração exigidos pelo acúmulo do capital.

Hoje, ao se analisar a atuação social de um determinado grupo é mister compreender também a incidência de parcerias entre os atores sociais, os enredamentos operados entre as diversas esferas da sociedade. Os sujeitos necessitam interagir, no caso por nós ora abordado, as comunidades pobres específicas, as ONGs ambientais e o Estado.

Sobre este ponto, há algo que podemos aproveitar de Gohn (2003), sobre o regime de parcerias:

Por isso, ao longo dos anos 90 os movimentos sociais em geral, e os populares em especial, tiveram que abandonar algumas posturas e adotaram posições mais ativas/propositivas. Passaram a atuar em redes de parceria com outros atores sociais, dentro dos marcos da institucionalidade existente e não mais à margem, de costas para o Estado, somente no interior da sociedade civil, como no período anterior, na fase ainda do regime militar. A nova fase gerou práticas novas, exigiu a qualificação dos militantes. ONGs e movimentos redefiniram seus laços e relações. As redes, as parcerias entre movimentos e as ONGs criaram um novo movimento social: contra a globalização predominante, geradora de miséria; eles clamam, articulados em redes internacionais, pela defesa da vida com dignidade. O perfil do militante dos movimentos sociais se alterou e as teorias estão a exigir de nós explicações mais consistentes (2003, p. 30 -31).

Creemos, destarte, que o fulcro de nossa pesquisa vem de encontro a essa inquietação geral e bem dentro de uma perspectiva geral de parceria em vista da valorização da dignidade humana. Aliás, a mobilização e organização popular em favor da recuperação de estruturas ambientais são descritas por Gohn como um dos dez eixos temáticos das lutas e demandas dos movimentos sociais no Brasil neste início de milênio (ibid., loc. cit.).

As ONGs socioambientais como se apresentam atualmente podem integrar os dois últimos referenciais apontados por Scherer-Warren (1994, 1998), ou seja, a concepção de um desenvolvimento que contemple a sustentabilidade ecológica e as necessidades da

população (alimentação, moradia, emprego, educação) e também a própria emancipação das comunidades mediante projetos alternativos. Algumas delas configuram-se no quadro das ONGs altermundistas anteriormente aludidas. Seu projeto social é melhor assimilado dentro da perspectiva dos movimentos sociais e fóruns engendrados no último século, em sua emergência histórica, e que tomam novo jeito nos primórdios do século XXI. Nestas ONG talvez resida a esperança de uma intervenção socioambiental consistente e prospectiva. Mas, elas correspondem ao universo geral das ONGs? Sua expressão social é suficiente para uma transformação no quadro social?

2. As redes de ONGs

Investigar o universo das ONGs é, igualmente, tomá-las dentro de um quadro maior de interações sociais que convencionamos recentemente denominar de “redes”. De fato, no tocante às ONGs e sua relação socioambiental, subsiste um emaranhado de relações, interesses, formas e ações que precisam ser descortinadas. O fato mesmo de associarmos numa mesma investigação o direito e as ONGs bem como referi-los dentro do contexto socioambiental das comunidades, já denota a presença de uma visão de complexidade e interação destes fenômenos, dos atores sociais, das disciplinas acadêmicas envolvidas e dos saberes extracientíficos. O que pretendemos em nossa análise é descortinar alguns pontos referenciais - ou dito de outro modo, algumas certezas provisórias, e permitir brechas para que o caminho continue a ser percorrido. Uma nova consciência emerge, é certo. Mas ainda há muito por fazer e operar... As redes de ONGs e rede de redes são caminhos de solidariedade, de alteridade, de respeito à diversidade desde que acompanhadas de uma constante reflexão crítica, de criatividade e de busca incessante de maneiras sempre renovadas de enfrentamento dos problemas sociais. Mas podem também servir a causas menos nobres, ao controle e subjugação das iniciativas populares, à cooptação das forças sociais em benefício das formas hegemônicas de poder econômico e político.

Nos sistemas vivos, é forçoso convir com Morin que subsiste uma identidade dupla: de autonomia (identidade peculiar) e dependência (pertença a um sistema). Esta autonomia dependente, entretanto, não é uma via de mão única, em que apenas o sistema transfere qualidades aos seres. Na relação ecológica, seres também transformam o meio. E o meio transforma os seres. Há uma co-produção, uma interpenetração, ou, no termo usado por Morin, uma *interação*. A reciprocidade é fundamental para se conceber e analisar o sistema ecológico, que é aberto, em constante devir, entrecortado de emergências.

Evidentemente, a vida em sua mais diversas articulações e manifestações, é um sistema aberto, complexo e marcado pela dinamicidade, sujeita às transformações resultantes da interação do meio com os seres dos quais se compõe. A autonomia dependente, as transformações do meio, as interações precisam ser consideradas mediante uma categoria que vai além da dialética. Incorpora-a mas avança. É a dialógica⁵¹, situada no âmbito dos princípios mais que dos fenômenos. Enquanto a dialética reconhece a superação, por meio da síntese, do antagonismo existente entre fenômenos antitéticos, a dialógica, sem desconsiderar a verdade da dialética, percebe que duas lógicas opostas, embora se “combatam mortalmente”, também se “alimentam uma à outra”, como em simbiose (cf. Morin: *ibid.*: 79-80)⁵².

As redes, entendidas como forma solidária de interação, de articulação e entrelaçamento, mediante laços mais ou menos estáveis, existem, pois, nas diversas relações biológico-sociais. As ONGs, como toda a ação social de caráter solidário, se restritas a uma estratégia isolada correm o risco de pequena efetividade ou repercussão dos propósitos a que perseguem ou mesmo de extinção. Assim, as redes ou articulações emergem como uma necessidade para dar conta de uma realidade complexa e com desafios crescentes, particularmente num mundo globalizado, de relações macro-sociais e macro-econômicas intensas. Destarte, o intercâmbio se faz cogente e instiga a reflexão sobre novos modelos de enfrentamento dos problemas sociais, de cunho solidarístico, também no âmbito científico:

No mundo globalizado há uma tendência tanto das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais em pensar sua articulações e intercâmbios mútuos enquanto redes

⁵¹ A dialogia concerne ao âmbito do paradigma, mais que do fenômeno. Supõe a superação dos modelos lógicos clássicos, unidirecionais, pela percepção de mais de uma lógica simultânea, não-linear, que compreende a relação fenomênica em termos de concorrência, antagonismo, complementaridade. Considera não apenas o real, mas também o virtual contido nos elementos em diálogo, e percebe a incerteza e insegurança de que se imbuí o saber científico.

⁵² Na dialógica, as lógicas em oposição, não são apenas antagônicas e concorrentes, mas também simultâneas, complementares. Convivem, coexistem, sem necessariamente se suplantarem uma à outra, ou se resolverem numa síntese. O combate é mortal, a extinção/morte está presente no conflito, qual sombra constante, mas não necessariamente redundando nela como solução lógica. Assim, o que permanece é a incerteza, por se tratar de um sistema complexo, as variáveis intervenientes não permitem uma previsibilidade linear, nem tampouco uma síntese certa. Uma concepção dialógica não suprime a dialética. Complementam-se: a dialética considera o fenômeno. Está no nível do manifesto, do atual. A dialógica é um olhar mais amplo, que considera também o virtual. Está no nível do paradigma, da lógica, dos princípios. A dialética é necessária para focar o processo. A dialógica, para a visão da complexidade: o atual e o virtual, as partes, o todo, as interações, as ações, retroações, ordens e desordens, organização, cisões e dispersões, enfim, os sistemas e o que vai além deles. A concepção de dialética, em Morin, é uma visão rica. A síntese, ou melhor, a superação, não é uma superação total, final e definitiva, mas sempre provisória e parcial, embora constituída como momento privilegiado, implica uma contínua superação, sem uma total supressão das contradições (cf. Morin, 2004: 29). A superação, sempre provisória, a gerar a necessidade de outras superações, pode resolver-se, momentaneamente, numa composição igualmente provisória ou permanecer em Estado de conflito.

quanto do pensamento científico em criar modelos analíticos e categorias que dêem conta desta realidade. Os atores dos movimentos tendem a conceber a rede como uma categoria empírica, isto é, como um meio real ou virtual ou, ainda, uma imagem das novas formas de articulações solidarísticas e políticas da sociedade civil (Scherer-Warren, 2002: 63).

A exigência de solidariedade exsurge como uma reação à ameaça das “identidades ameaçadas, nos contextos globalizados”. Todavia, a própria solidariedade não implica necessariamente a “salvaguarda da alteridade, do mútuo respeito às diversidades”, se não vier acompanhada de um “pensamento crítico e auto-reflexivo em relação as suas práticas e experiências” (cf. Scherer-Warren, *ibid.*: 65).

Por outro lado, a emergência de redes de solidariedade corresponde a um momento político e histórico crucial, em que há uma lacuna social derivada da abstenção do Estado como provedor de políticas de seguridade social. Cria-se assim o que Moreno denominará de últimas redes ou malhas de seguridade (2000: 115). Com efeito, as relações entre Estado e sociedade civil; entre sociedade civil e mercado e, finalmente, o problema do empoderamento (fortalecimento e autodeterminação da sociedade civil) são pressupostos fundamentais para o entendimento das redes (cf. Scherer-Warren, 1999: 37-38), bem como das ONGs, conforme já abordamos anteriormente, e são a causa imediata da emergência das atuais redes, as quais propiciam o estabelecimento e desenvolvimento de um *capital social*, assim concebido como aquele que aparece quando as relações interpessoais mudam de forma a fim de facilitarem a ação (cf. Scherer-Warren, 2002.: 66 e tb. Moreno, 2000). Assim as estratégias extrapolam o âmbito local para alcançar conexões outras, até no cenário transnacional. Evidentemente, isto é fortemente uma reação às próprias estratégias políticas e econômicas, que não se restringem ao local, mas cada vez mais acentuadamente internacionalizadas.

Mas como entender as redes? Para Castells, a rede equivale a um conjunto de nós interconectados, descentralizados, com base numa lógica que incorpore a tensão entre inclusão/exclusão, em que todos os nós, mesmo se há os mais relevantes, necessitam-se mutuamente. O sistema não comporta uma dominação de um nó sobre outro (2000: 15)

Ora, na concepção de redes subsiste claramente um núcleo semântico, relativo à ligação, vinculação, articulação. Não pode haver rede sem que haja laços ou nós de ligação.

Pode assim emergirem *rede de redes* a fim de se propiciarem estratégias de articulação e atuação de maior consistência para enfrentamento dos dilemas sociais. Eminentemente é um modo de empoderamento dos movimentos e organizações sociais a fim de fortalecerem seu potencial solidarístico e também de ampliarem e consolidarem estratégias.

O escopo fundamental da rede deve ser os processos emancipatórios sociais, particularmente no tocante às redes de ONGs ou rede de redes. A estratégia de redes pode até ser concebida como forma de enfrentamento de uma eventual fragmentação decorrente da especialização das ONGs:

A especialização das ONGs, em princípio, não foi a causa de sua fragmentação, pois elas passaram a trabalhar por projetos específicos, focalizados, e atuarem em *redes*. *Redes temáticas de abrangência local, regional, nacional e transnacional*. Quando surge um fato mais abrangente, as redes temáticas se entrecruzam (Gohn, 2005: 90 – grifos nossos)⁵³.

Assim movimentos sociais e ONGs, na era da globalização, se articulam como redes sociais complexas que conectam simbólica, solidarística e estrategicamente sujeitos e atores coletivos cujas identidades vão-se construindo num processo dialógico de identificações sociais, éticas, culturais e político-ideológicas, de intercâmbios, negociações, definições de campos de conflitos e de resistência aos adversários e aos mecanismos de discriminação e exclusão sistêmica (cf. Scherer-Warren, 2002: 82).

As redes, neste sentido⁵⁴, não só se constituem como mecanismos estratégicos de estímulo à solidariedade mas incidem sobre o âmbito político-ideológico, e compreendem modos de atuação a perceber a própria dinâmica/dialética social. Em outras palavras, uma rede solidária de ONGs embasa-se na consideração dos antagonismos peculiares da sociedade e busca elementos de intercâmbio, negociação, informação, tomada de consciência dos conflitos, maneiras de resistência, agências de manutenção e fomento, a fim de fomentar a emancipação dos próprios movimentos sociais.

Algumas características são comuns às redes de movimentos e de ONGs: a) *articulação de atores e movimentos sociais e culturais diversificadas e por razões diversas* (ações de bairro, ações em torno de uma demanda específicas, questões regionais; intercâmbio de informações ou experiências; causas conjunturais e pontuais...);

⁵³ Segundo Gohn, na seqüência do texto, as causas da fragmentação e do enfraquecimento político das ONGs cidadãs deve ser procurada no “crescimento e fortalecimento do pólo associativo do Terceiro setor, pouco ou nada politizado, com compromissos genéricos sobre o combate à exclusão social, com discurso diluidor dos conflitos sociais, preocupado apenas com a inclusão social em termos de integração social ao *status quo* vigente, sem questionar as bases do modelo de desenvolvimento vigente; a opção das ONGs pelo trabalho institucionalizado, que é uma necessidade, mas priorizando a via das parcerias com as políticas públicas estatais, decorrente do item anterior, o trabalho com políticas públicas levou a trabalhos concentrados em projetos focalizados, para clientelas específicas, desconsiderando-se os processos, os conflitos envolvidos e a universalização das demandas...” (Gohn, 2005: 90-1). Note-se que este comentário da autora conecta bem os temas por nós até agora analisados: o Terceiro setor, como se afigura, dilui a conflituosidade sem na verdade tocá-la em profundidade, porquanto subsume a lógica hegemônica da globalização de mercado. Perde-se em termos de processualidade, politização e, conseqüentemente, de participação cidadã e emancipação social. As redes de ONGs cidadãs e movimentos sociais podem servir de antídoto a estas práticas.

⁵⁴ Convém assinalar bem aqui que este sentido positivo só se refere a um tipo de ONGs: as militantes, altermundistas ou cidadãs, “que têm finalidade de melhorar ou fortalecer a própria sociedade civil, objetivando provocar microtransformações, locais ou no cotidiano ou macrotransformações, mais globais e de sistêmicas” (Scherer-Warren, 1999: 31). Obviamente, como abordamos na seqüência, nem toda e qualquer organização se subsume a esta caracterização.

b) *transnacionalidade*: cuja intensidade varia conforme a rede, em geral decorrente da necessidade de financiamentos internacionais ou formas aprimoradas de cooperação; c) *pluralismo organizacional e ideológico* – evidentemente conservando entre os membros da rede um mínimo consenso ético (princípios norteadores), d) e, finalmente, *atuação nos campos cultural e político*, notadamente para imprimir novo sistema de valores, de conotação ética e com forte apelo à sensibilidade coletiva (cf. Scherer-Warren, 1993: 119-123). Tais peculiaridades imprimem às redes um potencial e significados políticos nada desprezíveis, que interferem, positiva ou negativamente, no âmbito dos novos espaços públicos, especialmente na construção ou manipulação de utopias; passando pela consolidação democrática e alteridade ou pela supressão do protagonismo social dos movimentos e cidadãos, e, atingindo o âmbito da integração regional e internacional, ao favorecer modos de vida alternativos ou em benefício da globalização hegemônica e mercadológica.

Resulta, pois, que o estabelecimento de redes é perpassado também pela ambigüidade⁵⁵. É cogente atentar para a dialética do processo social. Nem sempre as redes têm um caráter eminentemente positivo e solidário. As redes podem muito bem servir à uma lógica de centralização, de controle não só do poder estatal, como também das formas hegemônicas de poder político, econômico e social derivadas da internacionalização do capital, particularmente o especulativo, das bem engendradas formas de articulação tecnológicas e de informática, das ideologias imperantes na atual ordem global. Subsiste, pois, o antagonismo no seio desta realidade complexa que tomamos sob o nome de “redes”. Há, evidentemente, uma dimensão libertária quando se trata de veicular informações e estratégias de ONGs militantes/cidadãs/altermundistas e dos novos movimentos sociais de caráter emancipatórios em favor da própria participação das comunidades, mas há também uma dimensão não-libertária, anti-democrática, em que aparece a figura já referida do aparelho computacional-decisório- subjugador do Estado e das elites de domínio social. Uma rede de informações de uma grande nação como os EUA ou de uma transnacional de poder econômico superior a certos estados nacionais, mediante uma grande malha de computadores e outros recursos tecnológicos, a serviço das suas lideranças respectivas e de suas estratégias de ação político-econômicas (e

⁵⁵ Quando prevalece o antagonismo, ao invés da solidariedade/complementaridade num sistema, exsurge a crise. A economia de mercado, caracterizada por acirramento da competição, portanto do antagonismo, fomenta a crise. O mesmo sucede no interior dos indivíduos. Quando subsistem antagonismos prevaletentes, tende-se à dispersão, a uma angústia profunda, a uma crise existencial. Quando luzes e sombras, por exemplo, são integradas, quando se reconhece o antagonismo vital e sua complementaridade, a crise é debelada, e se manifesta novamente um mecanismo de desenvolvimento criativo da personalidade, em meio a sua ordem/desordem.

mesmo de seu poderio bélico), pode ser vista como libertária? Ao mesmo passo que a rede pode servir incisamente em alguns casos concretos como a condenação do crime e criminosos envolvidos na morte de Chico Mendes (cf. Scherer-Warren, 1998: 176) pode também significar um reducionismo, tanto da parte das comunidades políticas locais (p. ex. na estranheza aos subsídios do Norte, entendidos com justa desconfiança como intervenção e cujos objetivos escusos às vezes escondem interesses alheios a problemática ambiental) ou mesmo da parte das orientações das ONGs e redes do Norte e das suas respectivas agências financiadoras (que nem sempre compreendem a peculiaridade dos processos emancipatórios do Sul e, tantas vezes, tem orientações mais conformes à ótica neoliberal do que propriamente buscam formas de empoderamento e de ampliação da subjetividade dos cidadãos).

As ONGs, e tampouco as suas redes e suas rede de redes, são um escopo em si mesmas. Não podem substituir o protagonismo dos movimentos sociais. Devem ser vistas antes como parceiras, como aliadas no processo emancipatório. O escopo é o empoderamento da sociedade civil a fim de verem suas reivindicações e necessidades atendidas.

As ONGs ambientais no Brasil já há algum tempo vêm se conectando numa dinâmica de redes, quer mediante os contatos com as ONGs do Norte sensíveis aos problemas que nos afetam, quer mediante os mecanismos de financiamento, por meio das agências públicas e privadas, quer no estabelecimento de vínculos estreitos com movimentos e organizações populares, com meio investigativo-científico, e até mesmo com a ligação às diferentes igrejas e tradições religiosas a fim de construir uma mística ecológica. O incremento de redes de ONGs ambientais especificamente entre nós se dá num momento histórico bastante visível: a Eco-92. E a causa principal adotada por estas redes é decorrente da implementação das agendas 21 locais. O destino das redes e redes de redes a envolver as ONGs ambientais no Brasil dependerá de sua capacidade de articular a questão ambiental com demandas sociais, e não apenas no intuito de preservação da natureza. O elemento antrópico precisa ser visto como integrante da questão ambiental e a consciência ecológica percebida como uma questão socioambiental. Por outro lado, à medida em que mantiverem despertas sua consciência crítica acerca da dialética social e de suas próprias ambiguidades, poderá desvencilhar-se dos embaraços ideológicos e das cooptações do poder político-econômico.

3. Aspectos do desenvolvimento da questão legislativa em torno das ONGs e OSCIPs

Após pensarmos as ONGs e suas relações em redes, faz-se necessário refletirmos ainda sobre a sua legislação específica no Brasil atual, um pouco de seu desenvolvimento e o que pode nos dizer no tocante a sua natureza, mesmo porque a dimensão jurídica é um dos escopos principais de nossa análise. Como expusemos anteriormente, a lei que regula o multifacetado quadro de ONGs no Brasil é a Lei das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), Lei 9790, de 23.3.1999. Em verdade constitui-se como marco na legislação brasileira acerca das entidades privadas de interesse público, e engloba todo o chamado “terceiro setor”, com toda a problemática advinda desta concepção como acabamos de refletir. Mas por que se chegou a esta norma? Qual a inteligência desta lei? Como era a legislação anterior? Qual o contexto de sua formulação e promulgação? As respostas a estas perguntas permitirão que entendamos melhor a lógica mesma das OSCIPs e, por consequência, das ONGs. Ao mesmo tempo, confirmam as ponderações acerca do Terceiro setor havidas anteriormente.

Como vimos com relação as ONGs, não é fácil desvendar o momento exato de sua emergência. Mais ainda quando se refere às entidades privadas de interesse público em geral. Há autores que vinculam as origens do “terceiro setor”, enquanto associativismo de iniciativa privada com cobertura social, às associações filantrópicas criadas no seio do protestantismo (cf. Sabo Paes, 2003: 92-93). Nestes casos, cria-se um nexos entre a ética protestante, nos moldes suscitados por Max Weber (1967) e a iniciativa individual a criar correntes para combater malefícios sociais (engendrados pelos próprios mecanismos do sistema capitalista, diga-se de passagem), mas de modo focal/pontual⁵⁶. Por outro lado, se reconhece que o advento da Teologia da Libertação na América Latina, impulsionou uma tomada de consciência distinta, tanto no seio do catolicismo e das sociedades sob sua hegemonia, quanto nas igrejas evangélicas tradicionais (luteranismo, anglicanismo, calvinismo, metodismo...), no sentido de se buscarem estratégias amplas, integradas, mais

⁵⁶ Não convém aqui uma discussão sobre a procedência do nexos entre protestantismo e capitalismo/protestantismo e associativismo filantrópico. Embora tenhamos uma opinião, cada vez mais transfigurada em convicção, que este gênero de argumentação possui alguns problemas substanciais: o primeiro deles é desconsiderar a riquíssima história do cristianismo anterior à reforma no tocante às associações de caráter filantrópico; à segunda é esquecer que também a indústria tem algo de sua gênese nos grupos de artesãos da idade média, muitos deles sob a sombra das catedrais do catolicismo romano ou ortodoxo; e, por fim, o de associar como eminentemente protestantes nações que não são propriamente nem uma coisa nem outra, quer por sua situação atual, quer em sua evolução histórica, tais como Alemanha, Suíça, Áustria, onde cantões ou províncias inteiras observam mais de uma forma de confissão religiosa. Ademais, atualmente, o processo de secularização destas nações tornam-nas mais indiferentes religiosamente do que propriamente desta ou daquela confissão.

bem elaboradas e articuladas de enfrentamento das estruturas iníquas sociais. E isto coincidiu e cooperou com a emergência dos Movimentos Sociais e ONGs cidadãs nas décadas de 70 e 80. Muitas comunidades de base serviram como seminários de movimentos populares (cf. Sabo Paes, op. cit: 93-96; Gohn, 2003; 23-32).

O terceiro setor, todavia, como o concebemos, cuja vinculação à iniciativa privada e à filantropia empresarial é notável, há de se consolidar na década de 90, quando o neoliberalismo ganha fôlego no mundo inteiro, propiciado pelas políticas econômicas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, além da ampliação significativa do poder das transnacionais, aliado à ascendência dos governos neoconservadores, como os de Reagan, Thatcher e seus sucessores (cf. Hobsbawn, 1995). E é justamente neste contexto que se deve entender a legislação das OSCIPs.

Uma rápida passagem pela legislação anterior⁵⁷ à lei acerca das entidades de interesse social no Brasil permite desvendar alguns elementos sugestivos de análise. São editadas em momentos peculiares da história política nacional, como destaremos a seguir. As primeiras legislações de caráter específico se consolidam à sombra do getulismo. A Lei n. 91, de 28.8.35, há de reconhecer como de “utilidade pública” as sociedades civis, associações e fundações, destinadas aos fins de interesse coletivo (“com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade” – art. 1º. da Lei n. 91), orientação posteriormente albergada pelo Código Civil Brasileiro (decreto-lei n. 4657, de 4.9.1942), ao se referir às “organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e fundações”.

Parece relevante ainda apontar para o fato de que a regulamentação destas normas há de ocorrer num período bem posterior. A declaração de utilidade pública federal, por exemplo, deve ser expedida mediante decreto do Presidente da República, como consta no decreto 50.517, de 2.5.1961. A lei n. 91 referia-se apenas a um decreto do poder executivo, com a mesma exigência de intermédio processual no Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Note-se que é o primeiro período de expansão industrial no país.

Os registros públicos serão regulados pela Lei n. 6015, de 1973, e a fiscalização se regulamentará pela Lei n. 5869, do mesmo ano. Chama atenção aqui que é o período justamente da governação militar em que há o embate da sociedade civil com a ditadura.

⁵⁷ Serviram-nos de referência sobre a legislação específica, as obras de Szazi (2001); Montañó (2003); Sabo Paes (2003). Entre estes autores há substanciais diferenças no tratamento das normas. Enquanto os primeiros tem uma postura crítica com relação à evolução legislativa, o segundo, como militante dos quadros jurídicos, toma-a apenas em sua acepção estritamente técnica, numa obra bastante minuciosa acerca da legislação com a pretensão de orientar as OSCIPs na sua tarefa social. Não se nota, neste último caso, uma aplicação dos critérios de uma sociologia crítica do direito. Seu valor está no conjunto de informações, aliás abundantes, sobre os meandros jurídicos do “Terceiro setor”, a cujo campo se restringe.

A maioria da legislação concernente às OSCIPs e ao chamado “Terceiro setor” datam, porém, da década de 90, com a chancela do governo de Fernando Henrique Cardoso, e sua política social visivelmente minimalista, marcada pela transferência da responsabilidade social do Estado à iniciativa privada, pela abertura de mercado, pela privatização de bens públicos (cf. Montañó, 2003: 221-222). Deste período é a lei n. 9608, de 18.2.1998 que dispõe sobre o Serviço do Voluntariado, abertura essencial a preparar o caminho das OSCIPs e das parcerias. Ainda em 1998, a 15 de maio, publica-se a Lei 9637, a conferir o estatuto de organizações sociais às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, destinadas ao ensino, pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à *proteção e preservação ambiental*, à cultura e à saúde. O escopo político desta norma evidencia-se: uma radical transferência de atividade eminentemente público-estatais para iniciativa privada. E, finalmente, a Lei 9790, de 23.3.1999, propicia o surgimento das OSCIPs, ao mesmo passo que institui e disciplina o termo ‘parceria’.

Recorde-se ainda que este é o mesmo ano da Lei n. 9867, cujo conteúdo dispõe sobre as cooperativas sociais, destinadas explicitamente a “inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho” e assim promover a “integração social”. Todavia, sob termos de boa repercussão social (“inserção”, “promoção”, “integração social”) camufla-se novamente a abstenção do Estado de algumas de suas obrigações precípua de intervenção nas regras mercadológicas e no sistema de atendimento social desviando-as para a iniciativa privada. A lei referida elenca como público-alvo os “deficientes físicos e sensoriais”; “deficientes psíquicos e mentais”, “dependentes de acompanhamento psiquiátrico” ;“egressos de hospitais psiquiátricos” ou “de prisões”; com penas “alternativas à detenção” e os “adolescentes” em situação familiar e social de risco. Porém, a lei não discrimina a atuação do Estado no âmbito destas cooperativas, salvo no tocante ao atestado proveniente da Administração Pública acerca do estado de desvantagem.

Na campo da transferência dos recursos financeiros públicos à iniciativa privada, é pioneiro o Código Tributário Nacional (Lei 5172, de 25.10.66) a instituir o sistema de isenções tributárias, reforçado depois pela disposições acerca das imunidades⁵⁸ tributárias do texto constitucional de 1998 (art. 150, inc. IV, c). Mas a grande alavanca se deu justamente na década de 1990, com Fernando Henrique Cardoso, com a Lei 9732, de 11.12.1998, acerca da isenção da contribuição da seguridade social, das entidades filantrópicas; e com o decretos n. 2536, de 6.6.98, modificado pelo texto do de. N. 3504,

⁵⁸ Para efeito de distinção terminológica, seguimos aqui a usual diferença realizada pelos tributaristas nacionais: imunidade, quando a vedação de cobrar impostos deriva de texto constitucional, e isenção quando a vedação provém da legislação infraconstitucional.

de 13.2.2000, acerca da concessão de certificado de entidade para fins filantrópicos⁵⁹. Sem contar, a grande possibilidade facultada pela Lei 9637/1998, de o Estado destinar recursos a entidade privada sem fins lucrativos quando no exercício de atividades públicas, sem exigência de “processo licitatório”.

Do exposto, no tocante à evolução legislativa acerca das OSCIPs, impõem-se a conclusão de que este conjunto normativo está bastante vinculado a um contexto histórico de política neoliberal, em âmbito nacional e internacional, com a diminuição acentuada do Estado em benefício das livres condições de mercado, e numa explícita transferência de atividades públicas estatais essenciais para a iniciativa privada.

⁵⁹ A renúncia fiscal de pessoas jurídicas no Brasil não é algo insignificante. Segundo Szazi (2001:113), a renúncia fiscal do Estado para as pessoas jurídicas para o ano de 2000 foi da ordem de 26 milhões de reais contra 5 milhões para todo o universo de contribuintes pessoas físicas.

V

OBJETOS EMPÍRICOS DA PESQUISA: DEFESA DO PATRIMÔNIO NATURAL DO CERRADO, DE SUA BIO-SOCIODIVERSIDADE E DE SUAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

“Eu queria a muita movimentação, horas novas. Como os rios não dormem. O rio não quer ir a nenhuma parte, ele quer é chegar a ser mais grosso, mais fundo... Recebe o encharcar dos brejos, verde a verde, veredas, marimbus, a sombra separada dos buritizais, ele. Recolhe e semeia areias. Fui cativo, para ser solto? Um buraquinho d’água mata minha sede, uma palmeira só me dá minha casa. Casinha que eu fiz, pequena – ô, gente! – para o sereno remolhar...Dentro de mim eu tenho um sonho, e mas fora de mim eu vejo um sonho – um sonho eu tive. O fim de fomes. Ei, boto machado em toda árvore. Eu caminhei para diante. Em, ô gente, eu dei mais um passo à frente: tudo agora era possível.”

(João Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas: 332-3)

Muito embora não possamos descurar de uma visão integral antro-po-ecoplanetária, a nossa abordagem deve tanger também a enfoques específicos a fim de permitir a realização da investigação. Assim, dentro da grande gama de temas ambientais de grande relevância, optamos por circunscrever nossa pesquisa a dois enfoques preferíveis:

- a) as políticas públicas tendentes à defesa do patrimônio natural do cerrado, com sua bio-sociodiversidade;
- b) as políticas públicas concernentes às unidades de conservação.

A eleição deste duplo enfoque é explicada por uma série de fatores: desde a relevância política de ambos no cenário nacional e internacional (a capacidade do governo de implementação de programas nestas áreas, o interesse internacional, inclusive mercadológico, as pressões dos organismos internacionais e internos...); passando pela íntima conexão deste temas com as candentes questões de caráter socioeconômico (o problema da produção de renda, a perda do patrimônio natural, o desamparo das populações por conta de um modelo de desenvolvimento predatório e especulativo...) e, finalmente, sua vinculação antropossocial (a realidade das comunidades tradicionais, a preservação de sua forma de vida, a integração com o meio ambiente, a precariedade de suas condições de vida...). Aduzidos a esses fatores se encontra um motivo particularmente importante em nossa análise: os enfoques escolhidos revelam o caráter eminentemente público da discussão e exigem uma postura de enfrentamento dos problemas a eles atinentes com a consideração fundamental da esfera do poder público e da esfera pública nos termos já abordados em Habermas e Boaventura S. Santos. Portanto, são enfoques que permitem vislumbrar a efetiva atuação das ONGs como mediadoras no processo de emancipação

sócio-político. Por outro lado, são elementos que manifestam os conflitos sociais existentes na sociedade e por esta mesma razão não raras vezes são transformados em lides submetidas ao Poder Judiciário, que é, como já foi mencionado, é uma dos eixos de nossa investigação (as ações jurídicas).

1. O patrimônio natural do cerrado e sua bio-sociodiversidade

O universo, como bem explicita Morin em base às novas descobertas da microfísica e macrofísica, não é um todo homogêneo, ordenado, uniforme. É antes um *uni-pluriverso*. A diversidade e a unidade permanecem em constante ligação, em vínculos antagônicos, mas também de atração, de conflito e síntese. Não somente como uma superação dialética que se resolve numa síntese, mas numa concorrência e complementaridade simultânea, em que antítese e síntese são simultâneas, numa pulsão contínua em espiral. Há elementos conectados em nossa análise, que exigem uma postura de reconhecimento do anel solidário das noções apontadas. O direito e o atual estágio das organizações não-governamentais são fenômenos que só podem ser mais bem visualizados, como os entendemos, se os considerarmos na perspectiva da complexidade, da tensão contínua e simultânea de pólos opostos, mas também complementares. Por isso escolhemos os dois eixos estruturantes de nossa investigação: o patrimônio natural do cerrado do centro-oeste brasileiro, com sua bio-sociodiversidade, e as unidades de conservação relativas ao cerrado desta zona geo- sócio-política.

1.1. Noções de biodiversidade, de sociodiversidade e de patrimônio natural

Quando se refere proteção à biodiversidade do cerrado, refere-se necessariamente ao patrimônio natural do cerrado e à sociodiversidade, com seu conhecimento tradicional associado. Antes de partirmos propriamente à consideração específica das políticas relativas ao nosso escopo, convém elucidarmos do que estamos nos ocupando especificamente. Como entender a biodiversidade e a sociodiversidade? No caso, são coisas vinculadas?

A *proteção à biodiversidade* a que nos referimos é justamente àquela relativa ao patrimônio natural, mesmo em seus aspectos genéticos. Por biodiversidade entende-se justamente “a existência, numa dada região, de uma grande variedade de espécies, ou de outras categorias taxonômicas (como gêneros, etc.) de plantas ou animais” (Ferreira, 1999: 301). A *diversidade biológica* foi definida pela Convenção sobre Diversidade Biológica,

de 1992, como a “A variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte: compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas” (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1997).

A biodiversidade emerge, pois, como noção complexa, interativa e holonômica, em que as relações são de reciprocidade. Não são apenas as espécies de fauna e flora consideradas em sua rica manifestação. Mas é também esta mesma diversidade considerada em relação ao ecossistema, ao complexo da vida, às interações existentes entre os seres, a gerem formas diferenciadas de vida e de novas formas de relação e vida. Numa espiral dinâmica, recorrente e dialógica entre os complexos ecológicos e os seres que o compõem, aberta também à emergência, ao novo.

A sociodiversidade, por analogia à biodiversidade, à variabilidade humana cultural, ecológica, étnica e interativa, relativa a um determinado espaço natural, geopolítico e social. A sociodiversidade tem profundo vínculo com o *conhecimento tradicional*, isto é, aquele gerado, mantido e reproduzido por comunidades tradicionais, assim entendidas aquelas com estilos de vida tradicionais que “pelo fato de conviverem, ao longo de décadas e séculos (e, em alguns casos, até milênios), em estreita interdependência com a natureza e os recursos biológicos nelas encontrados, desenvolveram tecnologia e conhecimentos próprios acerca dos usos e serventias das plantas nativas” (Rocha, 2003: 439) e outras formas sustentáveis de utilização dos componentes dos recursos da natureza tais como os “povos indígenas e populações locais (caboclos, ribeirinhos, extrativistas, quilombolas, caiçaras, agricultores familiares...)” (id., *ibid.*: 429)⁶⁰

Neste quadro, o conhecimento tradicional das populações humanas aparece com um elo desta espiral. Em razão de sua interdependência com o meio natural, constitui-se como um elemento fundamental para a proteção ambiental.

A *bio-sociodiversidade* é, portanto, conceito eminentemente complexo, a referir-se ao entrelaçamento da vida num dado ecossistema ou bioma. Congrega a configuração biológica em sua diversidade ao elemento antrópico, a expressar-se na interatividade, na reciprocidade e na retroação. É preciso reconhecer, como o faz a teoria da complexidade, que toda organização viva comporta diversidade, conseqüência das interações eco-organizativas a engendrar especializações. Na integração subsistem mecanismos de subjugação-repressão, como da esfera antropo para a esfera bio, mas também de dependência e emergência. O anel é uma contínua espiral entre autoprodução anárquica

⁶⁰ cf. tb. Rocha, 2003, p.88 e também *Convenção sobre a Diversidade Biológica*, art. 8j

dos organismos e ao mesmo tempo pela sua organização hierárquica. A defesa da bio-sociodiversidade é defesa da própria dinâmica complexa da vida.

Por fim, o conceito de *patrimônio natural* está intimamente vinculado a esse conceito acima refletido – o de bio-sociodiversidade. Patrimônio natural é noção dinâmica, de caráter primordialmente jurídico, a considerar o meio ambiente como um *bem socialmente protegido*, afeto à coletividade. Uma vez que o meio ambiente é um “conjunto de relações e interações que condiciona a vida em todas as suas formas”, segundo o disposto no art. 3º, inc. I da Lei 6938, de 31/8/1981, a regular a política nacional de meio ambiente (PNMA), é bem socialmente protegido. A proteção ambiental deriva do princípio constitucional estatuído pelo art. 170, inc. VI da CF/88.

Não obstante, o legislador constitucional, ao inserir o meio ambiente como *res communes omnium*, não legitimou, exclusivamente, o Poder Público para sua tutela jurisdicional civil, como interesse difuso. Assim o fazendo, apartou o meio ambiente de uma visão de bem público *stricto sensu*, mas, ao que tudo indica, elencou o bem ambiental como disciplina autônoma e a título jurídico autônomo (Leite & Ayala,2002:51-2).

O meio ambiente é assim, em razão de seu título jurídico autônomo no bojo da CF/88, bem afeto à comunidade. Embora público, não é tutelado exclusivamente pelo Poder Público, a fim de limitar e circunscrever a própria atuação do Estado, tantas vezes lesiva ao meio ambiente. Por ser *res communes omnium*, ou seja, coisa ou bem comum a todos, é também patrimônio comum. E não é um patrimônio apenas ao lado de outros. Tem uma posição hierárquica de precedência em face dos outros bens e valores quando em conflito com outros bens patrimoniais de base individual ou econômico-industriais, porquanto seja uma bem difuso e afeto à coletividade: *res communes omnium*! Os direitos ambientais têm como base de proteção essa nova concepção jurídica, direitos emergentes cuja base é o patrimônio natural, por sua própria natureza, cada vez mais extensos e incisivos. Todavia, como recorda Norberto Bobbio, “uma coisa é falar dos novos direitos e cada vez mais extensos; outra é garantir-lhe uma proteção efetiva” (Bobbio, 1992:63).

Não há como referir à questão ambiental na atual conjuntura sócio-política sem investigar sua relação com o uso sustentável dos recursos naturais e, ao mesmo tempo, o papel dos movimentos sociais de base e ONGs na implantação de políticas públicas nesta direção. Por *uso sustentável* entendemos aqui um conjunto de políticas públicas e processos sociais e administrativos destinados a possibilitar o manejo e utilização dos recursos naturais de modo equilibrado, sem devastação, sem deterioração, mas que permita a natureza a existência normal, com a manutenção dos ciclos naturais de reprodução e reconstituição da biodiversidade, e ao mesmo tempo comporta a noção de desenvolvimento humano e social, sem prejuízo ambiental.

A idéia de desenvolvimento sustentável pressupõe um meio ambiente equilibrado, equidade social e viabilidade econômica. A conservação ambiental é um dos componentes fundamentais para alcançar tal desenvolvimento, tendo em vista que o termo compreende manutenção do equilíbrio ecológico por meio de utilização sustentável de recursos naturais. A conservação *in situ* de biodiversidade, além de garantir um meio ambiente equilibrado, constitui uma estratégia de manutenção de recursos naturais para as populações atuais e futuras, contribuindo para a busca da equidade social (Ramos et al., 2003:169).

Há, então, a premência de políticas públicas para o uso sustentável – conjunto de ações estatais destinadas a legislar, fiscalizar, incentivar o manejo e utilização adequados dos recursos naturais onde se encontram, a fim de se conservarem suas qualidades essenciais bem como o equilíbrio de cada bioma em particular.

Todavia, não se pode associar a imagem de desenvolvimento atrelada ao uso sustentável daquela idéia *desenvolvimentista* verificada em muitos países periféricos, e particularmente nos Estados latino-americanos, nas décadas de 1960 e 1970.

Naquele período histórico, o conjunto de medidas estatais – no mais das vezes confinadas aos regimes ditatoriais implantados – não se incluíam no debate as demandas populares. As reivindicações da sociedade não contavam se não acordassem com o modelo imposto de progresso, que se demonstrou altamente concentrador, com aumento das desigualdades sociais e com graves danos ambientais.

Portanto, atualmente duas tarefas essenciais se impõem no atual quadro geopolítico: “repolitizar o desenvolvimento” e “reinventar a democracia participativa” (cf. Sheth, 2003). Sob estas duas bandeiras, destaca-se a nova política dos movimentos, particularmente o movimento ecológico. Impõe-se que os que se encontram na base da pirâmide social encontrem seu justo lugar como produtores e participantes da economia e como cidadãos na política.

Na América Latina, assim como noutros países em situação similar de desenvolvimento, os movimentos sociais de base juntamente com algumas organizações não-governamentais concebem estratégias locais, provinciais, nacionais e globais de enfrentamento de problemas concretos atinentes à vida das populações. Reivindicam basicamente que os direitos sociais e difusos sejam integrados às agendas políticas de um mundo globalizado e consideradas as questões colocadas pela sociedade civil, particularmente pelo empoderamento e aprimoramento da cidadania das populações mais pobres.

Nisto acabam num enfrentamento direto com o aparelho estatal, muitas vezes submisso a uma lógica política e econômica macroestrutural. Assim, os movimentos desenvolvem seus trabalhos em dupla dimensão: “definem as questões locais invariavelmente em termos translocais” (cf. Sheth, op.cit: 126).

O cerrado do Brasil Central oferece a oportunidade de vislumbrar esta dinâmica sócio-política-econômica com bastante nitidez, motivo pelo qual foi eleito como um dos eixos de nossa análise.

1.2. O cerrado no centro-oeste do Brasil: ameaças socioambientais do desenvolvimento e urbanização

1.2.1. As peculiaridades do cerrado – sua bio-sociodiversidade

Quando se fala de cerrado brasileiro, há de se convir que não se trata de uma cobertura vegetal homogênea e tampouco restrita a um determinado corpo de biodiversidade natural. É uma vasta composição de biodiversidade e sociodiversidade que cobre boa parte do território nacional e que se estende para além dos limites nacionais. “Tradicionalmente visto como um sertão longínquo e inóspito, o bioma cerrado tem um núcleo no Planalto Central do Brasil, que chega a 1,55 milhões de km², estendendo-se pelos estados de Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Tocantins, Bahia, Maranhão e Piauí” (cf. Theodoro, Leonardos & Duarte, 2002:148).

A extensa região central do Brasil compõe-se de um mosaico de tipos de vegetação, solo, clima e topografia bastante heterogêneas. O Cerrado é a segunda maior formação vegetal brasileira, superado apenas pela Floresta Amazônica. São 2 milhões de km² espalhados por 10 estados, ou 23,1% do território brasileiro. O Cerrado é uma savana tropical na qual a vegetação herbácea coexiste com mais de 420 espécies árvores e arbustos esparsos. O solo, antigo e profundo, ácido e de baixa fertilidade, tem altos níveis de ferro e alumínio (www.wwf.org.br)

A dimensão espacial do cerrado equivale ao resultado da soma das áreas da Espanha, França, Alemanha e Inglaterra.

Todavia, há peculiaridades características que permitem associar neste bioma variadas formas de composição da fauna e da flora, mas com relativa proximidade de vínculos característicos. Quando se fala em *cerrado*, em termos nossos e atuais, compreende-se então que assume um significado de dimensões bióticas, antrópicas e sócio-espaciais.

Cerrado é sinônimo de contrastes....bem Brasil. Chuvas torrenciais, bem antes das águas de março, dão lugar a um inverno impietosamente seco. É preciso saber viver no Cerrado. As plantas, por exemplo, aprenderam a buscar a umidade com suas vastas e profundas raízes. As árvores se defendem com grossas cascas. A geometria da intervenção humana sobressai diante da natureza, que ali é especialmente tortuosa. O Cerrado é a cara do Brasil. Cidades inchadas, favelas, campos arrasados pelas máquinas e povoados por bois, soja, cercas. Idealizado como celeiro que aliviaria a nossa penúria, o cerrado se converteu em grande exportador de víveres. Na mesma proporção em que

crece a produção, aumenta também a degradação, do ambiente e das condições de vida. (Bursztyn, 2002: 9).

Portanto, debalde se tenta encontrar definições muito precisas para algo marcadamente contrastante e complexo. Entretanto, sobressaem características comuns a definir o cerrado e os cerradeiros. Primeiro, o cerrado enquanto bioma é consequência deste quadro de estações climáticas com uma definição bem maior que o do restante do território nacional. Enquanto no sudeste brasileiro, por exemplo, podemos ter variações climáticas de até 10°. num mesmo dia de inverso, no qual chuva, frio e sol se alternam, no cerrado, e especialmente na faixa central do Brasil, há duas estações definidas: a das chuvas e a das secas. Verão com abundância de chuva e inverno extremamente seco. “O cerrado tem um clima tropical com uma estação seca pronunciada” (www.wwf.org.br).

Decorre daí a natureza da cobertura vegetal do cerrado, com sua singular tortuosidade, com predominância arborea arbustiva. Embora há de se convir que neste bioma há variações de paisagens:

Este bioma também se caracteriza por sua diferentes paisagens, que vão desde o cerradão (com árvores altas, densidade maior e composição distinta), passando pelo cerrado mais comum no Brasil central (com árvores baixas e esparsas), até o campo cerrado, campo sujo e campo limpo (com progressiva redução da densidade arborea). Ao longo dos rios há fisionomias florestais, conhecidas como florestas de galeria ou matas ciliares (www.wwf.org.br)

Com efeito, o cerrado compõe-se de onze ambientes diferentes no mesmo bioma (Sassine, 2007: 3). E em consequência desta heterogeneidade, emerge muito significativa e surpreendente biodiversidade, com uma fauna muito variada e rica:

Apesar de ser um bioma pouco estudado, sabe-se que o cerrado é uma das regiões de maior diversidade do planeta, com um grau de endemismo significativo... Estima-se que a flora da região possua 10 mil espécies de plantas diferentes (muitas usadas na produção de cortiça, fibras, óleos, artesanatos, além do uso medicinal e alimentício). Isso sem contar as 759 espécies de aves que se reproduzem na região, 180 espécies de répteis, 195 de mamíferos, sendo 30 tipos de morcegos catalogados na área. O número de insetos na região do cerrado é surpreendente: apenas na área do Distrito Federal, há 90 espécies de cupins, 1000 espécies de borboletas e 500 tipos diferentes de abelhas e vespas(www.wwf.org.br)

Sua biodiversidade é de tão modo representativa que 20 a 50% das espécies brasileiras ocorrem no cerrado (Sassine, *ibid*, loc. cit) . Entre as espécies de vertebrados e invertebrados presentes no cerrado citem-se as curicacas, emas, seriemas, araras-canindé e vermelhas, ararinhas-verdes, maritacas, garças-verdes, socós, garçotas, garças-brancas, gaviões-caipira, falcão-peregrino, carcarás, morcegos, lobos-guará, capivaras, macacos-prego, tamanduá-bandeira e mirim, cachorros-do-mato, quatis, raposas, ouriços, jaguatiricas, onças-pardas ou suçuaranas, veado mateiro, veado campeiro, veado mirá e

uma infinidade de outros mamíferos, grandes e pequenos, de aves, de insetos, peixes, anfíbios, répteis. Ao lado destas comunidades de vertebrados e invertebrados, há ainda uma relevante diversidade de microorganismos, como é o caso dos fungos associados às plantas presentes no cerrado.

Alguns destes animais são sazonais, de caráter migratório e mais notáveis na estação das secas, como os falcões-peregrinos. Outros, como as canindés, são observáveis mais nas águas. Mas há um elevado número de espécies endêmicas. Algumas sequer ainda catalogadas. E a maioria delas incide em mais de um região do território nacional, embora componham primorosamente o ecossistema regional. Muitas espécies reproduzem-se na região: das 837 espécies de aves catalogadas no cerrado, 759 se reproduzem na região. E o restante – apenas 78 – são migratórias. Muitas espécies são visadas e ameaçados de extinção.

Das espécies de árvores lenhosas podem-se encontrar no cerrado aproximadamente seis mil (!).

As peculiaridades arbóreas do cerrado apresentam ainda a importância ímpar na retenção de carbono: “O cerrado é um sumidouro de carbono. Boa parte das soluções para a emissão de gases está no bioma”. “ O poder de seqüestro de carbono está nas raízes, além do papel desempenhado pela casca grossa das árvores e pelas folhas secas”⁶¹.

Em suma, o que se tem é um bioma característico e imprescindível com uma vida intensa mas cada dia mais ameaçado por conta da força do crescimento econômico e das pressões do desenvolvimento.

E o cerrado, com suas peculiaridades e desafios naturais, estabelece uma relação típica intensa com quem nele vive. A relação antrópica no cerrado engendra uma *sociodiversidade* e forma um modo típico de vida: os “cerradeiros”. Mendonça, recorda que os povos cerradeiros não se definem exclusivamente como atributo territorial e tampouco só pelo cultivo de tradições, valores, saberes e sabores específicos de uma região, mas implica numa construção sócio-espacial, num interação simbiótica de homem-natureza. É, portanto, uma expressão de caráter identitário sócio-espacial, relativo ao sentimento de pertença, à consciência de sua diversidade e das diversidades dentro de sua própria unidade, nos contrastes das gentes que constituem os povos cerradeiros (cf. Mendonça, 2004: 326-7).

Infelizmente, com exceção da Amazônia brasileira e pequena parte do pantanal mato-grossense, todo o restante do território nacional já é zona densamente povoada ou

⁶¹ Depoimento do professor Laerte Guimarães Ferreira – coordenador do programa de doutorado em Ciências Ambientais da Universidade Federal de Goiás (UFG) concedido à Sassine, 2007:4.

em iminência de crescimento populacional. E o que ocorre é que o cerrado brasileiro foi considerado e é considerado como zona de ocupação, fronteira de desenvolvimento, “celeiro” nacional. (cf. Theodoro, Leonardos & Duarte, 2002:146-149). É o sertão inóspito que deve ser devassado, tornado habitável. Os medos e ansiedades do homem diante do novo, do desconhecido, do distante parece muni-lo também de uma força especial, muitas vezes agressivo-destrutiva, a impulsioná-lo, a torná-lo desbravador, mas também devastador daquilo que se lhe afigura como o ‘inimigo’, por ser diferente, desafiador.

O problema crucial do cerrado brasileiro, decorrente sobretudo da alteração do modo de vida tradicional das comunidades locais, pelo processo de urbanização e industrialização, é acelerada destruição da cobertura vegetal. Tem-se mostrado um dos biomas mais vulneráveis do ecossistema brasileiro e sua diminuição contém índices alarmantes de desmatamento e destruição da biodiversidade. O cerrado consta como um dos ‘vinte e cinco lugares ambientalmente ameaçados do planeta’ (Sassine, op. cit.: 3).

A ocupação acelerada e desordenada do cerrado reduziu em 48% a cobertura vegetal em consequência do desmatamento. Iniciou-se no século XVIII com a mineração. Um dos impactos ambientais de maior gravidade na região deu-se por conta do extrativismo mineral. O garimpo deu origem a contaminação dos rios com mercúrio e o assoreamento dos cursos d’água. A intensa atividade mineradora deixa marcas profundas na região. Exemplo disto é que a extração de ouro rio abaixo não raras vezes estava comprometida pela atividade mineradora nas cabeceiras dos rios. Atualmente as maiores ameaças do cerrado provém da expansão agropastoril e industrial. Apenas 1/3 do cerrado se encontra pouco antropizado. Há previsões de que nos próximos anos a devastação no cerrado supere a angustiante cifra do desmatamento da Mata Atlântica (cf. Braga & Pires, 2002: 30; www.wwf.org.br⁶²).

Assim, o cerrado, por suas características peculiares, incorporado originalmente no imaginário coletivo como algo feio, raquítico e fraco, foi depois transmudado em celeiro mundial em virtude de sua participação como gerador de produtos primários. É, então, percebido como um espaço de fronteira, um vazio (cf. Braga & Pires., *ibid.*: 31) a ser preenchido, povoado, urbanizado, industrializado e os benefícios de caráter econômico não são redistribuídos à sociedade.

Em razão de sua topografia, que varia da plana a suavemente ondulada, houve intenso recurso à mecanização e irrigação. “Estudos recentes indicam que apenas cerca de 20% do cerrado ainda possui vegetação nativa em estado relativamente intacto”, e o que é

⁶² Essas estatísticas tem também seu embasamento em dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (cf. Funatura et al, 1999).

pior, cerca de 80% do carvão vegetal destinado ao consumo no Brasil vem das árvores do cerrado. E são justamente as atividades econômicas a constituírem-se as principais ameaças atualmente ao cerrado. As técnicas de uso intensivo do solo para os fins monocultura de grãos – já em vista de ser substituída pela atividade canavieira ainda mais degradante – e a pecuária extensiva de baixa tecnologia, têm causado o esgotamento dos recursos locais. Associe-se a isto a utilização indiscriminada de agrotóxicos e fertilizantes a contaminarem água e solo. (cf. www.wwf.org.br).

A destruição e fragmentação dos habitats consistem, atualmente, na maior ameaça à integridade deste bioma: 60% da área total é destinada à pecuária e 6% aos grãos, principalmente soja. De fato, cerca de 80% do cerrado já foi modificado pelo homem por causa da expansão agropecuária, urbana e construção das estradas – aproximadamente 40% conserva parcialmente suas características iniciais e outros 40% já perderam totalmente. Somente 19,15% corresponde a área nas quais a vegetação original ainda está em bom estado (www.wwf.org.br).

Estima-se que sejam desmatados 1,5% da vegetação do cerrado ao ano. “Em Goiás, dois terços das áreas de cerrado já foram dematados” e dados da Universidade Federal de Goiás, revelam que “mais de 7% da área de cerrado está desertificada. São 7,7 mil hectares de campos de areia formados a partir da agressividade das atividades agropecuárias” (Sassine, *ibid.*: loc. cit). A desertificação decorre sobretudo da conjunção de condições climáticas e de solo e da prática desordenada e irracional do manejo inadequado agropastoril. “Em 14% das áreas do cerrado, o solo típico é arenoso, mais suscetível às forças das chuvas”, abundantes na região na estação úmida. “A formação de areais ocorre principalmente em áreas de plantação de soja, algodão e milho, além de pastagens com manejo inadequado. A ausência de espécies arbóreas, associada a enxurradas, favorecerá a ocorrência de erosões nessas regiões” (Sassine, *ib.*:loc. cit.).

E onde reinava a pobreza, hoje reina a miséria, a exclusão, a violência, o crescente tráfico de drogas, o comércio sexual, problemas de saneamento, de infraestrutura, de favelização e demais mazelas derivadas do chamado “desenvolvimento nacional”. As grandes cidades que compõem o cerrado do centro-oeste brasileiro - Anápolis, Brasília, Campo Grande, Goiânia, Cuiabá - assistem a um inchaço desordenado, a um aumento excessivo dos problemas sociais por conta do despreparo de sua estrutura urbana para a demanda crescente da população (cf. Braga & Pires, *ibid*: 31-34)

Apesar de sua importância local e global, o cerrado não foi reconhecido pela constituição federal de 1988 como “patrimônio nacional”, como o que aconteceu com a Amazônia, a Mata Atlântica e o Pantanal.

1.2.2. O cerrado como “fronteira” de povoamento e desenvolvimento. O ideário da construção de Brasília: sua evolução e o problema da especulação imobiliária

Por ser entendido como fronteira para o fim de povoamento e desenvolvimento o cerrado da zona central brasileira foi escolhido como região para a construção da nova capital brasileira. Brasília nasce com esta vocação e finalidade de povoamento e com base num ideário desenvolvimentista. Claro está que nesta perspectiva, as populações autóctones ali existentes não foram consideradas precipuamente em seu tradicional modo de convivência comunitária com o meio ambiente. O que se pretendia, e pretende, era trazer para a zona central gente que lhe pudesse impingir um jeito de progresso, à altura da vocação nacional e da conjuntura internacional. O revestimento natural da biogeografia do planalto central pouco dizia aos olhos ávidos de lucros e crescimento do modelo colonizador da política nacional. O bioma cerrado era apenas um empecilho a ser transposto e derrotado nesta fronteira “atrasada” do cenário nacional. E diga-se de passagem, por se constituir primordialmente de arbustos, muitas vezes esparsos, retorcidos e de pequena dimensão, bem mais fáceis de se derrubar que as compactas florestas do norte do país ou as espessas matas do litoral atlântico. Por outro lado, também não ofereciam graves dificuldades o relevo acidentado, mas pouco montanhoso da região. A industrialização e as modernas máquinas de intervenção ambiental, como as de terraplenagem, corte e derrubada de árvores, facilitavam por demais a operação e favoreciam grandemente o ideário do “progresso e desenvolvimento”.

Já na década de 1930, sob a égide do governo getulista, há políticas de caráter desenvolvimentista que se voltam para o centro-oeste brasileiro numa busca de integração nacional e em vista de sustentação econômica do “progresso”. Todavia, o grande impulso veio com o projeto de transferência do Distrito Federal para Brasília na década de 1960 (cf. Braga, 1998: 96)

O caso do Distrito Federal é, pois, emblemático dentro do quadro dos grandes projetos nacionais intentados desde a década de 1960, e que comportam a construção de estradas, hidrelétricas, portos, grandes projetos agrícolas na região amazônica, projetos de desenvolvimento do nordeste. São projetos que, por sua natureza grandiosa, afetam nitidamente o espaço geográfico e ambiental em que se inserem. Têm larga capacidade de sedução de contingentes migratórios, particularmente impulsionados pela demanda de mão-de-obra, a constituírem complexos processos socioculturais e econômicos, a serem absorvidos pela engenhosidade dos grandes centros urbanos (cf. Sousa, 1994).

Brasília se encaixa nesta lógica: é um aglomerado humano singular quando visto dentro da sociedade brasileira. Trata-se de um espaço pensado, com funções pré-definidas, implantado numa área física relativamente desocupada, sem nenhuma barreira social ou de peso que se contrapusesse ao projeto original. Talvez justamente em razão da ausência dessas barreiras é que se pode arriscar propostas que gozavam de uma perspectiva utópica, como foi o caso de vários projetos apresentados ao concurso público para a escolha do projeto da nova capital, até mesmo do vencedor de Lúcio Costa e Oscar Niemayer....A capacidade de sedução do projeto de Brasília sobre os indivíduos que se encontravam em disponibilidade para migrar é aí um elemento favorável à representação simbólica, que significava participar da construção da capital do país (Nunes, 2003: 76-77).

Com efeito, os cerradeiros – população majoritariamente rural - não ofereceram especial resistência à construção de Brasília. O Distrito Federal, programado para comportar 500 mil habitantes, ascendeu para um número de progressões geográficas alarmantes, chegando a uma população total da ordem de 1,768.190 habitantes, segundo levantamento da Codeplan de 1997. Duas classes sociais emergem significativamente no processo de urbanização e industrialização do Distrito Federal: o proletariado industrial e a classe média urbana, distante até mesmo do fim a que foi projetada a capital e do seu destino urbano: para abrigar o grupo social dependente da burocracia do Estado. Brasília apresenta-se como pólo de atração e fascínio aos migrantes também pela “possibilidade de aproximar fisicamente do poder”. Gente dos estados limítrofes e vizinhos vêm em busca de emprego e renda, como também melhor posição social. O Distrito Federal consolida-se também como pólo de fixação de migrantes⁶³. (cf. id., *ibid.*: 77-81)

Esta explosão habitacional obviamente gerou efeitos incisivos no ecossistema local, que, à época do início da urbanização tinha uma cobertura vegetal ainda virgem.

O Brasil Central, denominação geográfica até recentemente mais usual que cerrados, foi sendo ocupado sob o estímulos de migrações de trabalhadores que buscavam o promissor mercado de trabalho urbano e de empreendedores agrários... Os cerrados constituem uma zona natural de contenção das pressões sobre a Amazônia, cuja ocupação de forma adequada em termos sócio-ambientais é fundamental para a conservação das florestas tropicais. Assim, além de suas próprias características, os cerrados representam, também, o grande tampão de proteção da Amazônia – “buffer zone” – , tanto em termos ecológicos, como humanos. Entendê-lo e saber preservá-lo é fundamental não apenas para garantia da sustentabilidade de seu próprio processo de desenvolvimento, mas também para a qualidade ambiental da Amazônia (Burzryn, 1998:7-8).

Com efeito, na perspectiva holonômica que adotamos nesta nossa análise, considerar o cerrado é considerar todo as interfaces naturais e sociais da questão a que remete. O vínculo indissociável ambiental entre os diversos ecossistemas nacionais é patente. O cerrado adquire, pois, também uma importância geo-estratégica, quer pela seu

⁶³ 44% dos habitantes de Brasília, segundo dados da Codeplan de 1997, já é constituído de gerações nascidas no Distrito Federal, o que permite deduzir que a cidade adquire força de atração e também de fixação (cf. Nunes, *ibid.*:80)

vínculo fronteiro com a Amazônia, quer pela sua relevância hidrológica como berço das nascentes das principais bacias latino-americanas, quer como habitat e zona de reprodução de uma rica biodiversidade.

A despeito dessa sua relevância social, econômica, política e, sobretudo, ambiental, apenas 0,85% do cerrado encontra-se oficialmente em unidades de conservação. Assim, é prioritário a consideração dos blocos remanescentes de vegetação nativa do cerrado ainda inalterados como áreas de proteção ambiental. Evidentemente, o problema do cerrado, como ficou patente, não se reduz a implementação das unidades de conservação. É um elemento a mais dentro de uma política mais ampla de respeito e cuidado do bioma, associado ao respeito e cuidado com a vida do ser humano, notadamente das populações originárias.

Os parques de Brasília nascem com essa vocação ecológica. Tencionam conter a especulação imobiliária a instaurar-se logo no Distrito Federal, ainda que sob a pressão de uma “falsa escassez de terras”⁶⁴ e, ao mesmo tempo, sustentar a preservação do meio ambiente natural na nova capital nacional. Recorde-se que os parques ecológicos e de uso múltiplo do DF, como pudemos destacar anteriormente, são categoria de manejo reconhecidas como unidades de conservação *lato sensu* por se prestarem à proteção e conservação dos valores e recursos naturais. A criação dos parques de Brasília é justificada institucionalmente justamente com esse duplo objetivo: busca a proteção ambiental das áreas selecionadas e visa a oferecer uma estratégia de resistência contra as invasões das terras públicas. Com efeito, até 2000 eram 40 os parques criados legalmente em Brasília, número que avança significativamente para o patamar de 65 parques ecológicos e de uso múltiplo do DF em 2004, segundo dados da Comparques⁶⁵ (cf. Ayres, 2005: 78-80).

A legislação distrital a regulamentar os parques ecológicos e de uso múltiplo do DF é a Lei Distrital nº 265/99. Tramita na Câmara o projeto de Lei Complementar PLC nº 62/2003, a propor a criação do Sistema Distrital de Unidades de Conservação – projeto da deputada Eliana Pedrosa, que já sofreu inúmeras emendas parlamentares. E há o substitutivo de 2006 a esse PLC 62/2003, do deputado Chico Floresta, em nome da

⁶⁴ “Entretanto, uma vez consolidados os grupos interessados na especulação imobiliária, instaura-se o fenômeno da falsa escassez de terras, justamente o fator mais abundante na área. O resultado é que aumentam desproporcionalmente os preços da terra urbana, alimentados por um urbanismo seletivo, fazendo aparecer sintomas das cidades subdesenvolvidas: invasões, carências de infra-estrutura, violência, etc.” (Nunes, ib.: 79)

⁶⁵ A Comparques – Comissão Permanente de Parques do Distrito Federal, foi substituída atualmente pela Secretaria de Parques do DF, mas conserva o nome anterior, embora com estatuto agora diferenciado, não é mais vinculada à SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, mas é secretaria autônoma, não mais apenas comissão dependente.

Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia e Turismo. O projeto e seu substitutivo correspondem em âmbito de DF o que a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000 signica em âmbito federal, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Pretendem instituir no Distrito Federal um sistema específico que regule a criação e gestão de suas Unidades de Conservação, bem como discipline os seus usos em função das diferentes categorias de manejo

Cada parque, em sua criação, é objeto também de legislação específica. É o caso do Parque Ecológico Ezequias Hering, criado pela Lei Distrital n. 1826/98 e selecionado em nossa pesquisa por conta da ação jurídica de que foi objeto.

Mesmo com um legislação específica, em razão de medidas políticas bastante tacanhas, não é incomum que são os parque agora a sofrerem toda sorte de pressão urbanística e imobiliária, com sérios riscos ao meio ambiente e à integridade socioambiental da capital nacional, e com danos sensíveis ao cerrado.

1.2.3. As hidrelétricas no contexto da globalização neoliberal e a ameaça ao cerrado

A problemática das hidrelétricas é associada, no discurso político hegemônico, à necessidade crescente de consumo de energia por parte da população local. Mais do que falaciosa, a argumentação pretende induzir as populações ao pernicioso conformismo com os nefastos prejuízos socioambientais decorrentes das hidrelétricas e a alteração substancial dos destinatários do uso da água em cada região.

Segundo a ONU, somente nos últimos 50 anos, entre 40 e 80 milhões de habitantes, quase sempre camponeses e populações originárias, foram atingidos por inundação de suas terras para fins de construção de diques e barragens (GEO-3: 151). Dos 227 maiores rios do mundo, 60% foram barrados por algum dique nesse período e, ainda em 1998, estavam sendo construídos nada menos que 349 diques com mais de 60 metros de altura em diferentes países do mundo, em grande parte financiados pelo Banco Mundial” (Porto-Gonçalves, 2006: 420).

Recorde-se que o problema ambiental relativo ao uso da água e seus destinatários é demanda que não se restringe apenas a produção hidrelétrica, muito embora nesta haja uma relação muito estreita e evidenciada. As usinas nucleares e termelétricas também utilizam amplamente a água para resfriamento de suas turbinas. O agravante das políticas embasadas nas usinas hidrelétricas diz respeito ao desvio do curso fluvial natural, aos impactos à cobertura vegetal e à população atingida em decorrência das inundações de suas terras objetivando aos diques e barragens. E é justamente este o sistema adotado de longa data no Brasil. As grandes hidrelétricas marcaram o complexo sistema nacional integrado de energia (Urubupungá, binacional Itaipu, Balbina, Tucuruí, Xingó) (cf. id.,

ibid.: 422), e, mais recentemente, as inúmeras médias e pequenas usinas, de caráter regional, mas com evidente acento de reprodução dos mesmos sistema de política de energia elétrica anterior.

Por outro lado, aqui também se nota o vínculo estreito entre as agências financiadoras internacionais, notadamente o Banco Mundial, e o programa de construção de hidrelétricas. No Brasil, a construção das grandes hidrelétricas retromencionadas foi financiada notadamente pelo Banco Mundial (id, ibid, loc. cit.). Assim, há um acentuado esforço internacional para que a ampliação do parque industrial nos países periféricos e igualmente das práticas monoculturais agrícolas, visando ao abastecimento dos países centrais. Novamente o elemento econômico e a expansão do capital são o mote da crise socioambiental, agora suscitada pela construção de hidrelétricas.

O agravante na política de produção de energia centrada na construção de hidrelétrica é o evidente investimento de capital público que migra paulatinamente para as grandes corporações que controlam o setor no Brasil. Os programas de eletrificação não raras vezes contaram com a participação de capitais estrangeiros, as agências multilaterais financiadoras (notadamente, o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Interamericano para o Desenvolvimento – BID⁶⁶) e também o capital privado das grandes corporações do setor elétrico.

Neste sentido, é muito sugestivo o que sucedeu com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social), destinado ao fomento da ampliação da infraestrutura nacional. O BNDES no Brasil “foi convertido num operador local das estratégias de reestruturação e privatização dos setores de infra-estrutura” (Sauer, 2002:137). A infraestrutura concernente às hidrelétricas é espaço eminentemente público, ao lado da saúde, da segurança nacional, da educação, do transporte coletivo e da diplomacia (cf. Carvalho, 2002: 111).

Deste modo, há uma confusão entre o público e o privado como motriz de um política macroeconômica de caráter privatizante. As hidrelétricas compõem como peças essenciais desta engenhosa configuração sócio-política em vista da auferição de lucros das empresas sediadas nos países centrais e das grandes corporações existentes nos países periféricos. O capitalismo, cuja gênese e manutenção, está vinculada ao poder do Estado,

⁶⁶ Estas instituições lideraram a implementação das práticas hiperliberais decorrentes do “Consenso de Washington” – conjunto de prescrições e diretrizes entabuladas em 1989 no evento ocorrido na capital norte-americana, por força dos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher, de inspiração macroeconômica monetarista, cujo principal expoente é a escola da escolha racional liderada por Milton Friedman, a contrapor-se desacreditar as políticas de pleno emprego de base keynesiana da década anterior. As práticas neoliberais da década de 80 tiveram incisiva repercussão na economia mundial, mediante a ideologia da globalização – enquanto “estratégia de poder das nações industrializadas” e, visivelmente, no contexto latino-americano (cf. Sauer, op. cit. 135-6 e Carvalho, 2002:114)

é o mesmo que exige que o Estado se abstenha de suas funções precípua e estratégicas, num notável enfraquecimento no campo social, para que manifeste sua vitalidade quando associado às forças macroeconômicas e o serviço ao capital.

A situação vai se agravando na medida que aprofundamos os custos e responsabilizações sociais. A repartição dos benefícios e custos acentua ainda mais as injustiças sociais em consequência do descontrole estatal dos benefícios hauridos mediante a maximização de lucros do setor privado:

No entanto, a atual política energética é essencialmente voltada para o lucro dos agentes privados. No caso do setor elétrico, não se prevêem sequer mecanismos que obriguem as empresas privatizadas a avaliar e contabilizar de modo justo os custos sociais e ambientais de suas atividades. E nem se faz referência às obrigações que têm, de cobrir os custos dos programas de preservação ambiental, utilizando para isso parte do lucro operacional. Assim, em benefício da maximização dos lucros de grupos privados, a sociedade poderá ser onerada por programas ambientais que, quando as empresas eram estatais, tinha seu custeio coberto por uma fatia dos lucros brutos. (Carvalho, *ibid.*: 112).

Se não bastasse, pois, a privatização gradativa da propriedade dos bens relativos àquilo que faz parte da infraestrutura social de responsabilidade pública, há ainda a responsabilização social, e consequentemente pública, das mazelas ambientais causadas pelas empresas privatizadas.

A produção de energia e seu consumo é tema altamente vinculado à questão ambiental. Mesmo as formas mais “limpas” de produção de eletricidade implicam em impactos ambientais. A redução, economia ou conservação dos usos energéticos, por outro lado, redundam em benefício ambiental. Nos países desenvolvidos, os sistemas hidrelétricos são estatais, de responsabilidade das empresas públicas. “Só o Estado pode controlar e assumir a responsabilidade pelo bom uso das bacias hidrelétricas” (cf. Carvalho, *op. cit.* : 114). Mas o que vale no centro, lamentavelmente não vale na periferia. Ao contrário, a exploração aqui é maximizada, e visa justamente a fortalecer as economias centrais. Uma política energética pública demanda planejamento integrado, operação centralizada, continuidade, análise consistente e monitoramento. Não é, no mais das vezes, a tendência das políticas sociais brasileiras e dos países de economia similares, nitidamente exploratória-exportadora. A maioria das nossas políticas públicas ainda são marcadas pelo clientelismo, pelo imediatismo, descontinuidade, ações pontuais e imediatas, curativas e não preventivas. A questão energética não é exceção.

Assim o frágil equilíbrio do bioma cerrado é altamente ameaçado pelos muitos projetos de construção de barragens. A região centro-oeste tem sido palco destas intervenções constantes. A usina prevista para a Serra do Facão, na região sudeste do estado de Goiás, em que nos debruçamos atualmente, é protótipo da tragédia

sócioambiental iminente. Um das mais bem preservadas zonas do cerrado goiano, e, por consequência, do cerrado brasileiro, está prestes a ver boa parte de sua cobertura vegetal inundada pelas águas da represa das águas do rio São Marcos. Uma bem entrelaçada trama social, com lavradores que vivem por geração em suas terras, com vida modéstia mas abundância de víveres para sobrevivência, será atingida pela barragem. Uma rica biodiversidade e sociodiversidade ameaçadas por conta de um projeto malfadado de geração de energia hidráulica.

Mas não é a única. Há previsão de um número elevado de barragens (mais de 80) a serem construídas só no estado de Goiás e no Distrito Federal, por força do caráter acidentado da geografia do planalto central brasileiro, composto de diversas e elevadas quedas d'água com grande potencial energético.

A construção de barragens é foco de tensão social. Emergem problemas por conta da justa insatisfação dos atingidos, da resistência das populações locais quando conscientizadas, da negociação muitas vezes frustradas das indenizações sociais, da má distribuição dos custos sociais e ambientais, da pressão antrópica sobre as zonas urbanizadas do entorno, e, sobretudo, da ganância desenfreada das corporações do setor elétrico no afã de maximização de lucros em detrimento do meio ambiente e da população local. Novamente o problema socioambiental está no centro dos conflitos sociais hodiernos.

É mister ressaltar que o cerrado brasileiro tem um papel crucial no quadro dos recursos hídricos nacionais. É considerado o “berço das águas” pois capta água pluvial que abastece nascentes formam *algumas das mais importantes bacias hidrográficas da América do Sul: a Platina, a Amazônica e a do São Francisco, além dos rios Paranaíba, Paraguai e Paraná* (cf. www.wwf.org.br e Sassine, op. cit: 3). “Responde por 14% do fluxo hidrológico do país” e “possui imensos aquíferos, dentre eles o Guarani” (Sassine, op. cit: 3). Alterações bioclimáticas na área do cerrado, evidentemente repercutem incisivamente no regime das águas de todo o subcontinente da América Meridional.

A política socioambiental relativa ao cerrado e à construção de hidrelétricas na região central do Brasil padece de um mal generalizado nas políticas públicas de meio ambiente no Brasil e na América Latina: subsiste uma lógica de depredação, de destruição, de exploração e de acúmulo capitalista. A idéia propagada da necessidade de desenvolvimento e de progresso subjacente às estratégias governamentais é incapaz de perceber o declínio social e a pobreza decorrentes de uma aparente prosperidade econômica. Os conflitos sociais se agudizam. Inexiste uma compreensão holonômica, integrada, dialógica da relação homem-natureza. As hidrelétricas, enquanto política energética, depende das variações climáticas, particularmente do volume das chuvas da

região. Assim, a ampliação descuidada e assistemática de construção de barragens com o fim de produção de energia não é só contraproducente em termos sociais, mas também o é em sua dimensão econômica. As repercussões urbanas e rurais são desastrosas, com a desagregação das famílias, desmantelamento do *modus vivendi* das comunidades locais, inchaço das cidades, especulação imobiliária, problemas sanitários, incremento da prostituição, violência e tráfico de drogas, desmantelamento, perda significativa da biodiversidade e do patrimônio genético natural, afogamento de árvores, destruição de cobertura vegetal bem preservada, enfim, uma longa trama de consequências e devastações socioambientais. O preço a se pagar é alto demais em vista de um benefício proporcionalmente irrelevante, ou quando significativo, a favorecer somente pequeníssima parcela da população, sob a evidente bandeira dos interesses econômicos e especulativos das grandes empresas, muitas vezes corporações internacionais do setor elétrico.

2. As unidades de conservação

As unidades de conservação servem como enfoque para podermos vislumbrar como o anelamento entre a proteção do patrimônio natural e da bio-sociodiversidade e o desenvolvimento urbano se manifesta concretamente.

2.1. A noção de unidades de conservação

E o que significa *unidades de conservação*? Expressa-se como termo genérico em que se subsumem modalidades variadas de sistema de proteção à natureza. É locução substantiva relativamente recente na história da preocupação ambiental no Brasil. Segundo Lídia A. Barros, unidade de conservação é substantivo feminino a designar “área do território ou do mar brasileiro instituída pelo Poder Público, com limites demarcados e mantida sob o regime especial de administração, cujos objetivos gerais são conservar ou preservar características naturais e culturais de valor relevante” (Barros, 2000: 254). Logo, as unidades de conservação constituem-se, segundo a Lei 9985/2000 (art. 2º, inc. I), como “todo espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com o objetivos de conservação e limites definidos sob o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

Logo de início é possível constatar que se trata de matéria instituída pelo *Poder Público*, o que supõe a atuação do Estado, a fim de conservar e preservar as ‘caraterísticas naturais e culturais de valor relevante’, no que emerge claramente a interação entre o

biológico e o antropossocial na abordagem das unidades de conservação. Exige-se uma base espacial-territorial delimitada e um regime administrativo com escopos e limites definidos, bem como as garantias para a proteção.

As unidades de conservação se apresentam como estratégias políticas para minimizar o impacto do elemento antrópico nos ecossistemas e biomas brasileiros:

Uma das estratégias encontradas pelas autoridades ambientais tem sido através da criação de Unidades de Conservação, estimulando-se o diálogo e a negociação para viabilizar o trabalho de parcerias institucionais para solucionar a problemática das áreas naturais ainda representativas que necessitam ser preservadas e aumentar o conhecimento e desenvolver capacidade administrativa e tecnológica na solução de muitas questões ambientais nos vários biomas e ecossistemas (Brito & Câmara, 1998: 67).

É patente que as unidades de conservação são utilizadas como instrumento importante de política pública na defesa do meio ambiente. A questão é se realmente esta prática está associada a outras medidas capazes de realmente permitir a preservação/conservação das unidades e da biodiversidade nelas encontradas. Ou seja, há uma visão integrada das várias medidas necessárias - no âmbito da legislação, fiscalização, administração, jurisdição - que redundem numa política ambiental eficaz centrada nas unidades de conservação? Quais interesse prevalecentes nos conflitos ambientais?

2.2. Criação, modificação e diversidade das unidades de conservação

Não podemos, todavia, crer que as unidades de conservação se constituam simplesmente mediante seu estabelecimento por meio de um diploma legal, embora este constitua elemento fundamental no processo de criação, porquanto se refira às características fundamentais de proteção a que se destina cada unidade de conservação.

As unidades de conservação podem ser criadas a nível federal, estadual e municipal, mas sua extinção é feita somente por meio de Lei. Podem ser de propriedade do Estado, propriedade mista ou ainda de particulares. Em alguns casos é prevista a desapropriação da área, em outros casos esta não é necessária. Nos diplomas legais de criação (leis, decretos e outros) normalmente são indicados os objetivos específicos de proteção (objetivos de manejo) da área, o tipo de manejo dos recursos naturais autorizado por lei para aquela área e as sanções impostas em caso de danos causados a esta. Embora a criação se dê oficialmente por um diploma legal, a existência real se dá após a implantação, isto é, após a demarcação do terreno, a instalação da infra-estrutura administrativa e de atendimento ao público, além de adoção de outras medidas concretas. Eventuais modificações nos objetivos de manejo da unidade podem implicar em mudanças de nome e de tipo de administração destas. Essas modificações são obrigatoriamente feitas pelas autoridades competentes e por meio de diplomas legais. As unidades de conservação podem vincular-se a diferentes órgãos administrativos, de acordo com sua natureza, objetivo e estatuto. (Barros, *ibid.*: loc. cit.).

São, destarte, variadas as unidades de conservação. Conservam o mesmo vínculo de criação – um diploma legal, mas que pode ser tanto lei, com decreto ou similar; possui objetivos diferentes, embora sempre vinculado à proteção de um bioma, com modos distintos de manejo e vinculação a órgãos administrativos também diversificados, muito embora a maioria estejam “sob a administração direta ou indireta do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e/ou de órgãos governamentais estaduais ou municipais competentes na área ambiental” (id., *ibid.*, 254-5). Outros órgãos administrativos, como a EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo; a UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Arte; a FUNAI – Fundação Nacional do Índio; ou o IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, podem estar vinculados à administração destas unidades de conservação.

2.3. *Manejo das unidades de conservação*

As áreas que compõem o SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação) submetem-se a regime especial de manejo, com restrição de uso, cuja forma pode variar de acordo com os objetivos de preservação ou conservação, com a *proteção total* ou *parcial* dos recursos naturais nelas contidos. A tendência é compor as unidades de conservação em dois grupos principais: as *unidades de proteção integral* – em que se admite apenas o uso indireto dos recursos naturais pela promoção da sua proteção integral, e as *unidades de uso sustentável* – nas quais se permite a exploração racional dos recursos naturais mediante formas de manejo previstas e autorizadas pelo órgão competente (cf. Barros, *op. cit.*: 255; Barreto Filho *et all*, 2003: 134 e ss; Brito & Câmara, *op. cit.*: 67 e ss)

d) histórico das unidades de conservação: Desde a época colonial existem no Brasil algumas unidades de conservação, como os hortos e os jardins botânicos, destinados ao “estudo, pesquisa e experimentação na área botânica, com vistas sobretudo à produção de sementes, à adaptação de espécies da flora portuguesa, africana e asiática no Brasil, principalmente de espécies consideradas úteis para a agricultura e para o comércio” (Barros, *id.*: 256). Como se pode depreender facilmente do exposto, a lógica é precipuamente a mercantilista, porquanto visava a fins utilitaristas, agrícolas e comerciais. A Lei 601 de 1850, a “Lei das Terras”, está na origem da criação e conceituação das ‘reservas indígenas’, que tinha o sentido na época de ‘terra pública separada’, pertencente ao Estado mas limitada pelo usufruto dos povos em processo de inculturação. No início do

século XX, começa-se um processo de demarcação de terras indígenas para uso exclusivo dos nativos. André Rebouças, político e engenheiro, figura como o proponente da criação dos parques nacionais, em 1876, inspirado na criação do parque estadunidense de Yellowstone de 1874, o que só se efetivou em 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia (RJ/MG), seguindo a previsão de criação de parques nacionais estabelecida no art. 9 do Código Florestal de 1934. A criação de outras unidades de conservação similares se intensificou após a década de 50. Em 1965, foi instituído o Novo Código Floresta (Lei 4771/65) a regulamentar a proteção das Florestas Brasileiras.

Em 1967, é criado o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF), seguido da implantação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) em 1973 (decreto federal 73030). A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), para a preservação, conservação e restauração da qualidade ambiental ante os desafios do desenvolvimento, é estabelecida pela Lei 6938 de 1981, juntamente com a constituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Nesta ocasião, institui-se também o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão superior do SISNAMA, cujo órgão administrativo central é o SEMA. As unidades de conservação doravante fazem parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Aliás, em seu art. 9, a Lei 6938, define as unidades de conservação como instrumento da política nacional de meio ambiente. O plano do sistema de unidades de conservação- II etapa, publicado em 1982, tornou-se documento referencial de estruturação do SNUC. Em 1988, a nova Constituição Federal, em seu art. 225, ‘com seus seis parágrafos e sete incisos’, tornou-se um marco jurídico-político na defesa ambiental, relevando o impacto ambiental, a degradação do meio ambiente, à proteção da flora e fauna e particularmente dos biomas referentes à Floresta Amazônica, ao Pantanal Mato-Grossense, à Mata Atlântica, e à Zona Costeira. A ECO-92, como já pudemos referir, significou também uma ampliação da consciência da sociedade brasileira em razão da mobilização de vários segmentos sociais – governo, militantes sociais, empresários, população em geral – em torno das questões ambientais em decorrência de se sediar no Rio de Janeiro os principais eventos tangentes à Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em suas versões oficiais e paralelas⁶⁷. É questionável, todavia, sua efetividade em termos de alteração da política pública referente às unidades de conservação.

⁶⁷ Todas estas informações históricas foram deduzidas do constante em duas obras de referência principais, aliás já citadas, a saber: Barros, id.: 256-7.; Brito & Câmara, id., 67-87

2.4. Tipologia

Somente onze das trinta e seis unidades de conservação brasileiras foram reconhecidas pelo CONAMA, em suas resoluções n. 011 e 012, de 1987 e 1988, respectivamente, a saber: área de proteção ambiental (APA), área de relevante interesse ecológico (ARIE), estação ecológica, floresta (nacional, estadual, municipal), horto florestal, jardim botânico, jardim zoológico, monumento natural, parque (nacional, estadual, municipal), reserva biológica e reserva ecológica. As demais são incorporadas ou pela legislação dos Estados-membros da federação ou mencionadas no plano do SNUC – II etapa. Assim, é possível dividir as unidades de conservação em dois grandes grupos: as unidades de conservação *stricto sensu*- relativas àquelas onze reconhecidas pelo CONAMA, já referidas e as unidades de conservação *lato sensu*, as vinte e cinco restantes, não listas nas resoluções do CONAMA, a saber: área de interesse especial, área de preservação permanente (APP), área especial de interesse turístico, área natural tombada, área sobre proteção especial (ASPE), estação florestal de experimentação, estância, estrada parque, floresta protetora, local de interesse turístico, monumento arqueológico e pré-histórico, monumento cultural, parque de caça, parque ecológico – DF, parque natural, refúgio de vida silvestre, reserva de fauna, reserva do patrimônio mundial, reserva extrativista, reserva florestal, reserva indígena, reserva particular do patrimônio natural – RPPN, rio cênico, viveiro florestal (cf. Barros, *ib.*: p.29 e 259⁶⁸).

Os parques ecológicos do Distrito Federal são, então, reconhecidos como unidades de conservação *lato sensu*, ou seja, aquelas em que, embora não haja uma resolução federal do CONAMA específica a reconhecê-las como as unidades de conservação *stricto sensu*, a exemplo do que ocorre com os parques nacionais, são verdadeiras unidades de conservação em razão de suas características plenamente subsumidas na noção internacionalmente aceita para essa modalidade de áreas de proteção ambiental. Com efeito, “embora essa categoria de manejo (parque ecológico- DF) não se encontre listada entre as reconhecidas pelas Resoluções nº 011 de 1987 e nº 012 de 1988 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, pode-se considerá-la como uma unidade de conservação *lato sensu*, pois caracteriza-se como área onde os valores e recursos naturais são protegidos e conservados” (Barros, *ib.*: 159)

⁶⁸ Outros autores (Brito & Câmara, 1998; Barreto Filho *et all*, 2003; Ramos *et all*, 2003; Rambaldi *et all*, 2003) referem-se a estas mesmas unidades de conservação embora sem adotar esta classificação dúplice. Todavia, achamos por bem mantê-la em razão de permitir uma visualização melhor das unidades de conservação e também porque a exposição dos demais autores toma as várias categorias de um modo homogêneo. Este discernimento realizado por Barros, além de didático, tem fulcro no universo jurídico-legal: as resoluções do CONAMA, em âmbito federal.

Recentemente a Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000, trouxe novo esforço de sistematização e conceituação das unidades de conservação, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), definindo seus objetivos: - proteção da biodiversidade e dos recursos genéticos; educação ambiental e proteção integral das populações tradicionais e seus conhecimentos.

A noção, aplicação e sistematização das unidades de conservação no Brasil configura-se como uma tarefa em construção. Há um notório esforço de delineamento e houve avanços significativos nas últimas décadas. Mas subsiste ainda elementos que merecem maior atenção, porque, ainda que a legislação em âmbito nacional tenha substancialmente se inovado, falta melhor apreciação das unidades de conservação *lato sensu*, uma legislação estadual ou distrital coerente com a legislação federal e uma aplicação mais estreita dos conceitos contemplados nos diplomas ambientais existentes e no conjunto do ordenamento nacional.

VI

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

“Viver é muito perigoso; e não é não. Nem sei explicar estas coisas. Um sentir é o do sentente, mas outro é o do sentidor. O que eu quero é na palma da minha mão... Digo ao senhor: tudo é pacto. Todo caminho da gente é resvaloso. Mas, também, cair não prejudica demais – a gente levanta, a gente sobe, a gente volta!”

(João Guimarães Rosa, Grande Sertão: Veredas: 239-240)

O percurso adotado para a investigação se compôs das seguintes operações: *pesquisa exploratória* (levantamento inicial) e *pesquisa dos casos selecionados* a partir do levantamento inicial, o que perfazem um conjunto de procedimentos de natureza quali-quantitativas⁶⁹, ou seja, com fundamento igualmente tanto em elementos de base estatística, como o levantamento de ONGs, quanto em seu aprofundamento mediante a pesquisa de campo e estudo de caso.

1. Pesquisa exploratória

1.1. 1ª. etapa: mapeamento das ONGs ambientalistas

Diante da diversidade de trabalhos desenvolvidos pelas ONGs, de imediato nos deparamos com alguns desafios de uma pesquisa desta natureza.

O primeiro desafio encontrado foi o de delinear o quadro de ONGs atuantes no setor. Recorremos inicialmente ao Cadastro Nacional de Instituições Ambientistas da ONG brasileira *Mater Natura*. Depois, ampliamos sensivelmente as fontes de dados, como se demonstrará logo abaixo. Uma segunda dimensão relevante, ante a heterogeneidade das ONGs, é traçar os focos de ação. Há acentuadas diferenças no tocante ao grau de profissionalismo, na abrangência (local, regional, nacional ou transnacional) e no escopo de cada ONG, o que nos impele a uma prudência científica a fim de evitar generalizações.

Procuramos em outras fontes especializadas o perfil geral das ONGs ambientais, e examinamos este conteúdo à luz de algumas experiências significativas, num número limitado de instituições abordadas conforme linhas precisas de seleção.

Subsidiaram-nos os dados oriundos da ABONG – Associação Brasileira de ONGs; do FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio

⁶⁹ Para entendermos melhor os conceitos e as práticas da pesquisa quali-quantitativas, recorreremos às obras de Demo, 2001; Laville & Dionne; 1999; Minayo, 1999; Richardson, 1999; Almeida & Pinto, 1995; Babbie, 1999; Bauer & Gaskell; 2002; Quivy & Campenhoudt, 1992.

Ambiente e Desenvolvimento, e também o Mapa do Terceiro setor, da FGV (Fundação Getúlio Vargas) e do Cadastro de OSCIPs do Ministério da Justiça.

Por não pretendermos um estudo exaustivo das ONGs socioambientais, foi possível delinear melhor o quadro das ONGs enfocadas ao considerarmos como critérios primordiais:

- 1) a atuação efetiva das ONGs no âmbito ambiental, especificamente no campo das iniciativas tendentes à melhoria das condições de vida das populações locais por meio de ações jurídicas;
- 2) a capacidade de geração e disseminação de informações;
- 3) implementação e difusão de programas de co-gestão de áreas protegidas do poder público e iniciativas privadas;
- 4) a mediação efetiva no uso e conservação de recursos naturais e mobilização de recursos;
- 5) atuação junto a comunidades em zonas ou situações de conflito coletivo acentuado, com apoio aos projetos comunitários;
- 6) prestação de serviços no âmbito jurídico-social, no âmbito específico dos objetos empíricos selecionados;
- 7) preferencialmente com orçamento anual superior a cinquenta mil reais;
- 8) de nacionalidade brasileira e preferencialmente com atuação relevante no cerrado do centro-oeste brasileiro.

Desta forma, consideramos a questão ambiental e sua gestão como um processo dinâmico que exige o exercício da cidadania, e, portanto, um esforço social na identificação das demandas ecológicas, endereçamento das energias e recursos e solução dos problemas. Como instrumento de controle de dados, optamos registrar os critérios de análise e seleção das respectivas ONGs mediante o *formulário*⁷⁰ descrito a seguir:

Figura 1: Formulário cadastral de ONGs

ONG/ Rede de ONGs :
Fonte de pesquisa:
Natureza dos serviços prestados:
Âmbito de atuação:
Regiões do Brasil assistidas:
Orçamento anual:
Fonte de financiamento:
Repercussão social do trabalho prestado:
Ação jurídica:
Efeitos das ações jurídicas sobre programas ou políticas públicas:

⁷⁰ Esse formulário serviu como orientação de pesquisa e forma de melhor visualização dos dados para o investigador.

A relevância dos serviços prestados pode ser aquilatada por meio de conquistas sociais concretas, isto é, marcadas por pelo menos três dimensões: 1) - ampliação do grau de consciência ambiental (educação formal e informal); 2) - melhoria das condições sociais de vida das populações envolvidas, como renda e trabalho, sempre relacionadas ao meio ambiente; 3) - ampliação e fomento dos trabalhos objetivados na comunidade e fora dela. Serão muito relevantes os serviços em que se constatarem elevado índice de aproveitamento nestas três dimensões; a) relevantes - aqueles que obtiverem um índice satisfatório; b) pouco relevantes – aqueles que observarem apenas aproveitamento numa destas dimensões ou em mais de uma maneira precária; e c) irrelevante - quando não se observarem quaisquer das dimensões.

Para a consideração do nível de geração e disseminação de informações, tomamos como *excelente* aquele que usa de meios técnicos idôneos para elaboração das mensagens; clareza e objetividade na transmissão do conteúdo; qualidade das informações; que realmente repercutam na comunidade e além dela, e cujas reivindicações sejam veiculadas junto aos poderes constituídos e à imprensa. Se não puderem compreender todos estes elementos, a classificação é decrescente até ao nível *insatisfatório*, quando não possuir a condição mínima de geração e disseminação das informações.

Por sua vez, para a aferição do nível de implementação e difusão de programas sociais, buscamos ponderar os *critérios* seguintes: 1 - duração do programa; 2- adoção de metas objetivas e passíveis de implementação; 3 - estabelecimento de um cronograma preciso; 4 - práticas consolidadas; 5 - efeitos de curto, médio e longo prazo às comunidades assistidas; 6 - interesses de outras comunidades nacionais e estrangeiras; 7 - divulgação em espaços especializados e na mídia, em geral; 8 - revisão e atualização de metas; 9 - perspectivas. De modo semelhante, se coexistem todos ou a maioria dos critérios apontados, foi considerado como *de nível excelente*, e, sucessivamente, em escala decrescente, até o *nível insatisfatório* quando apenas algum critério isoladamente ou nenhum critério foi constatado.

Para averiguar-se os efeitos das ações jurídicas, tomamos duas opções fundamentais:

- *ações transitadas em julgado* – neste caso, quais os direitos sociais e ambientais obtidos; repercussão social destas ações; se se tornaram prototípicas para outros movimentos similares; - *ações em trâmite* – em que medida as comunidades participaram do processo de discussão das iniciativas jurídicas; como as ações são consideradas pelo restante da sociedade; - perspectivas de sucesso da ação.

Cabe também destacar o papel singular do Ministério Público, como ente estatal e parceiro privilegiado em razão de suas competências constitucionais, diante das ações propostas, posto que nas ações de maior relevância coletiva sua intervenção tem sido primordial, como já estamos a constatar, e cuja reflexão pretendemos ampliar.

1.2. 2ª. etapa: A “ecologia social” - as iniciativas emergentes das comunidades

Consideramos, neste aspecto, somente as iniciativas que compreendam os seguintes elementos:

- 1) *iniciativas geradas dentro de comunidades*, de preferência com *práticas tradicionais* de convívio com a natureza que repercutam na proteção dos biomas respectivos; voltado para as *comunidades brasileiras*;
- 2) *dirigidas à preservação ambiental* e que sinalizem para o *aprimoramento de condições de vida da população* ou com *significativa repercussão social*;
- 3) com uma *certa estruturação jurídica*, apoiada ou patrocinada por ONGs;
- 4) que reflitam um *razoável nível de consciência cidadã*, ou seja, capacidade de mobilização comunitária, participação efetiva da população envolvida, relação com os poderes públicos constituídos, dentre outros;
- 5) com alguma ação judiciária em trâmite ou já transitada.

Procuramos fazer uma seleção prévia das experiências de *maior relevo social*, assim consideradas as de maior abrangência no espectro comunitário e de maior incidência nas questões ambientais de envolvimento sócio-político.

Podemos visualizar melhor os traços distintivos das comunidades investigadas mediante o *formulário* abaixo:

Figura 2: Formulário cadastral da comunidade investigada

COMUNIDADE INVESTIGADA:
Localização geográfica (região no Brasil):
Atuação local (identificação do problema/demanda social):
Iniciativas no âmbito da preservação ambiental:
ONG (ou rede de ONGs) parceira:
Natureza do trabalho ambiental:
Nível de consciência/ participação popular/ relação com os poderes constituídos:
Forma tradicional de relação ambiental:

Não é, decerto, tarefa simples a de enquadramento de elementos humanos em gráficos. Sequer é possível delimitar com precisão situações respeitantes à cidadania em categoria fechada. De modo algum foi a nossa pretensão fazê-lo. O quadro acima só pretendeu ser um facilitador do universo de pesquisa – um elemento didático - e não pretendíamos abordar o tema de maneira hermética, categorizante. Critérios como os elencados adiante só serviram de bússolas. Se em um ou mais casos não pudemos fazer a qualificação, buscamos anotar e apresentar os desafios inerentes à pesquisa. E revisamos os critérios, conforme diálogo com o/os orientador/es.

1.3. 3ª etapa: Das normas

O objetivo da observação⁷¹ das normas jurídicas é o de analisar o conteúdo daquelas concernentes ao meio ambiente, nas quais constem as obrigações ambientais das pessoas jurídicas e dos cidadãos decorrentes do ordenamento jurídico brasileiro, bem como da inserção de ONGs neste contexto. Buscamos, assim, elucidar a relevância social da atuação político-jurídicas de ONGs perante o direito. A restrição à pesquisa, com o fim de não tornar demasiado extensa a investigação, foi o de nos fixar apenas em normas específicas (Constituição Federal, leis complementares e ordinárias de âmbito federal ou regional) concernentes *ao cerrado, à proteção do patrimônio natural e à biodiversidade e aos demais temas transversais emergentes no processo de pesquisa.*

2. Pesquisa de campo

Ao longo da investigação, delimitamos o número de experiências significativas a serem abordadas, de acordo com a combinação dos critérios do item anterior (ii) e do presente item (iii). Apenas dez organizações, do universo pesquisado, apresentaram explicitamente (nos *sites* ou em conversas telefônicas), ações jurídicas de caráter socioambiental. Percebemos também a importância de estudos de caso para o entendimento do processo de investigação. Assim resolvemos investigar precisamente a atuação de duas ONGs militantes: a APEGO (Associação dos Pescadores de Goiás), com sede em Goiânia (GO), e o IDA (Instituto de Desenvolvimento Ambiental), de Brasília (DF) e entorno. A escolha destas ONGs se deu, além dos critérios anteriormente

⁷¹ O sentido de *observação* usado especificamente aqui, com relação às normas, é aquele dado pela Sociologia do Direito, particularmente por Lévy-Brühl, 2000 e Cavalieri Filho, 1999:190-196, ao se referirem para efeito de estudo da legislação as seguintes operações – *observação, comparação e interpretação*. Subsidiáramos também Pinheiro de Castro, 2003: 220-227 e Scuro Neto, 2000: 52 acerca do modo de interpretação do direito e dos fatos sociais e jurídicos associados.

definidos, também por travarem ações jurídicas relativas especificamente o espaço conflituoso do cerrado do centro-oeste brasileiro.

A pesquisa de campo consistiu de duas etapas fundamentais, a saber:

1ª. Aplicação de questionário junto às dez (10) organizações ambientais com assessoria jurídica selecionadas. Os *interlocutores* foram escolhidos entre os dirigentes ou assessores jurídicos das organizações.

2ª. Dois estudos de caso

→ o papel da ONG APEGO (Associação dos Pescadores de Goiás) junto à comunidade do vale do Rio São Marcos no sudoeste goiano;

→ o papel do IDA (Instituto de Desenvolvimento Ambiental) junto à comunidade do parque Ezequias Heringer no Guará.

Para o estudo de caso, foram escolhidos os seguintes instrumentos de coletas de dados:

a) Entrevistas

Interlocutores: Mediadores jurídicos (Ministério Público, assessoria jurídica da prefeitura, do Governo estadual ou distrital, IBAMA);

Outros atores sociais envolvidos: universidades, igrejas, empresários, fazendeiros, moradores atingidos, representantes dos movimentos sociais e agentes públicos.

b) Grupos focais:

Interlocutores: trabalhadores rurais, moradores urbanos, lideranças comunitárias e organizações sociais (sindicados e associações civis)⁷².

2. 1. Instrumentos de coleta de dados

2.1.1. Entrevista

Por conta da natureza quali-quantitativa de nossa investigação, recorreremos a um *roteiro de entrevista*, em vista de seu caráter de processo interativo social (Goode & Hatt, 1978:240), contendo perguntas abertas e fechadas, a fim de haurir com a maior eficácia possível o conjunto de dados necessários para concluir com êxito a investigação. No tocante às perguntas destinadas à descrição do perfil sócio-econômico e político-ideológico, optamos por perguntas fechadas, em razão da própria natureza do que se

⁷² Como referências teóricas à nossa pesquisa, tomamos os seguintes autores: - *em relação à entrevista*: Goode & Hatt, 1975; Haguette, 1995; Lakatos & Marconi, 1976; Selltiz Et Al., 1969; Thiollent; 1986; Albarello, 1997; - *em relação ao questionário* : Goode & Hatt, 1975; Lakatos & Marconi, op. cit.; Laville & Dionne, 1999; Selltiz et al., op. cit. ; Albarello, op. cit.; - *com referência ao estudo de caso*: Gil, 1996; Roese, 1998. e, finalmente, para os grupos focais, usamos: Stewart & Shaman Dasani, 1992; Barbour & Kitzinger, 1999 e Gatti, 2005.

propunha investigação. Por seu turno, quando tratamos da participação comunitária, elemento que exige maior ponderação e digressão por parte do interlocutor, optamos por perguntas abertas.

Segundo Haguete (1995: 86) a entrevista é composta de quatro elementos básicos: a) o entrevistador, b) o entrevistado, c) a situação de entrevista, e d) o roteiro de entrevista e se constitui como “um processo de interação social entre duas pessoas, na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”.

Mediante a leitura de especialistas e sob o processo de orientação procuramos atentar para os fatores intervenientes na entrevista, relativos a um ou mais dos seus componentes básicos. Por exemplo, da parte do interlocutor é possível um propósito subjacente de agradar o entrevistador; de ambos podem vir expressões que quebrem a espontaneidade; o nível de conhecimento do assunto investigado por parte de ambos é fator deveras relevante; mecanismos de defesa (silêncios / esquecimentos), medo de ser alvo de uma armadilha, podem também influir; bem como o ambiente da entrevista e a qualidade do roteiro. A própria consideração do entrevistador como alguém sofisticado pode fazer emergir elementos de defesa da parte do interlocutor. Portanto, um a um, buscamos o máximo de controle destas interferência a fim de suscitar o maior nível de naturalidade possível.

As entrevistas se realizaram no interstício de outubro a dezembro de 2006. Na região sudeste de Goiás, as entrevistas ocorreram de outubro a novembro de 2006 e as do DF sucederam de novembro a dezembro de 2006. Em média, cada entrevista gastou cerca de 40 minutos a uma hora de gravação. Houve, em geral, na seqüência das entrevistas, mais algum tempo de conversa informal, cujas informações também foram apreciadas no conjunto da observação participante.

Todas as entrevistas foram gravadas e as fitas foram fielmente transcritas e registradas num volume à parte ao texto final da tese, com o fim de preservar a identidade pessoal dos interlocutores. Eles serão descritos oportunamente pela atividade exercida, que nos interessa mais do que sua própria identificação pessoal, por revelarem algo do setor social envolvido que representam em cada caso observado.

2.1.2. Grupos focais

Bernadette A . Gatti (2005), foi contribuição fundamental para o entendimento do grupo focal. Trata-se de técnica redescoberta como instrumento de pesquisa recentemente, mas já consolidada na pesquisa social, usada desde os anos 1920 na pesquisa de marketing, também usada nos anos 1950 e generalizada nos anos 1970 e 1980 . Pode ser entendida como “ um conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema , que é objeto de pesquisa , a partir de sua experiência pessoal” (Powell e Single, *apud* Gatti, 2005: 7). Demanda importantes critérios: 1.utilização criteriosa e coerente com os objetivos da pesquisa; 2. respeito ao princípio da não diretividade, de modo a permitir que a discussão possa fluir entre os participantes; 3. ênfase dada à interação dentro do grupo (capacidade de análise, crítica, e novas perspectivas).

Os grupos focais destinam-se a expressar crenças, sentimentos, conceitos, atitudes e experiências, na medida em que permitem a emergência de uma multiplicidade de emoções e pontos de vista, dando condições para compreender seus significados. A vantagem também aparece na possibilidade deles darem visibilidade as divergência e diferenças, contradições e contraposições.

Buscamos seguir algumas recomendações particulares: 1. aprimorar-nos na qualidade de facilitador dos grupos com o propósito de fomentar um clima propício às discussões de modo que os participantes sintam confiança ao se exporem; 2.adesão voluntária das pessoas ao grupo, pois ele representa uma ocasião para o desenvolvimento cognitivo, afetivo e comunicacional dos participantes.

Durante o mês de dezembro de 2007, no intervalo de quinze dias entre um e outro, realizamos os dois grupos focais aqui destacados. Os procedimentos adotados foram os seguintes: contatamos durante o mês anterior os líderes das respectivas comunidades, com os quais mantínhamos contato periódico durante todo o ano em curso, em decorrência da observação participante, e lhes solicitamos a convocação de seis a dez pessoas envolvidas com os problemas socioambientais invocados, ou seja, a questão da disputa fundiária no interior do parque Ezequias Hering, notamente o projeto de licenciamento e construção do condomínio Park Vertical Sul, objeto da ação judicial do IDA, do fórum de ONGs e do movimento ambientalista do DF e do entorno, e a construção da barragem destinada à hidrelétrica do rio São Marcos, na Serra da Facão, em Goiás, objeto da ação da APEGO.

O próprio líder da Serra do Facão operou um recorte seletivo nos interlocutores, ao escolher apenas membros da comunidade da Anta Gorda, uma das várias a comporem a comunidade maior do vale do Rio São Marcos. Reputamos isto ao fato da proximidade física maior dos interlocutores daquela região ao líder do grupo, e também pelo fato da Anta Gorda se destacar em sua mobilização e defesa socioambiental, como está patente nas gravações do grupo e também nas informações prestadas pelos pesquisadores da UFG, ao destacarem o nome de seus participantes. Portanto, o recorte foi bem sucedido e o preservamos por conta da espontaneidade, cuja força está na emergência dos elementos próprios da comunidade e de seu protagonismo social.

Os grupos focais sucederam no território das respectivas comunidades: o da Anta Gorda aconteceu numa tarde de sábado no domicílio líder da comunidade, de forma aconchegante e numa bela acolhida goiana típica. O grupo de Guará teve lugar numa escola pública, não muito próxima do Parque Ezequias Hering, local costumeiro de reuniões do movimento ambientalista do Guará, com a participação exclusiva de membros da comunidade vizinha ao parque. Este grupo focal aconteceu numa noite de terça-feira, em razão do horário de serviço dos participantes. Em verdade, em ambos os casos procuramos favorecer o ritmo próprio de vida dos integrantes e a reunião teve ensejo no dia, local e hora por eles escolhidos. O grupo do Guará, em razão do próprio local e do horário ficou mais submetido a uma formalidade inicial. Em contrapartida, seus membros demonstraram maior desenvoltura e menor timidez na prestação das informações, em consequência da própria conjuntura urbana e da formação dos membros. Ambos começaram com certa pontualidade. Ao final dos dois grupos, sentíamos que todos os participantes se encontravam bem à vontade, sem pressa, e já faziam gracejos, o que denotava familiaridade e descontração.

As perguntas foram formuladas segundo o roteiro previamente estabelecido e pensadas a fim de estimularem a reflexão em torno dos eixos básicos da pesquisa. Algumas questões foram destrinchadas em sub-questões a fim de aclararem aspectos importantes revelados nas respostas. Na qualidade de articulador, procuramos nos manter o maior tempo possível em silêncio, em atitude de escuta e respeito pelas falas dos circunstantes, manifestando-se somente em casos necessários, para que cada um se manifestasse como quisesse e as informações brotassem com naturalidade e com grau de espontaneidade satisfatório.

Os resultados alcançados indicam que a metodologia usada propiciou alcançar os objetivos pretendidos.

2.1.3. Questionário

O questionário tem notórias vantagens em certos contextos em relação às entrevistas: tendem a ser menos dispendiosos, exigem menos habilidade para sua aplicação e têm uma natureza mais impessoal, o que acaba por assegurar maior uniformidade destinada à mensuração das informações, possibilitam um situação de menor pressão sobre o interlocutor e, por fim, mantêm um lastro considerável de anonimato que deixa o interlocutor mais à vontade (Selltiz, 1969:267-270). No caso, sua eleição específica se deveu ao fato de procurarmos um público específico (os dirigentes de ONGs), com conhecimentos especiais sobre o tema envolvido e os padrões de ações das ONGs a que se vinculam. Todavia, os questionários não nos serviriam, por exemplo, para os interlocutores e contextos esboçados para a entrevista, conforme observação acima.

Por meio de questionário com perguntas exclusivamente fechadas (alternativas fixas) buscamos haurir a forma de organização, intervenção social e escopos das ONGs investigadas, notadamente no campo de suas opções por estratégias jurídicas e de composição com as comunidades às quais se destinam os seus esforços.

2.1.4. Observação participante

Para Lakatos & Marconi (1996:82), a observação participante ou direta implica na “participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo. Ele se incorpora ao grupo, confundindo-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste”. Observador e observado procuram estar do mesmo lado a fim de propiciar um profundidade maior de interação e haurir melhor as informações necessárias para a compreensão do objeto investigado, mediante a apreensão dos significados das ações dos sujeitos interagindo num mesmo local, em suas especificidades, condutas e tensões que as permeiam.

Procuramos esboçar critérios orientativos para a observação e registrá-las numa espécie de *diário de campo* das atividades, das interações vividas e dos detalhes percebidos nas duas comunidades envolvidas, ao longo de todo o ano de 2006 e início de 2007 (até março). Foram muitos os elementos coletados, e serviram para ratificar e aclarar muitos pontos que emergiram na pesquisa de campo. A observação destinou-se especialmente a compor o quadro social investigado mediante uma série de apontamentos da vida cotidiano dos envolvidos, com o fim de aclarar elementos inusitados desconsiderados pelos outros instrumentos de coleta ou a fim de referendar

aqueles. As anotações (registros) foram tomadas preferencialmente no próprio local do evento, num contexto real, a fim de reduzir as “tendências seletivas e a deturpação na reevocação” (id.,ibid.: 83).

A observação direta se mostrou muito importante. Referendou, ratificou e ampliou os dados das demais etapas da pesquisa. Existe uma notável convergência de opiniões e elementos significativos quanto aos aspectos essenciais da investigação e no concernente aos seus objetivos e hipótese primordiais.

VII AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS AMBIENTAIS PESQUISADAS

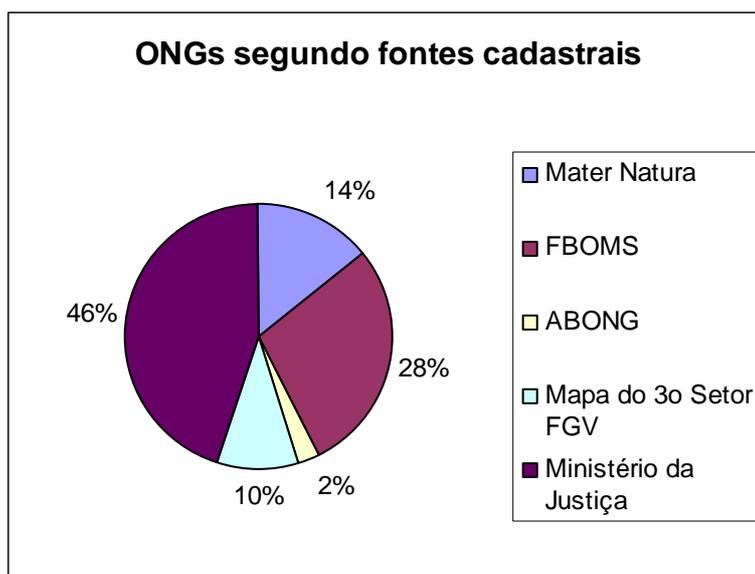
“Vão se configurando os novos atores sociais e as nova estratégias de poder da cidadania, para forjar, em oposição à modernidade, um mundo novo, onde a racionalidade ambiental recebe, conjuga e dispersa as luzes e as vozes pela democracia, pela sustentabilidade e pela Justiça social”
(Enrique Leff, *Saber ambiental*: 132).

1. Mapeamento e seleção das ONGs

Constatamos uma diversidade grande de ONGs ambientais com trabalhos eminentemente sociais. As fontes cadastrais analisadas - a *Mater Natura*, com um número de cadastros em torno de trezentas organizações, sendo duzentos e cinquenta e quatro ONGs, dez redes e, as restantes, governamentais ou de natureza diversa; a ABONG, com quarenta e duas organizações cadastradas; o FBOMS, com aproximadamente quinhentas entidades inscritas; o Mapa do Terceiro setor da FGV, com um número de cento e setenta e oito organizações ambientais investigadas e o cadastro de OSCIPs do Ministério da Justiça, com três mil, novecentos e cinquenta e oito entidades cadastradas até 2002, das quais ambientais um quarto aproximadamente era de ONGs ambientais que forneceram um quadro amplo, quiçá exaustivo, de ONGs atuantes no setor. O cruzamento das informações permitiu delinear as principais ONGs estrangeiras e brasileiras de caráter socioambiental. Cada fonte de dados, evidentemente, está sendo sopesada conforme o ponto de vista adotado por nossa pesquisa, ou seja, uma efetiva contribuição para emancipação social, e, portanto, os elementos suscitados são analisadas criticamente, conforme o viés que adotam as instituições fornecedoras dos dados.

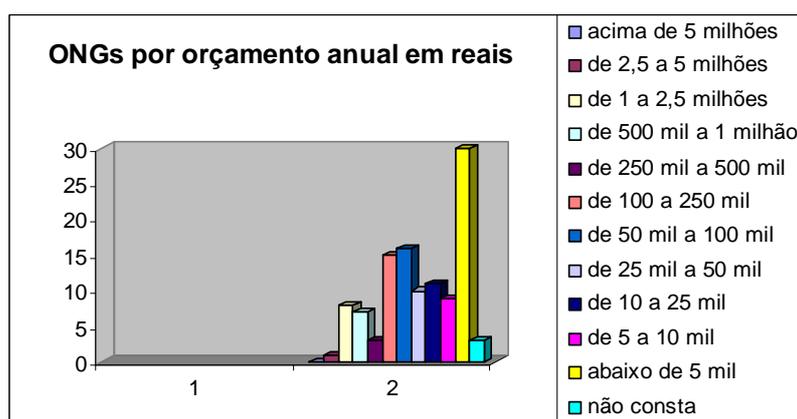
Contatamos as principais, conforme a estruturação das informações nos *sites* de pesquisa: sede e filiais, serviços prestados, recursos, tempo de fundação e atuação. As quarenta e duas ONGs constantes do cadastro da ABONG foram consultadas mediante o *e-mail* ou telefone de contato apresentado na lista cadastral, além do *site* quando estava disponível. De aproximadamente três recebemos retorno e somente uma ONG filiada à ABONG, o ISA (Instituto Socioambiental) confirmou efetivos serviços prestados no âmbito jurídico, especificamente no lastro dos direitos socioambientais, o que depois pudemos confirmar não só pelas informações constantes no seu *site*, como também na linha de publicação da referida ONG.

Figura 3: ONGs segundo fontes cadastrais



Outro recorte que achamos por bem realizar diz respeito à provisão orçamentária. Subsidiou-nos mormente os dados do Mapa do Terceito Setor da FGV. Trabalhamos inicialmente somente com as ONGs com orçamento anual superior a cinquenta mil reais, considerando-os o necessário para uma estruturação mínima de serviços de abrangência supraregional, para a capacitação informacional e, sobretudo, para uma assessoria jurídica respeitável. Neste panorama, o número de ONGs consultadas, cruzando-se os bancos de dados, reduziu-se a quarenta e oito, o que favoreceu grandemente o trabalho de investigação.

Figura 4: ONGs por orçamento anual em reais



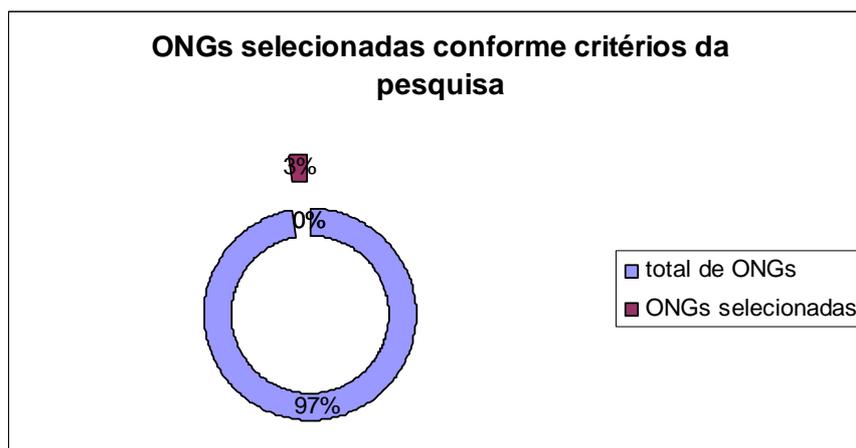
Por fim, a última operação restritiva deu-se por conta do próprio eixo da investigação: a assessoria jurídica. Num universo de cinquenta ONGs, somente onze destacaram a prestação de serviços jurídicos.

Das poucas ONGs com serviços jurídicos implementados (ações transitadas ou em trâmite) relativas aos temas-eixo de nossa investigação (as unidades de conservação e à proteção do patrimônio genético natural e da biodiversidade e do conhecimento tradicional associado), um número ainda menor se mostrou com serviços altamente relevantes, conforme os critérios esboçados nos ítems anteriores. Em geral, quando as ONGs têm assessoria jurídica, estão condicionadas a elementos muito pontuais e de abrangência regional. Por isso, selecionamos, por ora, a APEGO (Associação dos Pescadores de Goiás) e o IDA (Instituto para o Desenvolvimento Ambiental), para estudo de caso, pelas seguintes razões:

- 1) verificação dos seis critérios primordiais anteriormente apresentados⁷³;
- 2) ações específicas no tocante aos temas-eixo (ou políticas sociais concernentes às unidades de conservação ou à proteção do patrimônio genético natural e da biodiversidade mais o conhecimento tradicional associado ou ambas), mesmo que originadas localmente mas com repercussão para além do território original;
- 3) atuação em zonas ou situações de conflito coletivo e social significativo: a ação da APEGO, por exemplo, embora vise à proteção da biodiversidade, especialmente da ictiofauna, com é a finalidade precípua da ONG, encontra-se com outras questões socioambientais candentes, como a política de abastecimento energético, em razão da construção de barragens, e desenvolve-se ao lado de movimentos sociais de forte caráter emancipatório como o é o MAB (Movimento dos Atingidos por Barragens) e o MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores);
- 4) ONGs eminentemente brasileiras;
- 5) com capacidade de intervenção social em caso de problemas socioambientais nas comunidades;
- 6) com duração prolongada dos serviços prestados;
- 7) com atuação relevante na área do cerrado do centro-oeste brasileiro.

⁷³ Cf. no capítulo VI, “Procedimentos metodológicos”, os oito critérios apresentados no tópico: “Pesquisa Exploratória; 1ª. etapa: mapeamento das ONGs ambientalista”, p. 146

Figura 5: ONGs selecionadas



Além disto, houve também a reiteração de organizações selecionadas nos cadastros das diferentes fontes a que recorremos. O Instituto Socioambiental, por exemplo, é constante de todas as listas obtidas (*Mater Natura*, FBOMS, ABONG, Ministério da Justiça e Mapa do Terceiro setor). O IDA não consta da lista oferecida pela ABONG e pelo *Mater Natura*. A APEGO consta apenas do cadastro do Ministério da Justiça, mas sua atuação no cerrado do centro-oeste brasileiro é por demais relevante.

Também percebe-se nas ações analisadas os elementos constantes nos critérios específicos apontados para as comunidades⁷⁴, que somados aos critérios anteriores permitiram a eleição dessas duas instituições como exemplares para a análise do tema a que nos dispusemos investigar.

A continuidade da investigação e a própria índole dos princípios metodológicos adotados, eminentemente aberta, imprimiram um rumo novo aos resultados da pesquisa. Demonstrou-se, por exemplo, que o critério concernente à provisão orçamentária não podia ser absolutizado, porquanto um número considerável de ONGs ambientais com ações jurídica declararam nos questionário uma provisão inferior a cinquenta mil, o que nos obrigou a relativizá-lo e flexibilizá-lo, porém, mantendo o conjunto dos demais critérios, mais relevantes para a nossa investigação.

2. As ONGs ambientais conforme os resultados dos questionários

Dos dez formulários enviados, sete foram devolvidos, o que se pode considerar um número razoável permitindo um quadro suficiente de análise. Nosso intuito não é formular um quadro exaustivo, mas ilustrativo, mediante a exemplaridade das organizações selecionadas. Pode-se explicar pela própria consciência cidadã das ONGs ambientais com

⁷⁴ Cf. tópico: *a. Observação*, item ii: “A ‘Ecologia Social’: iniciativas emergentes das comunidades.

ações jurídicas, cuja própria natureza favorece à sua participação nas ações com fins sociais, como foi explicitado na carta endereçada aos dirigentes. Por outro lado, o contato prévio com algumas das ONGs favoreceu esta resposta. Uma das ONGs foi interceptada por duas vezes. Na segunda, contamos com o apoio de um amigo do dirigente da ONG, que serviu de facilitador, e assim ela respondeu ao questionário. Uma outra ONG respondeu mediante a pergunta direta do entrevistador. As outras cinco fizeram de próprio punho, mediante consulta no e-mail. Nenhuma devolveu pelo correio. Duas delas responderam por dois membros dirigentes, e consideramos apenas uma como válida. Embora neste caso as respostas não tinham diferenças substanciais. Os questionários foram respondidos sobretudo nos meses de agosto e setembro de 2006. Uma, todavia, respondeu em outubro de 2006 e outra em março de 2007, a fim de completarmos o número de ONGs para a validação do questionário (7).

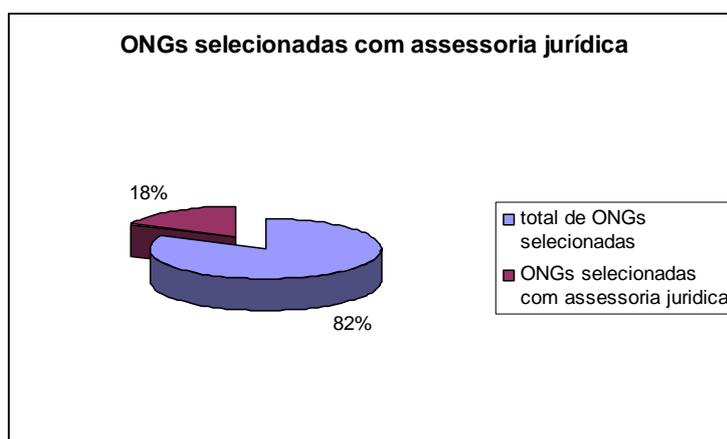


Gráfico 6: ONGs com assessoria jurídica

As Organizações não-governamentais que responderam ao questionário, foram as seguintes: IDA, APEGO, ISA, INSTITUTO DE ECOLOGIA POLÍTICA, LIGA AMBIENTAL, ASSOCIAÇÃO DE VOLUNTÁRIOS PATRULHA ECOLÓGICA, ASSOCIAÇÃO AMIGOS DO PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA/ASSOCIAÇÃO AMIGOS DO PARQUE SUL.

Passamos agora à avaliação dos resultados do questionário.

2.1. Perfil dos dirigentes (interlocutores) das ONGs

Por não se tratar do objeto mais significativo da nossa pesquisa, com relação ao perfil sócio-econômico dos dirigentes faremos apenas algumas ponderações que julgamos

oportunas e/ou significativas. Registramo-lo, todavia, porque indica alguns elementos relevantes acerca do perfil dos dirigentes das ONGs ambientais com ações jurídicas e, em última análise, revelam elementos da própria ONG.

a) A questão do gênero

Dos interlocutores, apenas uma era do sexo feminino. Obviamente como a totalidade dos interlocutores era de dirigentes de ONGs, o fato está a apontar uma constatação social. A despeito da igualdade formal prevista na Constituição Federal e das lutas de emancipação feminina, as mulheres, que já em grande número são ativistas ambientais, ainda não são suficientemente reconhecidas nos postos de comando. De 7, apenas 1 é mulher. E isto não é meramente um acaso numérico mas reflete o papel social da mulher na sociedade, ainda muito adstrita aos círculos domésticos ou a tarefas que o reproduzam.

b) Idade

A idade dos interlocutores também é significativa: nenhum dirigente abaixo dos 31 anos. Naturalmente os dirigentes precisam ser selecionados entre os que já detenham certo grau de militância, de conhecimento das causas ambientais, de envolvimento. Por isto, não poderia ser alguém tão jovem. Por outro lado, é significativo que três dos interlocutores tenham mais de 54 anos. É a participação das pessoas com mais idade na vida social que se incrementa, mesmo nas coisas relacionadas à cidadania ambiental, o que denota uma ampliação de consciência também nesta faixa etária. Dos dados, uma vez que o questionário destinava-se aos dirigentes, não se pode deduzir muita coisa sobre a participação efetiva das gerações mais novas nas questões socioambientais.

c) Estado civil

Com exceção de um dirigente, que apontou como estado civil, a alternativa “outro”, os dirigentes se declararam casados. Interessante: por que homens e mulheres casados estão em maior número na direção de ONGs ambientalistas? O casamento confere maior responsabilidade, participação e envolvimento? Preferimos manter a questão em aberto por ora, por não satisfazer o escopo de nossa investigação e por faltarem aqui elementos satisfatórios de análise, não intervenientes em nossa pesquisa. Mas é intrigante e merece ulteriores reflexões. De todo modo, o simples fato da pesquisa permitir a emergência dessa cogitação é para nós um fator interessante.

d) Raça/cor

Aqui, a exemplo do que ocorre com o gênero, se confirma um dado da complexidade social brasileira: os homens e brancos são predominantes nos cargos de direção, seja nos altos escalões empresariais, públicos ou mesmo na direção das ONGs. Os preconceitos sociais, apesar das lutas dos movimentos raciais e feministas, estão consolidados e não serão em curto prazo transformados. Mesmo que efetivamente alguém não fosse branco dos entrevistados, foi assim que majoritariamente se inscreveram, a exemplo do que ocorre na sociedade brasileira: mesmo os que não são se apresentam como tais a fim de serem reconhecidos socialmente.

e) Religião

Os interlocutores se dividiram entre católicos (4), espírita (1) e sem-religião (2), sendo que um desses dois, depois da entrevista, informou que tinha matriz católica, embora não-praticante. Evidentemente, há um vínculo entre opção religiosa e ação social. Em geral, alguns grupos religiosos, como grupos significativos oriundos do catolicismo, das religiões reformadas tradicionais e do espiritismo têm um compromisso social mais efetivo. O mesmo se verifica entre membros pronunciadamente não-religiosos ou ateus. Por outro lado, sendo ainda majoritária no Brasil, é natural que a maioria dos interlocutores tenha sua identificação como católicos. O que não surpreende, mas é muito significativo, é que nenhum interlocutor tenha se pronunciado como evangélico - grupo crescente no Brasil. É sabido que o evangelismo, particularmente em suas formas recentes, como o pentecostalismo, favorece um distanciamento das práticas político-sociais, reconhecidas como alheias ao processo religioso. Recorde-se que o pentecostalismo também está presente na igreja católica atualmente por meio da RCC (Renovação Carismática Católica). Ao contrário dos evangélicos, mas também grupo crescente no Brasil, os sem-religião estão presentes com significativos dois representantes.

f) Escolaridade

Todos os interlocutores provêm dos quadros universitários e o que surpreende é que a maioria tem pós-graduação. Este dado é muito eloqüente, considerando-se que no Brasil a pós-graduação ainda é privilégio minoritário. Isso indica que as ONGs, em seus quadros superiores, primam por uma qualificação acadêmica. A causa ambiental exige sensibilidade e preparo, exige qualificação acadêmica para maior conhecimento e clareza da complexidade social envolvida. Como parecem se tratar de ONGs militantes, porquanto todas têm ação jurídica, a formação técnica é por demais importante, notadamente na função de direção. Merecem relevo as áreas de formação dos dirigentes –

vinculados majoritariamente às ciências sociais e ao meio ambiente: comunicação social; direito; ciências colíticas; doutorado interdisciplinar em ciências humanas; direito com especialização em gestão de recursos hídricos, mestrado em economia e gestão econômica do meio ambiente; doutorado em ciências ambientais. Apenas um não informou o seu curso.

g) Renda familiar

A renda familiar é superior à média nacional e isto também não surpreende. A maioria tem uma renda superior a R\$4001,00 e apenas dois tem de R\$2001,00 a 4001,00. E há um que possui renda familiar superior a R\$10.001,00, o que é uma renda bem alta para a atual conjuntura sócio-econômica. Mutuamente imbricados na sociedade brasileira, renda e escolaridade em geral correspondem-se. Famílias de maior renda tendem a permitir maior acesso à educação formal. Por outro lado, uma vez que as leis das OSCIPs exigem trabalho voluntário dos dirigentes, presumir-se-ia que esta renda exclui necessariamente o salário do dirigente. E isto parece ser confirmado pela pergunta seguinte, acerca da dedicação exclusiva: todos detêm o trabalho de dirigente com outras ocupações simultâneas, donde provavelmente obtêm seus proventos. De todo modo, o grupo dos dirigentes de ONGs corresponde a uma classe social média alta em termos de educação e de renda.

h) Dedicção

Todos são efetivamente dirigentes de ONGs e a maioria com dedicação parcial, dividindo o trabalho de dirigente com outros cargos e/ou funções. Somente um alegou dedicação exclusiva. Isso permite perceber que para a direção das ONGs concorre com outras atividades simultâneas. O elemento do *voluntariado*, característica marcante do chamado ‘terceiro setor’ emerge agora como preponderante.

i) Tempo de atuação e filiação na ONG

Três interlocutores têm mais de dez anos de filiação na ONG e os demais estão divididos em vários outros segmentos: de 2 a 4; 4 a 6; 6 a 8; 8 a 10. A atuação é mais ou menos equivalente, com uma pequena alteração. Apenas um se declarou com mais de 10 anos de atuação e cresce o número dos que têm de 4 a 6 anos de atuação. Esses dados confirmam os elementos teóricos do capítulo sobre ONG. Elas avançam significativamente na última década do século XX. E, conseqüentemente, a adesão, filiação e militância também são proporcionalmente maiores a partir daí.

2.2. Perfil jurídico-social da ONG ambiental

a) Data de fundação

Os dados sobre o tempo de atuação e filiação são confirmados pela primeira questão do perfil jurídico-social. A maioria das ONGs são fundadas de 1990 em diante. Duas foram fundadas de 1985 a 1990. Nenhuma foi fundada antes de 1985 e tampouco antes de 1980. Não houve, entre as ONGs pesquisadas, alguma fundada depois de 2000. Muito eloqüentes estes dados: o auge da fundação das ONGs concentra-se na década de 1990, com a transformação da militância dos movimentos sociais e no período em que o Estado se afasta de suas atribuições sociais precípuos, em razão das políticas neoliberais em curso no mundo todo. Reflete também o desenvolvimento das ONGs ambientalistas no mundo, em vista dos grandes encontros temáticos internacionais como a ECO-92 e o estímulo das agências financiadoras internacionais como o Banco Mundial. Estes dados confirmam também os elementos teóricos já apresentados, quando desenvolvemos o tema nos tópicos específicos sobre as ONGs e a evolução da mobilização socioambiental.

b) Natureza dos serviços prestados

b.1) Diversidade dos serviços ambientais prestados

Todas as ONGs consultadas declararam que prestam serviços na órbita da defesa de direitos ambientais, consequência lógica do recorte da pesquisa, uma vez que os questionários foram enviados a ONGs com ações jurídicas. Todavia, o dado é eloqüente porquanto a maioria das ONGs pesquisadas, no universo total das várias listas obtidas, não prestam este gênero de serviço. Depois, a maioria significativa das ONGs questionadas atuam na educação ambiental (6). Ora, isto também é significativo, pois, em geral, é uma abordagem pela qual primam todas as ONGs ambientais. E a educação é tida como uma estratégia necessária, ainda que de efeitos a médio e longo prazo, para a obtenção de resultados ambientais. Outro elemento expressivo a constar da pesquisa é que a maioria das ONGs (5) atuam na formação e treinamento de agentes ambientais. Evidentemente, este é também um aspecto educacional-formativo. Dele depende a continuidade dos trabalhos promovidos pelas ONGs. No mesmo sentido, ainda na dimensão formativo-social, aparece a pesquisa aplicada sobre o uso de recursos naturais e disseminação das pesquisas (5 entre os 7 questionários respondidos). Portanto, com base no material coletado, pode-se concluir que as ONGs investem na dimensão educacional e formativa.

Por outro lado, o monitoramento das políticas ambientais, que ao nosso ver, é prioritário para um trabalho integral no âmbito de conservação da natureza não é um serviço prestado por todas as ONGs, embora o número ainda seja significativo (5 de 7), o mesmo índice da recuperação de matas e florestas. Depois, vêm o manejo sustentável dos recursos naturais (3), a reciclagem de material inorgânico (2), planejamento ou gestão de áreas protegidas (2), a conservação do patrimônio natural (1) e outros serviços não especificados (1). Quanto a estes últimos, é interessante notar a contradição na própria atuação das ONGs ou, no mínimo, a dificuldade de inteligibilidade dos termos do questionário, porque a educação ambiental, a defesa dos direitos ambientais, a recuperação de matas e florestas e mesmo o monitoramento de políticas públicas implicam na conservação do patrimônio natural ou com ela estão visceralmente vinculadas. Indica a dificuldade das próprias ONGs de estabelecerem serviços de maneira integrada, holonômica? A especialização dos serviços também é característica marcante no universo das ONGs ambientais? A militância não desembocaria no monitoramento das políticas públicas?

b.2) Importância dos serviços ambientais como eixo de atuação

Quanto aos **serviços ambientais**, as ONGs declararam que são fundamentais, ainda que nem sempre seja o principal eixo do trabalho que desenvolvem. Dentre os questionários 4 das 7 ONGs declararam que os serviços ambientais constituem o eixo principal do trabalho desenvolvido e 3 declararam que é um dos eixos fundamentais, mas não o principal. Ora, isso indica que o serviço ambiental nem sempre é objetivado primordialmente pelas ONGs, mesmo as de caráter ambientalistas.

Em muitos casos, é consequência de outros serviços prestados. De todo modo, é sempre encarado como fundamental. Uma das ações jurídicas analisadas provém de uma ONG ambientalista cujo labor inicial não era prioritariamente ambiental: a APEGO. Destinava-se à proteção dos interesses dos pescadores esportivos, mas logo se percebeu a necessidade de se considerar as questões ambientais como fundamentais para a persecução de seus fins, em razão do entrelaçamento da índole da ONG com a problemática ambiental. A outra ONG, a IDA, ao contrário, já nasce com vocação ambientalista, e os serviços ambientais desde o início lhe são constitutivos.

Nenhuma ONG questionada tem o serviço ambiental como uma dimensão complementar em consequência dos trabalhos desenvolvidos. São, portanto, sempre uma atividade principal ou mesmo fundamental, o que reforça a acuidade e acerto dos critérios de seleção ante o objeto de nossa investigação.

c) Localização da sede

A maioria das ONGs consultadas apresentam-se sediadas na região centro-oeste do país (3), na região sudeste do país (2) e na região sul do país (1); Nenhuma na região norte do país e na região nordeste do país. A que se deve esta estatística? A problemática do cerrado, sua rápida devastação tem sido causa de maior número de ONGs brasileiras com preocupação ambiental e com ações jurídicas? O associativismo do sul e sudeste explicam que seja, em conjunto, as regiões que vêm depois com número de ONGs selecionadas? Por que norte e nordeste não foram contemplados com ONGs com militância jurídica – haja vista a problemática da Amazônia, do cerrado nordestino, da caatinga? Lembre-se, todavia, que uma, com sede na região sudeste, atua intensamente na região norte em decorrência da defesa que faz das comunidades indígenas e de seu ambiente natural. Contudo, são questões abertas, que apenas podem ser apontadas pelas respostas. As afirmações aqui seriam temerárias, mas podem dar um vislumbre para pesquisas ampliadas posteriores.

Por outro lado, a maioria das ONGs consultadas (5) têm ações regionalizadas, com abrangência respectiva nas regiões centro-oeste, sul e sudeste. Somente duas têm atuação em todo o território nacional. Isto parece estar bastante vinculado às capacidades orçamentárias das ONGs e, sobretudo, às suas próprias delimitações de objetivos. Em geral, as ONGs consultadas circunscrevem-se a um território e em defesa de um determinado bioma. Na maioria das vezes nascem por conta de um objetivo muito particular: defesa desta ou daquela área, deste ou daquele interesse. Assim, quando se tornam mais abrangentes é em consequência de novos postos assumidos pelas ONGs como decorrência dos objetivos primeiros e como ampliação destes.

d) Orçamento, fonte de financiamento e filiação

d.1) Orçamento anual

Este foi um dos elementos de maior surpresa em nossa pesquisa. Ao contrário de nossa suspeita inicial, ONGs com baixa provisão orçamentária também têm ações jurídica, em geral favorecidas pela atuação em redes, como se demonstrará a seguir. Tínhamos estabelecido um teto original de orçamento superior a R\$ 50 mil. Inclusive, operamos o primeiro corte seletivo das ONG levando em conta este dado. Todavia, das ONGs que responderam o questionário, embora algumas ainda se componham dentro desse perfil (3), há um número significativo (3) com orçamento inferior. Duas se declararam com um orçamento anual de até R\$ 10 mil, outra de R\$ 11 mil a R\$ 25 mil e uma terceira de R\$

25 mil a R\$ 50 mil (já mais próximo do perfil inicialmente estabelecido). Uma possui um orçamento de R\$ 50 mil a R\$ 100 mil, outra o de R\$ 200 mil a 500 mil e uma terceira de mais de um milhão de reais (!), que evidentemente é a de maior porte dentre as pesquisadas, com abrangência nacional. Uma não respondeu este ítem.

d.2) Fontes de financiamento

As **fontes de financiamento são variadas**, preenchendo todos os quesitos oferecidos na pesquisa, mas a maioria expressiva adquire seus fundos de doações de pessoas físicas, seguidos de recursos internacionais (fundos, organizações, igrejas, etc.); recursos nacionais públicos (convênios e subvenções governamentais); recursos nacionais privados (subvenções e patrocínios de empresas); doações de pessoas jurídicas, todos com duas ONGs declaradas por ítem. Por fim, há ainda os fundos provenientes de recursos nacionais próprios (rendas, aluguéis, aplicações, etc.); promoção de eventos; venda de produtos e serviços, e o surpreendente ítem acrescentado por uma ONG: a *anuidade*. A anuidade dos filiados não constava dos quesitos inicialmente apontados pela pesquisa porque não supúnhamos que fosse uma contribuição decisiva no financiamento das ONGs. Mas neste caso, não é só fundamental como imprescindível. A ONG vive quase que exclusivamente desta contribuição.

d.3) Número de filiados

Também surpreende o número de filiados. Uma ONG apenas declarou que tem de 100 a 250 filiados. Três ONGs têm de 50 a 100 filiados, as outras três têm menos de 50 filiados, sendo que uma tem ainda abaixo de 10 filiados. Portanto, a ação jurídica prestada por uma ONG não está necessariamente vinculada ao fato de ter ela muitos ou poucos filiados, mas na militância significativa do quadro de seus membros filiados. Se somar estes dados com a previsão orçamentária, vemos que na maioria das vezes se tratam de pequenas ONGs, mas de significativa militância: com pequeno porte, pequeno orçamento, estrutura pequena. Apenas duas ONGs podem ser consideradas grandes dentre as selecionadas, e isto em virtude do orçamento e não do número de filiados. Na pesquisa havia outras seis opções de respostas, que variam de 100 a 5 mil filiados, antes das escolhas apontadas. Assim, se considerarmos o número de filiados destas ONGs ambientalistas com ações jurídicas, todas são pequenas, o que torna a estratégia de ação jurídica ainda mais especial e significativa.

3. Elementos relevantes dos questionários no tocante ao objeto da pesquisa

3.1. A dimensão jurídica da ONG

a) Quantidade de ações jurídicas

Passamos agora à avaliação das respostas pertinentes a uma das dimensões de maior relevância no espectro da nossa pesquisa, que é a dimensão jurídica da ONG. Ao indagarmos sobre a quantidade de ações desenvolvidas pelas ONGs, tivemos como resultado predominante a demanda de duas a quatro ações jurídicas no campo ambiental por organização questionada (3). As três restantes ficaram assim divididas: uma com mais de 10 ações, outra com 5 a 9 ações, uma com a alternativa de apenas uma ação jurídica no campo ambiental e uma não respondeu esta questão.

Novamente, ao considerar o número de ações, pode-se observar que se tratam de ONGs não especializadas no trabalho jurídico. Confirma-se os dados anteriores, a indicar que são ONGs majoritariamente pequenas, com exceção de duas. Por outro lado, a ação jurídica tende a decorrer das outras estratégias da ONG. Este elemento é ressaltado pelas respostas da pergunta seguinte.

b) Relevância das ações jurídicas

Em verdade, ao perguntarmos diretamente sobre a importância estratégica das ações jurídicas em causas ambientais, obtivemos um número expressivo de 6 (seis) respostas no quesito dois, ou seja, as ações jurídicas são *elemento importante* na estratégia de intervenção social da ONG, **mas é consequência** das outras ações sociais desenvolvidas pela organização. Essa resposta demonstra a razão do baixo número de ações impetradas. As ONGs, mesmo as que têm ações jurídicas como estratégia de intervenção social, não as têm como elemento muito importante na estratégia de intervenção social e constitui sua razão de existência. Lembre-se que esta era a primeira alternativa e não recebeu nenhuma indicação. Ou seja, as ONGs não se constituem para o serviço especificamente de defesa dos direitos ambientais na órbita jurídica. Ao mesmo tempo, as ONGs também não indicaram as respostas subseqüentes, quais sejam: - elemento secundário dentre as estratégias de intervenção social e só acontece porque o rumo dos acontecimentos conduzem a elas; ou - não tem importância alguma. É apenas mais uma estratégia, dentre muitas, de intervenção social.

Assim, ainda que consequência das outras ações desenvolvidas pelas ONGs, a ação jurídica não é vista nem como elemento secundário e acidental, nem como despida de qualquer importância, mas têm relevo entre as estratégias de intervenção social.

Houve ainda apenas uma indicação para a última alternativa (“sem resposta/ não sabe”), o que parece indicar que mesmo o dirigente de uma ONG não pode aquilatar o grau de importância da sua ação jurídica no quadro de suas intervenções, uma vez que *todas* as ONGs foram escolhidas em vista de terem efetivamente ações jurídicas de defesa ambiental, o que não deixa de ser muito preocupante em termos de programação e planejamento de intervenção social. Essa deve ser uma das perguntas fundamentais a ser formulada: o que queremos com esta ou com aquela estratégia? O que buscamos?

Uma questão se sobressai ante as respostas apresentadas: se estas ONG que responderam o questionário foram selecionadas exclusivamente em vista de terem ao menos uma ação jurídica ambiental, não tem no trabalho jurídico seu elemento principal e constitutivo, o que se dirá das outras ONGs ambientalistas que sequer nomeiam eventuais ações no Judiciário entre suas estratégias de intervenção social? Certamente isto revela dos dados mais importantes de nossa pesquisa: o Judiciário é espaço muito pouco usado pela sociedade civil organizada, e pelas ONGs em particular, para articular a defesa socioambiental. Isso confirma as observações havidas nas entrevistas, sobretudo dos membros do MP, no sentido de que as associações legalmente constituídas usam muito pouco os recursos jurídicos a que têm legitimidade de agir, sobretudo as ações civis públicas.

c) Tempo das ações jurídicas

Por outro lado, a razão de não se escolherem as ações jurídicas como estratégia principal ou razão constitutiva das ONGs pode estar implícita na resposta seguinte. As ações costumam demorar muito e as causas ambientais têm urgência. A maioria das respostas indicadas apresentam que **as ações iniciadas costumam demorar até a decisão final mais de dois anos**. A maioria das respostas se concentra no interregno de 6 a 10 anos (4 ONGs) – o que é tempo demais para uma ação que exige rapidez e eficiência. Ao confrontar esse dado com as entrevistas, notamos o descrédito do Judiciário na solução dos problemas ambientais.

Uma ONG apenas declarou que sua ação costuma demorar menos de um ano. Por sinal, a mesma ONG declarou que tem apenas uma ação jurídica. Portanto, não parece servir de base para uma avaliação melhor, por não corresponder ao que costuma acontecer neste campo.

Surpreende também aqui a indicação por duas ONGs da alternativa “sem resposta/não sabe”. Diante dessa resposta como compreender o controle das ações jurídicas? Há intercomunicação entre os diferentes segmentos ou departamentos de uma

organização, por exemplo, os dirigentes e os assessores jurídicos? Isto não afeta os compromissos socioambientais subjacentes à ação jurídica?

A pergunta que segue elucidada ainda mais a ação jurídica como estratégia de intervenção social e denota sua verdadeira importância no quadro das ações ambientais.

d) Objetivos das ações jurídicas

Ao serem indagadas acerca do **objetivo das ações jurídicas**, as respostas de maior incidência, foram as seguintes alternativas: reforçar as reivindicações da comunidade local em matéria ambiental (5 ONGs) e induzir à políticas públicas de meio ambiente (4) . Esse elemento vem de encontro com nossa hipótese original e demonstram que, ao menos em linha de princípio, as ONGs ambientais com ações jurídicas entendem que seu empenho visa precipuamente a cobrir estas duas alternativas fundamentais. As reivindicações comunitárias e a indução de políticas públicas são os dois eixos estruturantes sobre os quais se desenvolvem as ações de defesa do meio ambiente no Judiciário. A pergunta é, então, por que este expediente é tão pouco usado e são eficientes?

Segue-se depois a opção (3) pela alternativa relativa à “sensibilizar o poder público e a população sobre os danos ambientais”, o que também tem um vínculo explícito com nossa hipótese fundamental, embora com menor intensidade. As demais alternativas, todas com uma indicação apenas, são: propiciar espaço para outras ações na Justiça de caráter ambiental; obter recursos ou indenizações em virtude dos danos ambientais; outro: reparar danos ambientais (indicado por um ONG, uma vez que não especificamos o “outro”) e, finalmente, uma indicação para o “sem resposta/não sabe”, que reforça nossa preocupação sobre a atuação de uma ONG. Como pode um dirigente não saber ou não ter resposta para o objetivo de suas estratégias de intervenção social? A que se destinam, então? Essa resposta, embora preocupante, é minoritária, felizmente, o que nos leva a considerar o conjunto das ONGs como realmente responsáveis e militantes, com objetivos claros de ação.

e) Conseqüências das ações jurídicas

Esse “não sabe/sem resposta” volta a se repetir com apenas uma indicação na resposta seguinte, relativa às conseqüências das **ações jurídicas**. Aqui novamente a hipótese original da nossa tese é confirmada. As respostas de maior reincidência (6, em cada uma) no-lo indicam. As ONGs reconhecem que suas ações jurídicas costumam reforçar as reivindicações da comunidade local em matéria ambiental e, ao mesmo tempo, favorecer a discussão de políticas públicas e gestão ambiental. Algumas ONGs (4)

reconhecem que suas ações jurídicas melhoram a qualidade de vida população envolvida no problema ambiental e favorece a proteção do meio ambiente, além de reverter o processo de destruição ambiental. Isto também reforça os elementos de nossa hipótese. Três dirigentes reconhecem que suas ações ampliam a educação e a consciência ambiental. Felizmente, ninguém apontou para a sexta alternativa ‘não tem tido nenhum efeito social’, o que seria um desastre: se a própria ONG assim reconhecesse, de que valeriam suas ações? Melhor não havê-las. Isso equivaleria ao reconhecimento ou acusação de sua própria desnecessidade ou ineficácia.

3.2. Envolvimento comunitário

a) A participação da comunidade

Ao lado da dimensão jurídica, este é também eixo fundamental da pesquisa e sua razão de ser. O envolvimento das ONGs nas comunidades em que atuam é fundamental na avaliação que nos propusemos realizar bem como se as comunidades fazem ecoar suas reivindicação para fora do âmbito local pela mediação das ONGs.

A primeira questão e suas respectivas respostas não trazem grande surpresa. Em geral, os dirigentes reconhecem que a comunidade local participa, mas com empenho restrito e em ocasiões especiais, geralmente motivada pela própria ONG ou outras organizações (sindicato, igreja, associações) ou têm uma participação muito baixa, mesmo se motivada por organizações. Ou seja, a motivação provém de organizações, portanto, exógenas, ou, mesmo existentes, não conseguem mobilizar suficientemente as comunidades. Foram cinco (5) as respostas afirmativas nestes dois quesitos, sendo que o primeiro (participação restrita, esporádica, motivada exogenamente) foi o que teve maior número de indicações. Todavia, dois dirigentes também apontaram que a **comunidade local** participa ativamente do processo de discussão e elaboração de uma agenda ambiental, por meio de conselhos, audiências públicas, manifestações, conscientização, etc - o que não deixa de ser uma constatação feliz se corresponder à realidade. Ao confrontarmos este dados com as entrevistas, notamos que a participação em geral é baixa ou estimulada de fora para dentro, a confirmar as respostas predominantes também neste questionário. Isto, portanto, parece uma indicação segura do que ocorre nas comunidades e confirma também os elementos teóricos levantados de que o grau associativismo brasileiro e os desafios de nossa cultura cidadã, com seus percalços históricos, desfavoreceram a militância sócio-política comunitária, reforçados, inclusive, pela tendência individualista fomentada pela tradição civilista do direito brasileiro, que pretere a ação coletiva bem como os direitos coletivos e sociais.

b) A interação das ONGs com as comunidades

Também da parte das ONGs, nota-se um relativo comprometimento com as necessidades e reivindicações da comunidade. Reflete-se o tom magisterial das instituições brasileiras (talvez consolidados à sombras dos regimes autoritários aqui vigentes e do autoritarismo das instituições pátrias, quer públicas, quer privadas).

Somente uma ONG apontou como sua estratégia de ação primeiro ouvir a comunidade, perceber suas necessidades e reivindicações e, depois, buscar os meios de solução dos problemas ambientais, sempre de acordo com a vontade da comunidade. Quatro delas apontaram a segunda opção, ou seja, envolver a comunidade por meio da conscientização ambiental, com palestras, assembleias, audiências públicas, folhetos explicativos e outros subsídios, de acordo com uma agenda previamente organizada pela própria ONG. Logo, o que se tem é que as ONGs formulam previamente a agenda e, com base nela, buscam o envolvimento e conscientização comunitária. Não é reflexo da interação ONG-comunidade. As ONGs, em geral, já tem objetivos, recursos e estratégias bem definidos e apenas pretendem buscar a adesão das comunidades.

Pensamos que haveria um enriquecimento substancial de ambas as partes se a interação fosse o elemento primordial. A escuta das necessidades e reivindicações comunitárias, ao mesmo passo em que se busca uma consciência ambiental, redundaria em efeitos muito mais duradouros e consistentes, pois nascidos da própria experiência comunitária, de dentro para fora. E, finalmente, duas indicaram a opção três, em que se lia “não consegue nenhum envolvimento comunitário, apesar de usar muitos recursos e subsídios”. Isto reforça a tese de que nem sempre as ONGs estão atentas às peculiaridades do grupo social envolvido, sem o que é difícil qualquer ressonância do trabalho e muitas vezes, acarreta até a resistência. Novamente, se verifica que observação e escuta é fundamental para a inserção numa comunidade. Não se pode esperar somente uma adesão. As comunidades por mais precários que sejam seus recursos materiais, são capazes de dizer algo sobre seu processo histórico e isto é essencial no fomento da emancipação. Pelo menos nenhuma ONG apontou que não pretende nem tem recursos para o envolvimento comunitário como sugeria a alternativa seguinte.

c) Os trabalhos junto à comunidade

Evidentemente para que haja penetração e consistência, os trabalhos não podem ser de curta duração, particularmente, em matéria ambiental. A idéia de formação permanente e contínua é fundamental para o êxito social. Por isso, o predomínio das duas primeiras alternativas (“demoram muito, mais de cinco anos, com efeitos duradouros e de longo prazo” e “demoram um tempo razoável, de dois a cinco anos, com efeitos duradouros e

de longo prazo” (ambas com 3 indicações), é bastante válido e confirma este dado da observação. O que surpreende aqui é a indicação, por dois dirigente, da última alternativa “sem resposta/não sabe”. Certamente, reflete algo também patente nas entrevistas: as ONGs e sobretudo seu corpo diretor tem um envolvimento muitas vezes formal com a comunidade e tantas vezes de distância física. Por outro lado, reflete também, da parte dessas ONGs uma ausência de avaliação constante de seu planejamento e das áreas de atuação, pois se o dirigente desconhece a média de tempo em que permanecem com trabalhos junto a uma comunidade é porque este dado foge ao seu controle e, quiçá, ao de toda a organização, o que denota uma falha de programa e ação.

3.3. Participação em redes

a) Conexões principais

Quando nos deparamos com os dados do questionário relativos à participação em redes, novamente temos a reincidência dos elementos teóricos. É notável a crescente necessidade de interação das ONGs com outras organizações e forças sociais a fim de fazer frente aos desmandos na órbita ambiental. Com efeito, as ONGs não estão isoladas em seu processo de militância social e são significativos os seus laços de atuação. Elas buscam interagir, segundo as respostas apresentadas, principalmente com: **1.** redes de ONGs e movimentos sociais que tenham reivindicações comuns (6 dirigentes assinalaram esta alternativa); **2.** conselhos comunitários seja na área ambiental ou em outros, fomentando audiências públicas, participação no processo legislativo, apresentando reivindicações, na busca de verbas públicas (5 indicações).

A primeira dedução é que as ONGs com ações jurídicas, por terem interações predominantes com outras ONGs e movimentos sociais, parecem possuir um caráter eminentemente militante. Desenvolvem-se na esteira dos movimentos sociais e configuram-se, assim, como herdeiras das ONGs cívicas da década de 80. Nem sempre, como veremos na constatação das entrevistas e da observação direta, o contato com os movimentos sociais é pacífico e fecundo. Muitas vezes é marcado pelo antagonismo, pela oposição e pela crítica. Pode suceder de defenderem o mesmo posto ambiental por razões divergentes (por exemplo, os movimentos como decorrência de sua ação social; as ONGs, por defenderem interesses de uma categoria social, como é o caso dos pescadores esportivos). Outras vezes, há sim, uma interação positiva e convergente. Quanto à relação com outras ONGs, geralmente é permeada pela fusão de interesses e de apoio técnico recíproco dentro da esfera socioambiental.

Os conselhos comunitários, por outro lado, devem ser entendidos como fóruns privilegiados de discussão socioambiental mediante as audiências públicas, de gestão de recursos e verbas públicas, de participação nas decisões administrativas e no processo legiferante. Assim é natural que as ONGs também reivindiquem a sua presença neste âmbito. É compreensível e necessário. Todavia, embora isto seja um reconhecimento expressivo dos dirigentes de ONGs, nossa constatação mediante a observação direta bem como dos dados das entrevistas nem sempre aponta neste sentido. Há, algumas vezes, ausências significativas das ONGs, sobretudo as que têm sua sede distante dos pontos de conflito, em conselhos, assembléias e audiências significativos para a comunidade atingida.

b) Outras conexões

Outras conexões interessantes nas quais atuam as ONGs são aquelas com parceiros sociais como sindicatos, igrejas, partidos e outras associações que tenham meios de auxílio ou buscam a mesma causa e também com meios de comunicação de massa (jornais, emissoras de rádios, rádios comunitárias, televisão, internet, revistas, etc.) (4 indicações). Embora com diferentes perspectivas, níveis de atuação e inserção e fases de atuação mais ou menos acentuada, há que se considerar o papel relevante destas instituições (igrejas, sindicatos e associações) na recente história política nacional e na construção de uma cidadania participativa. Também o realce dado aos meios de comunicação de massa reforça os argumentos de alguns interlocutores das entrevistas a respeito da importância de conexão com eles como estratégia de pressão social e com o intuito principal de difusão de opiniões e alternativas sociais, pouco veiculados por força dos grupos hegemônicos econômicos e políticos.

É significativo o número de indicações de interações das ONGs com organizações internacionais, por meio de obtenção de recursos, de troca de informações, de participação em congressos e seminários ou busca de outras estratégias de intervenção e com universidades, escolas e instituições de pesquisa para buscar informações científicas e veicular dados obtidos (3 indicações para cada alternativa). A interação com as universidades, escolas e instituições de pesquisa é dado também comprovado pelas entrevistas realizadas. Portanto, parece lógico que, no seu afã social, as ONGs busquem subsídios teóricos e técnicos no âmbito educacional e científico. Por outro lado, ao elegerem como um dos seus objetivos principais a educação ambiental, há uma íntima coerência nesta indicação, ou seja, privilegiar estes espaços é não só receber informações, como também possibilitar intercâmbios. A ONG também se presta à transmissão de

conceitos e de prática às instituições formativo-científicas. Acreditamos que, se mais bem refletidos, estas indicações, como as anteriores, poderiam ser mais numerosas, em coerência com os objetivos a que se propõe as ONGs.

Em contrapartida, outro dado muito relevante da pesquisa é a associação das ONGs com as empresas e a iniciativa privada, em busca de patrocínio, de doações, de estrutura de atuação. As indicações aqui são muito expressivas: apenas dois dirigentes apontaram esta interação como relevante. Nisto incidem as críticas do chamado “terceiro setor” já ventiladas no capítulo específico (cf. p. 101-105) e apontam para o desafio de reconhecimento da relevância pública e coletiva dos direitos ambientais ante os interesses particulares e a força do capital econômico privado. Por outro lado, indica a possibilidade de reversão de recursos da órbita privada para aquilo que é de finalidade social. Mais do que uma compensação, poderia ser encarada como um dever da iniciativa privada em consequência dos inúmeros malefícios que uma ótica exclusivamente desenvolvimentista e economicista tem causado à natureza: uma forma de reparação, ainda que insuficiente, da violência humana contra a natureza e, conseqüentemente, à ameaça de subsistência da vida na terra. Entretanto, ainda aqui estaríamos atrelados à racionalidade econômica hegemônica.

E tampouco podemos descurar que a associação entre o privado e o público é a marca a nova esfera pública, como já a vimos anteriormente. A confusão entre os elementos distintos da esfera do poder público e a esfera privada, numa compleição específica, dá o tom do ativismo das ONGs. Não seria de estranhar se mais indicações houvesse neste sentido. Todavia, ao se afastarem desta alternativa, os dirigentes podem estar claramente indicando que não pretendem ter sua imagem associada à filantropia empresarial ou ao marketing ambiental dos conglomerados econômicos. Parece também confirmar a tendências das ONGs com ações jurídicas de se enfrontarem na discussão e militância por um novo modelo social e econômico, de base bem distinta, como apontam Ferrer e Fernandis (Ferrer & Ferrandis, 1998: p. 66, op. cit.). Esta constatação confere com o dado anterior acerca das fontes orçamentárias. Ali, as doações de pessoas jurídicas não foram apontadas como prioritárias. Assim, é alentador saber que as ONGs com ação jurídica não dependem exclusiva ou majoritariamente do capital empresarial, o que possibilita uma verdadeira resistência ao modelo econômico predominante e uma inserção na discussão e crítica radical das formas econômicas globalizantes e do modelo de crescimento tecnológico-industrial, além de possibilitar uma aproximação com as forças sociais críticas.

Uma ONG apontou dentro da oitava alternativa (“outro”) o Ministério Público. Todavia, esta instituição será contemplada adiante, quando tratarmos da relação com o poder público.

3.4. Perfil político da ONG

a) Participação em partidos políticos

O reconhecimento da participação política das ONGs decresce na medida que confrontamos os dados anteriores com o perfil político das organizações. Nota-se uma baixíssima adesão partidária dos membros das ONGs aos partidos políticos. Apenas uma ONG declarou que seus membros se filiam ou militam em partido político. Porém, não declinou o *nome do partido* a que se filiam ou em que militam, como sugerido no espaço reservado da alternativa. Cinco ONGs indicaram a terceira opção de resposta, ou seja, que os membros não optam por nenhum partido mas acreditam que o Estado tem que ser forte e intervir nas relações sociais especialmente em favor da saúde, educação, meio ambiente, assistência social, etc. Uma ONG apresentou como resposta a alternativa 5: “nenhuma das alternativas anteriores”.

Se, por um lado, a não indicação da primeira alternativa, a de filiação ou militância a um partido remete à prática de não se vincular a nenhum partido político, o mesmo dado reflete uma forma de organização que se pretende democrática. Ao não impor este ou aquele partido político, ou ao não restringir esta ou aquela opção partidária aos filiados, a ONG se mantém na linha pluripartidária e esboça um perfil aparentemente democrático. Mas é dado conflitante com as observações de Franco (1994b), para quem as ONGs refletem o autoritarismo social e a rígida hierarquia empresarial e social (cf. 106-7). Suspeitamos, então, que ao invés de uma verdadeira democracia, isto manifesta o pouco interesse pela ação dos partidos políticos no país, bem como a pequena tradição partidária nacional. Num país, afetado recentemente por uma duradoura ditadura militar, e, ainda mais recentemente, por uma avalanche de denúncias de corrupção a comprometer praticamente todos os partidos reconhecidos e de alguma história de atuação, não é difícil entender este dado da pesquisa: em verdade, ninguém ousa, na atual conjuntura política, imiscuir sua imagem social a de nenhum partido político de renome no cenário nacional.

A constatação máxima permitida pela hermenêutica destas respostas é que não existe, ao menos no universo das ONGs pesquisadas, uma adesão político-partidária explícita, o que se deve a vários motivos de ordem conjuntural e cultural do Brasil.

b) Reconhecimento do papel do estado

A outra face da principal alternativa indicada é o reconhecimento majoritário e explícito da maioria dos dirigentes **de que o Estado** tem “que ser forte e intervir nas relações sociais, especialmente em favor da saúde, educação, meio ambiente, assistência social, etc” e que supomos reflita a própria ação das ONGs. Ora, esta crença no papel do Estado como interventor social é fundamental para uma melhor definição da esfera pública. Por outro lado, afasta as ONGs com ações jurídicas a quem foram destinados os questionários da pecha de um “terceiro setor”, eqüidistante da ação estatal e como seu substituto (cf. p. 101 e ss). Assim, ao menos as ONGs selecionadas não se sentem como uma alternativa social a um Estado fraco e sem responsabilidade social. De outro modo teria apontado para as alternativas 2 ou 4, onde se lia claramente “não optam por nenhum partido político e nem se preocupam com as relações entre o Estado e sociedade” e “não optam por nenhum partido e nem cabe ao Estado a melhoria das condições sociais. A própria sociedade (empresários, ONG, sindicatos, igrejas, cidadãos, etc.) deve em consenso escolher seus caminhos e tem como solucionar seus problemas”. Assim, para estes dirigentes, as ONGs e a sociedade civil organizada que representam não têm ação supletiva/substitutiva ao Estado nas matérias fundamentais relativas às questões socioambientais. Uma única ONG optou pela alternativa de número 5 “nenhuma das alternativas anteriores”, o que indica que há ainda outras formas de concepção das relações Estado/sociedade que foram consideradas não contempladas pelos itens apresentados.

c) Militância em associações ou movimentos sociais

Quanto à militância dos membros da ONG, nota-se que a **maioria** dos membros participou ou participa de outras associações ou movimentos sociais (associações de bairro, prefeituras populares, clubes esportivos; movimentos de negros, de mulheres, homossexuais, ambientalistas, etc) - com 5 indicações ao todo. Portanto, as ONGs questionadas refletem experiências associativas e militante anteriores, e parecem subsumir-se às tipologias das ONGs classificadas no bojo dos movimentos sociais. Somente duas indicações houve para “a ONG é a primeira experiência de associativismo da maioria dos membros”.

d) Relação com o poder público

d.1.) Natureza das relações

As relações com o poder público também trazem elementos elucidativos sobre a identidade e a atuação das ONGs, incisivamente sobre a sua configuração na nova esfera

pública. Em seu trabalho ambiental, ela **se articula ou enfrenta** principalmente com dois outros atores principais: o Ministério Público (procuradores, promotores) e o Ibama ou as agências ambientais estaduais. A totalidade das ONGs (7) responderam afirmativamente a esta questão. Isto é também confirmado pelas entrevistas (praticamente a totalidade dos interlocutores) e pela nossa observação direta. As ONGs relacionam-se intensamente também com o governos federal e estaduais (6 ONGs o declararam) e municipais (4 ONGs). Há relacionamentos também com o poder Judiciário (4 indicações) e com outros agentes públicos: agência estadual (certamente se referindo à agência ambiental – numa redundância à primeira indicação); ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica); legislativo (embora esta o poder legislativo já estivesse contemplado nas alternativas anteriores, quando referíamos aos governos federal, estadual e municipal, inclusive explicitados), secretaria de governo (também subentendida nos governos em suas diferentes esferas) e empresas públicas. A Defensoria Pública só foi apontada como elemento de relação com o poder público por duas ONGs. A FUNAI não foi apontada por nenhuma ONG, embora somos sabedores que uma delas tem atuação específica com questões indígenas.

d.2) Qualidade dos relacionamentos

Quanto à qualidade destes relacionamentos, foi declarado por seis ONGs que as relações costumam ser muito proveitosas com alguns, de colaboração e entre-ajuda. Neste caso, os agentes citados foram: principalmente o Ministério Público (por 5 ONGs), Judiciário, alguns quadros dos órgãos ambientais, ministérios do governo federal – e também uma ONG declarou que a relação de entre-ajuda e colaboração é presente com quase todos os agentes e é tensa com outros, ocorrendo confrontos diretos ou indiretos. Os agentes citados para as relações tensas foram os “demais, incluindo ministérios, governos federal e estadual (duas ONGs), e Ibama ou agência ambiental estadual”. Uma ONG afirmou que é proveitosa, de colaboração e de entre-ajuda apenas com o Ministério Público e tensa com todos os demais agentes. Uma outra declarou que suas relações costumam ser “muito proveitosas com *todos* os agentes públicos assinalados na questão anterior, de colaboração e entre-ajuda”.

O que não deixa de ser muito intrigante. Não existem relações conflitantes ou o dirigente desta ONG não os considera relevantes? Que gênero de relações pode ser assim eivado de tensões, se muitos dos agentes públicos colaboram incisivamente para a degradação ambiental, quer ativa, quer passivamente?

Nas entrevistas e na observação participante pudemos perceber também, assim como nestes questionários, que o Ministério Público figura como o principal parceiro das

ONGs e dos movimentos sociais em sua luta em defesa do meio ambiente. A ampliação constitucional dos poderes do Ministério Público e sua função de curador do meio ambiente reservam-lhe um papel de destaque na órbita ambiental. Felizmente, isto tem se mostrado positivo, embora possa até ter uma sombra de artificialidade, como recordou um dos promotores entrevistados, por conta de ser um ator público instituído em favor de uma causa eminentemente coletiva, em que a sociedade deveria incumbir-se mais.

Por outro lado, a inclusão do IBAMA e das agências ambientais estaduais, das diversas esferas de governo e dos ministérios específicos nas relações reconhecidamente tensas, reflete os outros dados da pesquisa e os ratifica. Surpreende que as agências destinadas à defesa do meio ambiente se prestam, na equação socioambiental, ao desserviço à natureza. O fato das ONGs apontarem o IBAMA e as agências ambientais como antagonistas preocupa. Faz pensar em sua própria finalidade constitucional, ambiental e social. Estes atores públicos têm servido à causa ambiental efetivamente? Por que tão grande paradoxo entre a finalidade precípua destas agências ambientais, federal ou estadual/distrital e a prevenção, suspeita e até hostilidade da parte dos movimentos sociais e ambientalistas, ONGs, Ministério Público, intelectuais e comunidades? Parece claro, que as agências ambientais necessitam de constante vigilância e de uma revisão profunda nos seus quadros institucionais, para melhor servir à sociedade. E isto não implica num desconhecimento de ações favoráveis havidas no interior das agências, pois há trabalhos interessantes e de grande coerência, mas há também muitas ações que denigrem as instituições.

4. Outras ponderações relevantes acerca das ONG pesquisadas em relação ao quadro teórico

Como pudemos descortinar no capítulo IV, relativo às ONGs, trata-se de um conceito controverso, em construção e complexo. A própria nomenclatura é fonte de equívocos e polêmica. Nos questionários, os dirigentes das ONGs e interlocutores não revelaram qualquer problema com o auto-reconhecimento de suas entidades como ONGs. Tampouco houve dificuldade na seleção inicial, segundo as fontes cadastrais – exceção feita ao cadastro do Ministério da Justiça, que por sua natureza estatal só admite a denominação jurídica oficial: OSCIPs⁷⁵. Portanto, na práxis, o conceito de ONGs se incorporou ao cotidiano, é assimilado naturalmente, quer pelas próprias ONGs, quer pela

⁷⁵ Cf. a abordagem específica realizada no tópico “Aspectos do desenvolvimento da questão legislativa em torno das ONGs e OSCIPs”, do capítulo referido, à p. 119 e ss.

sociedade em geral, a despeito mesmo das dificuldades do campo teórico e dos entraves da noção jurídico-legal.

Outros aspectos hauridos em nossa pesquisa reforçam a qualidade do autores citados em nosso quadro teórico. Muitos deles já foram ponderados na análise de cada elemento levantado no questionário. Entre eles, sobressaíram-se a militâncias das ONGs pesquisadas, a relação com o Estado, as fontes de financiamento e relação com as empresas privadas, o objetivo das ações jurídicas e as estratégias de intervenção social das ONGs.

Há, porém, algumas ponderações que queremos ora destacar. A natureza das ONGs é, sem dúvida, o aspecto mais eloquente. Mesmo em nossa investigação, cuja seleção criteriosa e rigorosa destinada a um universo muito particular de ONGs ambientais, pudemos perceber que há fluidez nos contornos das entidades analisadas no tocante às suas finalidades públicas. Como preleciona Franco (1984^a) (cf. p. 90) as ONGs efetivamente encontram-se numa esfera emergente, a social-pública⁷⁶, conseqüência mais de sua teleologia e menos de sua genealogia. Com efeito, como pudemos constatar, os fins almejados das ONGs conferem-lhe um trânsito e uma relação privilegiada com o estado e com os poderes públicos, interação marcada pela cooperação e inter-ajuda com algumas instituições público-estatais, destacadamente com o MP, e tensões e confrontos com outros setores, notadamente com as administrações públicas em suas diversas esferas. No imaginário coletivo, as ONGs já comparecem como organizações que perseguem interesses públicos e se destinam à funções sociais.

As ONGs, como expressão da sociedade civil - no momento em que este conceito se encontra em reconstrução como preleciona Schiochet (2005), revelam o imbricamento entre a esfera do poder público e a nova esfera pública com a substituição gradativa do Estado de Bem-Estar pelo deslocamento dos serviços públicos para a esfera privada em estruturas visivelmente mistas, em que o interesse público demandado não é mais exclusividade atribuição do poder público (cf. p. 39-42). A nova esfera pública no entendimento habermasiano (2003), ao manter a distinção entre Estado e sociedade civil, como também o faz Santos (2005), parece-nos de grande valia no entendimento das ONGs, justamente por transitar numa zona comunicante entre sociedade civil/Estado e comportar uma relação conceitual dual, mas não absolutamente dissociadas. A oposição *publicus/privatus*, não é mais a antítese radical encontrada na esfera pública burguesa, notadamente verificada até o século XIX por força do fortalecimento do Estado e da regulamentação do mercado (cf. p. 43-48).

Ainda que na seleção final, por força dos recortes da pesquisa, se tratassem de ONGs muito específicas, ambientais e com ações jurídicas, o levantamento inicial demonstrou o desafio que é estabelecer a definição de ONGs em decorrência de sua complexidade. As fontes cadastrais apontam efetivamente para o que nos indicou C. G. Gil (2004): as ONGs se apresentam como um “setor extraordinariamente anônimo”, cujo elemento de ligação é o fato de se constituírem como associações destinadas à intervenção público-privada em nome do bem comum seja em benefício dos próprios associados, seja em benefício de setores diversos da comunidade às quais se dirige sua atuação, seja mesmo em benefício de toda a sociedade, pela defesa dos interesses coletivos e difusos (cf. p. 90-92). As ONGs ambientais com ações jurídicas investigadas por sua própria índole, atuam em defesa de interesses coletivos e difusos. Muitas vezes se dirigem especificamente à preservação, conservação, educação ambiental, monitoramento e controle, de áreas relativas a uma comunidade específica. Outras vezes, sua ação é generalizada ao conjunto social, embora sempre partam de um caso concreto de violação dos direitos socioambientais. E, mesmo que seus objetivos estatutários sejam restritos a um segmento social, como os pescadores amadores associados à APEGO, acabam por se encontrar com os interesses coletivos mais amplos das comunidades com as quais interagem.

Dentro da tipologia discutida anteriormente no capítulo sobre as ONGs (p. 91-95), aquelas selecionadas para a pesquisa, e particularmente as duas referentes aos casos exemplares, parecem subsumir-se entre as que podemos denominar de *altermundistas* ou *militantes*, pois pretendem resistir aos avanços da globalização neoliberal pela universalização dos direitos socioambientais. O fato de escolhermos investigar ONGs ambientais com ações jurídicas conduziu necessariamente a esse recorte. Essa indução naturalmente sucedeu por conta desta opção: o fato mesmo de usarem as ações jurídicas como estratégias importantes de sua atuação faz com que este gênero de ONGs se enquadre como ONGs militantes em vista da Justiça ambiental e de uma maior participação cidadã. Por outro lado, se o que caracteriza as ONGs militantes/cidadãs, como reflete Gohn (2000) é o fato de se postarem ao lado dos movimentos sociais, numa nova concepção de subjetividade, em vista da consolidação de novos direitos sociais, as ONGs pesquisadas ajustam-se a este perfil (cf. p. 99-100) .

Todavia, ao considerarmos a data de fundação claramente expressa no questionário, advém uma dúvida, porquanto a maioria delas é posterior a 1990, justamente o período do surgimento das ONGs propositivas, caracterizadas por ações estratégicas, de lógica instrumental, racional e mercadológica (cf. p. 100-101). Com efeito, as ONGs

analisadas também têm opções estratégicas claras, mas não têm um perfil de instrumentalização quer pelos poderes públicos quer pelos econômicos. Convém recordar que as ONGs militantes não desapareceram na década de 1990 e sequer estão restritas ao surgimento na década anterior. O que as caracteriza é uma ação dirigida essencialmente à participação cidadã e sua interconexão com os movimentos sociais. Os dados acerca das redes estabelecidas pelas ONGs investigadas, mormente com o MP e os movimentos sociais, além de sua evidente preocupação comunitária, corroboram a tese de que tendem mais à militância. Isto se ratifica ainda mais se considerarmos a opinião dos dirigentes acerca da intervenção do Estado, predominantemente vista como essencial para a consecução das políticas públicas, sem que isto seja por eles entendido como um atrelamento aos poderes públicos. Aliás, como já fizemos notar, é na esfera administrativa pública que se encontra a maior zona de confronto das ONGs. O fato dos próprios dirigentes das ONGs reconhecerem que suas ações jurídicas costumam reforçar as reivindicações da comunidade local em matéria ambiental e, ao mesmo tempo, favorecer a discussão de políticas públicas e gestão ambiental, já denota onde se situam politicamente. Some-se a isto o fato da maioria dos dirigentes não tomarem como relevantes os financiamentos oriundos da iniciativa privada, numa concepção estritamente mercadológica, o que as afasta, em princípio, da tipologia das ONGs propositivas.

Por outro lado, convém não incidir aqui numa classificação hermética. Não nos parece que as ONGs sempre ajam na qualidade de militantes. A análise dos dados há de revelar as contradições e distanciamento das ONGs ante os movimentos sociais e comunidades.

Por fim, é importante retomar aqui os problemas e desafios do papel das ONGs, em sua dupla configuração, conforme discutimos na abordagem teórica, à esteira de E. Ballón (*apud* Haddad, 2004) e A. Franco (1994b) (cf. p. 105-107).

1º A primeiro diz respeito aos pressupostos éticos-sociais das ONGs e sua atuação em vista deles. Em que medida as ONGs possuem um discurso unívoco, contra-hegemônico, em torno dos temas a que se propõe, no caso em tela, o meio ambiente? São legítimos porta-vozes éticos e/ou sociais das demandas a que estão adstritas? A segunda pergunta será melhor respondida na seqüência, ao analisarmos mediante a comparação dos casos, o protagonismo das comunidades e a atuação das ONGs. Portanto, por ora, suspendemos a resposta. A primeira pergunta, todavia, deve ser tratada agora. De acordo com os questionários respondidos e com o levantamento cadastral de ONGs, é impossível chegar-se a uma solução positiva para esta argüição. Ao contrário, a complexidade

oriunda das fontes cadastrais de ONGs mostra uma tamanha diversidade entre as associações denominadas como ONGs que é impraticável um discurso homogêneo contra-hegemônico. São muitas entidades amparadas sob uma guarda-chuva muito pequeno, ou seja, os objetivos, estratégias, fontes de financiamento, produz uma gama igualmente diversificada de discursos e de formas de enfrentamento dos problemas sociais.

Por outro lado, embora muitas vezes o referencial ético-social das ONGs coincida com aquele dos movimentos sociais e dos atores engajados na construção de alternativas socioambientais, não podem ser tomados como algo uniforme e tampouco unidirecionado. Ao contrário, mesmo do pequeno número de ONGs ambientalistas com ações jurídicas selecionado em nossa pesquisa há diferenças substanciais de conduta, opções, estratégias e metas. Tome-se, por exemplo, uma ONG supraregional como o ISA (Instituto Socioambiental), em comparação com as pequenas e localizadas ONGs vinculadas ao fórum de ONGs do DF, à exceção do IDA e da Funatura, mais estruturadas e com maior fonte de recursos. Ou mesmo entre o ISA, em sua concepção eminentemente socioambiental originada inclusive da defesa dos povos indígenas, e da APEGO, destinada à defesa dos interesses dos pescadores desportivos.

O próprio número de ações jurídicas, a repercussão de suas ações, a finalidade mais ou menos restrita de cada uma, demonstram como seria impraticável a atribuição de uma mesma concepção ético-social ou de uma atuação igualmente direcionada. Ademais, seria extremamente pretensioso, além de muito arriscado, constituírem-nas como “portavozes” da conotação ético-social das reivindicações das comunidades. Em situações pontuais e excepcionais, os coletivos ou redes podem até atuar na qualidade de “portavozes”, desde que não substituam nem excluam o protagonismo das próprias comunidades. Mesmo assim, sempre condicionado à iniciativa e participação necessária e intensa dos atingidos. Trata-se do problema crucial do empoderamento: as redes só tem sentido quando seu escopo fundamental for os processos emancipatórios comunitários, quando se extrapola o âmbito local, em vista da consolidação de um *capital social*, nos termos já apresentados de Scherrer-Warren (1999; 2002), Moreno (2000) e Castells (2000) (cf. p. 114-116). A análise comparada dos casos permitirá elucidar melhor também esta questão.

Todavia, há de se reconhecer que subsiste uma razoável proximidade nos discursos e uma certa identidade de estratégias entre as ONGs ambientais pesquisadas, mas não exatamente iguais. Acaba por uni-las a questão sociambiental, pois os efeitos do modelo depredatório é semelhante e a causa acaba sendo comum. Por conseqüência, as formas de resistência também são similares. A incapacidade do sistema acumulativo-capitalista-

industrial de distribuir com equidade as riquezas oriundas da produção e de tomar a peito o cuidado ambiental, cujos os nefastos efeitos são disseminados de modo assemelhado por toda a face do planeta, especialmente nas regiões de maior empobrecimento, imprime às ONGs maneiras aproximadas de reação. Mas não é suficientemente unívoco para as qualificar como porta-vozes de um discurso ético-social homogêneo, mesmo porque não são reconhecidas assim nem pelos movimentos sociais nem pelas comunidades nem pelos outros atores sociais engajados, como veremos adiante na elucidação dos outros dados da pesquisa.

2°. As ONGs participam efetivamente em favor do processo de democratização e de uma cultura emancipatória? Apesar de este tema ser ainda retomado nas nossas análises posteriores, convém aqui assinalar alguns pontos iniciais e atentar para os dados emergentes particularmente dos questionários: o discurso dos dirigentes das ONGs apontam para uma concepção democrática. Todavia, ao analisarmos a participação efetiva dos membros das ONGs, mesmo dos dirigentes, em movimentos sociais, partidos políticos ou associações congêneres, notamos que o discurso e a prática não convergem. Por outro lado, a descrença partidária não é exclusividade das ONGs, mas como vemos no perfil dos interlocutores das entrevistas e do grupo focal, é reflexo transparente de uma conjuntura político-ideológica desfavorável. Mas é justamente nas perguntas relativas ao envolvimento com a comunidade que emergem os aspectos de maior elucidação da questão. Como as ONGs em geral não tem predominantemente a prática de levantar e refletir as necessidades mediante a escuta dos integrantes das comunidades atingidas, o processo democrático-emancipatório fica evidentemente comprometido e inibe o protagonismo dos envolvidos diretamente. Logo, constitui-se como um problema sério e precisa ser considerado pelas ONGs em suas intervenções sociais (critério externo). Do contrário, não favorece uma cultura eco-emancipatória.

As observações de Franco (1994b) acerca de estrutura interna pouco democrática das ONGs (critério interno) (cf. p. 105-106) não puderam ser plenamente confirmadas pelos dados da pesquisa. Por se tratarem majoritariamente de ONGs com pequeno número de filiados e baixa provisão orçamentária, os mecanismos hierárquicos e a centralidade decisória tendem a se diluir, embora não sejam plenamente extintos ou descartados. Muitas vezes, como pudemos observar pessoalmente – e isto é menos explícito nos questionários – os próprios dirigentes arrogam para si a gravidade e o peso das decisões, bem como os méritos das escolhas estratégicas. Há outros indícios nos questionários a revelar certo conservadorismo, como aqueles relativos ao perfil dos dirigentes supra-analisados. A idade, cor/raça, sexo, renda, escolaridade dos dirigentes indica que as ONGs

em seus escalões superiores tendem a refletir os espaços rígidos de ascensão social do restante da sociedade. Assim, sua estrutura é visivelmente reflexo da pouca mobilidade e democracia social brasileira.

Há também contornos muito diversos entre as ONGs. Cada uma tem uma configuração específica, em vista da sua própria constituição, da finalidade estatutária e até mesmo em razão dos elementos da personalidade dos dirigentes. Assim, o exercício de classificá-las dentro desta ou daquela concepção, em conformidade com o critério interno, ou seja, a estrutura de funcionamento da ONG, é enormemente desafiante. O máximo que se pode concluir é que as ponderações de Franco tendem a se confirmar sobretudo porque o processo decisório no interior das ONGs é ainda muito personalístico e condicionado à capacidade/competência/idade do seu quadro dirigente, ao mesmo tempo que este reflete a estratificação social presente na sociedade brasileira, composto eminentemente de uma elite masculina, branca, com alto nível de escolaridade e renda e idade superior aos 30 anos.

VIII

OS CASOS ENFOCADOS

*Eu sou a terra, eu sou a vida,
Do meu barro primeiro veio o homem,
De mim veio a mulher e veio o amor.
Veio a árvore, veio a fonte.
Vem o fruto e vem a flor.
(Cora Coralina, O Cântico da Terra: 213)*

Neste capítulo, cuidaremos especificamente de descrever e avaliar os dados pertinentes aos dois casos selecionados, ou seja, o do parque Ezequias Heringer do Guará no Distrito Federal e o da usina hidrelétrica do vale do Rio São Marcos na Serra do Facão. Sua exemplaridade é relativa ao problema de pesquisa: a interação entre as ONGs, suas redes e comunidades na busca pela emancipação jurídico-socioambiental perante as políticas públicas. Embora em regiões e universos sócio-culturais distintos, um de índole eminentemente urbana, na capital nacional, e o outro rural, no interior de Goiás, demonstram o vínculo complexo da questão socioambiental de um único bioma, o cerrado.

1. O caso do parque Ezequias Heringer do Guará no Distrito Federal

1.1. O problema dos parques de Brasília: pressão imobiliária, composição urbana e ameaça ao cerrado

Guará é uma das 23⁷⁷ regiões administrativas do DF. E se encontra no entorno da capital nacional. Resulta do mesmo processo espontâneo e agressivo de ondas de migrantes que vieram a Brasília atraídos pelo sonho do *Eldorado* brasileiro. Foram demandas ligadas ao processo de urbanização que determinavam os grupos de migrantes a fazerem parte do composto cosmopolita da nova capital. Primeiro vieram os trabalhadores destinados à construção civil, junto com os comerciantes e prestadores de serviço, depois, assim que foi inaugurada e instalada a capital, vieram os migrantes destinados aos diversos escalões da burocracia estatal. “O processo de consolidação do espaço vai, pouco a pouco, interferindo naquele da construção da cidade, muitas vezes por práticas

⁷⁷ Há diferenças entre os autores pesquisados. Nunes, p. ex., cuja obra é de 2003, fala de 19 regiões administrativas (RA). Aires, cuja dissertação é de 2005, fala de 23 regiões, acrescentando às 19 anteriores, as RAs de Águas Claras, do Riacho Fundo II, do Sudoeste/Octogonal e do Varjão. Seus dados se baseiam em trabalho de Ganem e Leal atualizado em 2004. As fontes de Nunes são da Codeplan, de 1997. Assim preferimos a mais recente.

absolutamente autônomas, contrárias à lógica do planejamento urbano rigidamente implantado no DF” (Nunes, 2003: 82).

O DF se consolidou como pólo de atração e fixação de migrantes, sobretudo de alguns estados: Minas Gerais (10,86%), Goiás (7,68%), Piauí (6,14%) e Bahia (5,58%). Hoje, parcela substancial da população brasiliense se constitui de gerações nascidas no DF (44% do total).

O Guará, que será o foco de nossa análise, é habitado principalmente de pessoal ligado à categoria socioprofissional da administração federal (34,18%); da administração do GDF (20,50%) e, finalmente, do comércio (14,26%). As menores porcentagens das categorias socioprofissionais presentes são a agropecuária (0,19%), profissão liberal (0,58%), construção civil (1,14%). No Guará, se concentram pessoas da faixa intermediária da classe média (rendimentos entre 10 e 25 salários mínimos), a exemplo do que ocorre também no Plano Piloto, em Taguatinga e Ceilândia. Há uma forte presença de funcionalismo ligado à administração federal e ao GDF, com uma renda média superior a 10 salários mínimos e até 40 salários mínimos. Há também um setor terciário ligado ao comércio e à prestação de serviços para a satisfação de famílias com padrão de consumo elevado, com um renda monetária alta e média. A porcentagem de maior incidência no Guará são das pessoas com renda de 25 a 40 salários mínimos, que se apresentam entre as maiores do DF: 11,98% da população de Brasília, contra 10,49% de até 25 salários da população de Brasília e 7,09% da população de Brasília (cf. Nunes, *ib.*: 84-91).

Este perfil urbano do Guará trará importantes conseqüências para a composição urbanística e ocupação do espaço na região. A primeira delas é a constituição de uma cultura típica das sociedades modernas, majoritariamente formada pela categoria do funcionalismo público e seus interesses: a “cultura dos colarinhos-brancos”, uma categoria um tanto imprecisa, indefinida, mas caracterizada mormente pela execução de funções dependentes no âmbito do funcionalismo público estatal, como costuma acontecer com o operariado no âmbito privado (cf. Mills, 1969: 95).

O ambiente da burocracia estatal produz um elevado grau de concorrência entre os indivíduos da categoria social em destaque e isto induz à emergência de uma cultura que supervaloriza a competência, a iniciativa e o trabalho, e cresce a desconfiança. Esmorecem as bases comunitárias em favor de uma exacerbada predominância dos valores individualistas e em busca de privilégios (cf. *id.*, *ib.*: 94-98). É fácil, então, deduzir a segunda conseqüência diante do objeto de nossa análise: a cultura burocrático-estatal, amparada num setor de comércio e serviços com os quais está intimamente vinculada, produzirá na capital nacional e, no caso em análise, no Guará, em particular, a primazia

axiológica dos valores individualistas em detrimento dos valores comunitários, públicos e coletivistas. A própria ocupação territorial do DF no-lo indica, ao se transformarem comumente terras públicas em residências privadas: “Em Brasília, cada invasão é um novo aglomerado que se cria com tendência a se transformar em cidade-satélite” (id., ib.: 83).

Os parques aparecerão em Brasília com o destino de conter a pressão imobiliária sobre a feição do cerrado presente na região. Cada parque tem, portanto, uma vocação única no sentido de preservação e conservação da cobertura vegetal remanescente. Mas o que se tencionava coibir, é justamente o que hoje exerce grande pressão sobre a continuidade de existência destes referenciais ambientais. Sucede, porém, que os parques exigem para se manterem e perpetuarem uma ótica comunitarista, justamente ausente na maioria dos espaços públicos brasilienses, com forte acento individualista. Se havia no cerrado ou em alguns grupos de migrantes uma cultura de base comunitária, foi logo substituída ou sufocada pela concorrência do grande centro urbano e pelos imperativos dos valores individualistas predominantes na órbita da burocracia estatal e na disputa comercial. A consciência de proteção ambiental cede espaço logo à especulação imobiliária, a ditar o crescimento das cidades satélites e do Plano Piloto.

Novamente, o argumento que fundamenta este tipo de dominação do espaço urbano é o dilema desenvolvimento versus meio ambiente ou qualidade de vida. O argumento é que a “cidade não pode parar, que o país precisa crescer e gerar emprego” (...) É nesse quadro que aparecem os parques ecológicos do Distrito Federal. São áreas que, sem infra-estrutura adequada, servem também como zona de escape para construção de habitações. Não sem motivos, vários parques ecológicos encontram-se envolvidos com problemas relativos à invasão pro casas ou chácaras, além de problemas de esgoto e poluição (Braga & Pires, 2002: 34)

Evidentemente, a propagação dos parques urbanos em Brasília seguem o padrão dos países ocidentais e está vinculada ao fenômeno da urbanização e metropolização ascendentes (cf. Aires, 2005: 24). A progressiva diminuição das áreas verdes haverá de ensejar a criação de parques ecológicos no Brasil, sobretudo a partir da década de 1970.

No DF, quer os *parques ecológicos* – que com as características naturais da vegetação original ou ainda se encontram relativamente conservados, quer os *de uso múltiplo* - com destinação para várias formas de utilização pela população, como lazer e realização de cursos de formação e que não contam com vegetação original, visam a servir de contenção da pressão crescente sobre a área verde, cerrado e demais tipos de vegetação, existentes na área metropolitana da capital. Os parques ecológicos, pela própria constituição do ecossistema, visam também à preservação e conservação da

biodiversidade, com seus recursos de fauna e flora, e sua riqueza enquanto patrimônio genético natural.

Essa classificação, porém, é desrespeitada pela própria Câmara Legislativa do Distrito Federal, que, não raras vezes confunde as categorias respectivas. Muitos parques denominados como ecológicos muitas vezes não cumprem sua finalidade precípua ecossistêmica em vista da sua própria degradação. A criação dos parques é “aprovado pela Câmara Legislativa sem que pelo menos os poligonais (coordenadas cartográficas que especificam os limites de uma área) sejam definidos. Em vários casos, os parques não são efetivados, porque simplesmente não são localizados” (Braga & Pires, *ib.*: 36).

Some-se a isto o fato da criação de novos parques a despeito do estado de degradação dos anteriores e sem que sejam previstos recursos para sua instalação e manutenção. A política de criação de parques foi incrementada grandemente no biênio de 94-96, na transição dos governos distritais de Joaquim Roriz e de Cristóvão Buarque (cf. *id.*, *ibid.*: 3-387)

Até dezembro de 2004, no DF havia 65 parques legalmente criados, 54 ainda não-implantados, segundo dados da Secretaria de Administração de Parques (Comparques) (cf. Aires, *ib.*: 91).

Outra questão acentuada nos parques do DF é a situação fundiária existente: muitos parques contam com moradores dentro dos limites, alguns até com mais de trinta anos, situação que não foi tocada ou resolvida antes de se considerarem os traçados dos parques para sua instalação.

1.2. A questão específica do Parque Ecológico Ezequias Heringer

O Parque Ecológico Ezechias Heringer, também conhecido como "Parque do Guará", existe desde a década de 60, conforme informações constantes do Relatório de Unidades de Conservação e Áreas Protegidas do DF e do próprio Plano Diretor do Parque do Guará. Houve sucessivas edições de decretos promovendo a destinação de áreas para o Parque do Guará (Decreto 3.597/77, Decreto 7.910/84, Decreto 7.969/84, Decreto 8.129/84 e Decreto 11.285/88). Finalmente, foi editada, em 13/01/98, a Lei nº 1.826, que cria o Parque Ecológico Ezechias Heringer, com área total de 306, 44 hectares.

Dentre os diplomas legais referentes ao parque, merecem destaque a Lei 756, de 8/09/94 que determina que o Parque do Guará passe a se denominar "Parque Ecológico Ezechias Heringer" e a a Lei 1.826, de 13/01/98, que define a área total do parque em 306,44 ha, com localização nas Áreas 27 e 28 da Região Administrativa do Guará, RA

X. Conforme o disposto ainda na Lei 1.826/98, o Parque deve ser administrado por "um conselho gestor composto paritariamente por representantes do Governo do Distrito Federal, de entidades de proteção ambiental do Distrito Federal e entidades comunitárias, em consonância com o plano diretor do parque" (art. 4º). Os objetivos do Parque Ecológico Ezequias Heringer são: "garantir a preservação dos ecossistemas remanescentes, com recursos bióticos e abióticos; promover a recuperação de áreas degradadas com espécies vegetais nativas da região; proporcionar à população condições para a realização de atividades culturais, educativas e de lazer em contato harmônico com o meio natural; disciplinar a ocupação da área; incentivar a pesquisa para possibilitar o repovoamento da área com a fauna do cerrado" (art. 3º, I, II, III, IV e V da Lei Lei 1.826/98).

O parque Ezequias Hering, também chamado popularmente do Guará, por conta de sua localização geográfica, se presta a dupla finalidade: ecológica e de lazer. Portanto, é um parque de configuração mista: conservação e lazer, muito embora o projeto de construção de um pólo esportivo/recreativo moderno não tenha sido ainda implantado.

Para o fomento ao lazer, o Plano Diretor prevê a implantação de infra-estrutura para atendimento recreativo a uma população estimada em 4.000 pessoas, composto de museu, escola de educação ambiental, teatros, praças, quadras, ginásio de esportes, restaurantes, trilhas, estacionamento, viveiro de mudas e módulos de apoio e segurança. Em vista da recuperação da área, destaca-se a proposta de revegetação de uma faixa de cem metros ao longo de cada margem do Córrego do Guará.



Foto 1 e 2 : Administração e posto policial do Parque Ezequias Heringer (Fotos: M. H. PEREIRA, 2006)

É uma região dotada de nascentes, ribeirões e áreas remanescentes de matas nativas. Possui espécies endêmicas e uma rica biodiversidade, o que por si só justifica a sua existência. É manifesta a relevância ecológica do parque por algumas razões especiais:

1) No parque se encontra importante trecho do Córrego do Guará, a mata ciliar de ambas as margens e áreas adjacentes. A mata de galeria embora interrompida em diversos trechos compõe, em conjunto com as árvores exóticas plantadas na região, um bom maciço arbóreo. Na mata do parque foram encontradas diversas espécies arbóreas, entre as quais uma rara e ameaçada de extinção, o *Podocarpus sellowii* - um pequeno pinheiro, cujo gênero  pouco conhecido, sendo representado, no Brasil, por apenas duas espécies. Sugere-se, inclusive, no Plano Diretor do Parque Guará (PDPG) que seja considerada a “rvore Símbolo do Parque” (cf. PDPG: 17);

2) Constitui-se como importante corredor ecológico para fauna entre duas Unidades de Conservao vizinhas ao Parque: a Reserva Ecológica do Guará e o Santuário de Vida Silvestre do Riacho Fundo. Duas espécies raras e ameaçadas de extinção foram encontradas na mata de galeria do parque, a saber: *Podocarpus sellowii* e *Equisetum Giganteum* (cf. PDPG: 9);

3) A rea do Parque corresponde ao vale do Córrego do Guará, cujas encostas apresentam desequilíbrio geomorfológico. São áreas ambientalmente sensíveis, recobertas por diversos tipos de solos susceptíveis  erosão e, por conseguinte, extremamente suscetível ao elemento antrópico (cf. PDPG: 7);

4) Na rea do parque foram encontradas 72 espécies de orquídeas, que "tornam o ecossistema local ímpar, pois a quantidade equivale a mais de 30% da flora orqudica do Distrito Federal" (PDPG: 9). Foram registradas ainda na área, com relação  flora nativa, 53 espécies de árvores, sendo uma rara e ameaçada de extinção, 59 espécies de arbustos e ervas;

5) Só nas áreas habitadas foram registradas 43 espécies de aves. “Nos fragmentos de mata do córrego Guará foram observados animais aquáticos como o cor-cor, a saracura-sana e socozinho” (PDPG: 10). Nas áreas de lagoa subsiste rica e variada fauna, com espécies migratórias, como o paturi-preto e a garça-branca-grande, e outros que ocorrem em grandes bandos, como o irer, a marreca-de-p-vermelho e o maçarico;

6)  constituído de ecossistemas importantes para a região, sendo os principais: Brejo, campo úmido estacional, campo sujo cerrado, cerrado *stricto sensu* e mata de galeria⁷⁸.

⁷⁸ Todos dados foram extraídos do Plano Diretor do Parque Guará (PDGP), compilado a partir do relatório síntese da empresa Hidrogeo, de consultoria e projetos, contratada em 1993 pela então coordenadoria especial do metrô, que visava a “atender as medidas de proteção ambiental necessárias em decorrência da construção das linhas férreas naquela rea” (PDPG: 5).



Fotos 3 e 4: A cobertura vegetal do Parque Guará em sua forma atual (Fotos: M. H. PEREIRA, 2006)

Segundo Ganen e Leal (2000: 115) e Aires (2005: 98) é um parque com poligonal definida, com cercamento parcial, sem projeto básico, com vigilância parcial, e com situação fundiária marcada pela desapropriação. Nossa pesquisa conduz, todavia, a alguns elementos distintos.

Embora haja realmente a notícia oficial de que a poligonal do parque se encontra definida, quando solicitamos o mapa relativo ao parque Ezequias Hering, na Comparques, recebemos uma cópia onde se lê, em letras garrafais, “mapa sujeito a alterações” (cf. anexo I, p. 341). O mesmo sucedeu na SEDURP, quando requisitamos cópia das poligonais do parque, e a notícia que obtivemos é que houve constante alteração das poligonais, o que indica a sua indefinição. As entrevistas e o grupo focal reiteraram este dado, ao afirmarem que as poligonais ainda estão sujeitas a alterações, particularmente por conta das concessões do legislativo ou de liminares favoráveis do Judiciário aos chacareiros do parque. *A prova cabal da indefinição das poligonais*, encontramos-la no próprio PDL (Plano Diretor Local do Guará), Lei Complementar n. 733, de 13/12/2006, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal no dia 14/12/2006, onde se lê claramente, sobre os projetos especiais da rede estrutural ambiental (PEA): no art. 15, III: PEA 3: elaboração de estudo para *a revisão das poligonais do Parque Ecológico do Guará*, de forma a: a) *incorporar as áreas 27 e 28 e as ambientalmente sensíveis*, inclusive o campo dos murunduns, próximo ao CAVE; b) corrigir a implantação do lote do SENAI; c) implantar equipamentos e atividades para usufruto da comunidade” (grifos nossos). Nesta mesma Lei Complementar há referência explícita, nos incisos anteriores sobre projetos de revisão e ampliação da Reserva Ecológica do Guará e de outras áreas destinadas à preservação, a comporem o que o PDL chama de “Rede Estrutural Ambiental”.

Ao mesmo tempo, como se há de notar na pesquisa de campo, embora tenha havido desapropriação de muitas famílias (números desencontrados entre os entrevistados – variando de 60 a 80), há ainda considerável grupo de chacareiros com atividades agrícolas no interior do parque, como se pode notar pelas fotos que tomamos em outubro de 2006.

Logo, o que se têm é uma situação *parcialmente* definida das poligonais e também da situação fundiária. Mas há ainda um lastro considerável sujeito a alteração tanto nas poligonais, como na situação fundiária.



Fotos 5, 6, 7 e 8 : Ocupação por chacareiros – situação fundiária atual do parque (fotos: M. H. PEREIRA, 2006)

Se não bastassem as irregularidades da situação fundiária dos chacareiros no Parque, houve o encaminhamento por parte da Terracap, de um projeto habitacional justamente dentro dos limites do parque. Algumas informações técnicas, transcritas da petição inicial da ação civil pública para obstar a obra do Setor Vertical Sul, nos ajudarão a entender o problema:

Em 22/06/2001 a TERRACAP encaminhou à Diretoria de Licenciamento da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH/DF solicitação de Licença Prévia para

implantação do projeto de parcelamento da área do Setor Habitacional Vertical Sul - SHVS/SOF Sul (Park Sul), situada entre a extremidade da Asa Sul e Guará II, junto ao trevo do Park Shopping, entre o Setor de Oficinas e o Parque do Guará. O projeto engloba duas glebas remanescentes do parque do Guará: "Área 01", com área de 164.086,22 m² está situada perto do trevo, é acessada pela EPIA (Estrada Parque Indústria e Abastecimento) e EPGU (Estrada Parque Guará) e está separada da área dois pela linha do metrô. Esta área localiza-se na Região Administrativa do Guará - RA X, em requerimento assinado por José Gomes Pinheiro Neto, Diretor Técnico e de Fiscalização da TERRACAP, dando abertura ao Processo 190.000.760/2001 (Assunto: Licenciamento - Parcelamento do SHVS).

O empreendimento, denominado de Setor Habitacional Vertical Sul (SHVS), e também conhecido como "Park Sul", constitui-se como um projeto de parcelamento do solo urbano, que pretende constituir um novo bairro residencial na Região Administrativa do Guará - RA-X. Como se vê, é uma iniciativa da TERRACAP, a ser implantado entre a extremidade da Asa Sul e o Guará II, junto ao trevo do Park Shopping, englobando duas áreas: a primeira com aproximadamente 16, 4 hectares e a segunda com 56, 1 hectares. Segundo o Memorial Descritivo do Setor Habitacional Vertical Sul, este é um empreendimento voltado para a classe média alta, formado por diversos condomínios residenciais verticais, com dois padrões: 27 pavimentos com 85 metros de altura e 7 pavimentos com cobertura e altura de 26 metros. O projeto da TERRACAP prevê alta densidade populacional para o novo Setor: 518 habitantes por hectare para a primeira área, e 311 habitantes por hectare para a segunda área, sendo que os acessos à primeira se darão pela Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA e Estrada Parque Guará - EPGU. Já a segunda área está localizada entre o Setor de Oficinas, a linha do Metrô, a área da Radiobrás e a linha de alta tensão de Furnas. É acessada pela Via GCV-5, que atravessa o Setor de Oficinas, a partir da EPIA, e também pela Via IA-SP01, que liga a área à Estrada Parque Taguatinga - EPTG. O projeto da TERRACAP, deverão ser criados no Park Sul dois tipos de condomínio. O primeiro tipo (condomínios A e B), estará dividido em lotes de aproximadamente 3500 m², para implantação de torres de até 27 pavimentos, com altura máxima de 85 metros e taxa de ocupação de 20%. O segundo tipo (condomínios C, D E e F) é formado por lotes de aproximadamente 2.500 m², para implantação de prédios de até 7 pavimentos, com altura máxima de 26 metros.

Pelo Memorial Descritivo, "estima-se que quando estiver todo implantado o setor do Park Sul abrigará uma população de aproximadamente 26.000 habitantes fixos, além de receber uma população flutuante (prestadores de serviço, visitantes, etc), atingindo uma taxa de 358,2 habitantes/ha" (cf. IDA et all., Ação civil pública, 2001: 1-2)

O projeto do SHVS se compõe de duas áreas distintas, uma, a "área 1" incidirá sobre a área n. 28 do parque, é considerado pelo projeto de ocupação do parque como setor com estabilidade relativa, cujo uso deverá ser restrito e controlado. A "área 2" do projeto SHVS incidirá sobre a zona 2 do parque, que não é indicada para nenhum tipo de uso, devendo ser prioritariamente recuperado de suas condições hidrológica. O setor da lagoa tem sido usado como terminal de esgotos. É, porém, a área dos brejos de nascentes que foram ocupados pela lagoa. Em função de suas características, esse setor receberá uso específico. Apesar da degradação ambiental causada pelos esgotos, esse setor tem importante papel ecológico devido à sua riqueza faunística. Em virtude disso, recomenda-se o plantio de espécies frutíferas, principalmente para atender a avifauna, que é abundante naquele local.

1.3. A ONG envolvida no caso do Parque Guará e a natureza de seu envolvimento

A ONG envolvida na ao relativa ao SHVS ou Park Sul  o Instituto para o Desenvolvimento Ambiental – IDA. Foi fundada 22/3/1999, com o objetivo de defender, preservar e conservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável. Os serviços prestados pela ONG são da seguinte natureza: controle e diminuio dos danos ambientais, educao ambiental, promoo social, gerao de renda familiar, *ao jurídica*. Sua sede se encontra em Brasília DF. Tem atuao nacional, mas a região brasileira prioritariamente assistida  : DF e entorno. O orçamento anual declarado  entre 250 mil a 500 mil. A fonte de financiamento  variada (recursos nacionais, proprios, publicos e privados; associados, campanhas; convenios e subvenoes governamentais e de empresas; doaoes de pessoas fisicas; gerao de renda por meio de venda de produtos e serviços). A ao jurídica em que se destaca  aquela em favor do parque Ezequias Hering. Sobre os efeitos das aoes jurídicas sobre programas ou políticas publicas, acreditam que tenha uma caráter pedagógico e modelar. O Presidente atual  Luiz Ernesto Mourão S (cf.: www.mapadoterceirosetor.org.br/ www.fboms.org.br/ www.ida.org.br/)

Ao civil pública em foco, foi impetrada pela advogada Dr. Lílian Rose L. S. Nunes, como procuradora judicial do IDA e mais seis outras ONGs participantes todas do Forum de ONGs ambientalistas do DF e Entorno, a saber: a Fundao Pr-Natureza, o Grupo Ambientalista Yp Amarelo – GAYA, a Associao Olhos D’gua de Proteo Ambiental – AOPA, a Associao de Voluntários Patrulha Ecológica e o Instituto Vida Verde. O Forum assim se descreve: “O Forum das Organizaoes Não-Governamentais Ambientalistas do Distrito Federal existe desde 1997, como uma reunião dos representantes das entidades filiadas em torno de uma Carta de Princípios e de uma estrutura mínima” (www.ambiente.org.br/). Está sediado em Brasília e compõem-se de 35 instituioes associadas, dentre as quais as sete que ajuizaram a ao do Parque Guará.

O IDA seguramente figura nesta ao como uma espécie de liderança, uma vez que, como pudemos perceber nas entrevistas, seu presidente, Luiz E. M. S,  um dos mais enfronhados nos detalhes do processo e o tem acompanhado amiúde. Porém, não se pode negligenciar, desde logo, a evidente formao da rede de ONGs para a ao, o que, em termos de nossa investigao,  muito eloqüente e significativo.

A ao foi ajuizada perante a Vara da Fazenda Pública de Brasília, com data de 29 de outubro de 2001, quatro meses após o requerimento da licença prévia para o projeto de implantao do SHVS, o que foi publicado no Diário Oficial do DF e no Jornal de

Brasília, ambos do dia 25/6/2001. A petição inicial consta de nove partes (referentes às formalidades legais) e vinte anexos, dentre os quais o PDPG, o Memorial Descritivo do SHVS, os periódicos da publicação do requerimento de licença, extratos das leis relativas ao Parque Ezequias Heringer, além de outros documentos protocolares do requerimento de licença e da burocracia do GDF. O pedido principal é tangente à medida cautelar visando a obrigar a Terracap de abster-se da realização de qualquer ato tendente à implantação física do SHVS, sem ouvir a parte contrária e sem justificação prévia.

Como resultado da mobilização e da ação houve o trancamento do processo ainda na esfera administrativa e hoje sequer é mencionado pelas atuais secretarias de Parque (Comparques), pela SEDURP e SEMARH.

2. O caso da usina hidrelétrica da Serra do Facão, no rio São Marcos, no sudeste de Goiás

2.1. As usinas hidrelétricas em Goiás

São mais de um milhão de famílias atingidas por barragens no Brasil, das quais 70% não conseguiram nenhum tipo de indenização. São expulsas de suas terras e acabam sucumbindo à situações precárias na periferias das cidades (cf. www.mabnacional.org.br). Esta é a lamentável estatística da produção social das usinas hidrelétricas no Brasil. Em Goiás estão programadas mais de 80 usinas hidrelétricas para os próximos dez anos. Trazem como consequência desastres sociais e ambientais irreversíveis. Em Goiás, o número de barragens construídas e as previstas forjarão a inconcebível cifra de 1 milhão de hectares de terras férteis submersas!

Contabilizando todas as barragens construídas no Estado de Goiás e nas divisas estaduais, somam-se 3.500 Km² de terras inundadas, caso venham se concretizar todas as construções previstas, chegará a 6.500 Km² de terras submersas. Todas somadas, inundadas e previstas para inundação, chegarão a 10 mil quilômetros quadrados ou o equivalente a 1 milhão de hectares de terras férteis, quase sempre ocupadas por pequenos e médios produtores e em regime familiar (Pedrosa, s/d: 2).

Há já muitas hidrelétricas construídas em Goiás, o que permite suprir, com abundância e folga, a energia suficiente para o estado e mesmo para a exportação⁷⁹. Em 2003, segundo relatório apresentado no Diário da Manhã, de 19/12/2003, havia dez usinas operando em Goiás e 80 usinas projetadas para serem implantadas. Só a Usina de Serra da Mesa, em Minaçu, ocupa uma área de 1,7 mil quilômetros quadrados, o que equivale a 20% do território de Portugal e cem vezes a área de Goiânia, conforme depoimento de

⁷⁹ O Estado de Goiás exportou 65,8% da energia produzida em seu território, o que comprova que não há necessidade de expansão da geração de energia no estado para suprir as necessidades atuais de suas atividades econômicas (cf. GEOGOIÁS, 2002: 7)

Osmar Pires – então presidente da AGMARN (Agência Goiana de Meio Ambiente e Recursos Naturais). As usinas de Goiás, em 2003, representavam a 3086,51 Km² de área inundada e com potência para produzir 4572,39 MW.

Em 2006, o MAB afirma que superará a cifra de noventa as usinas a serem construídas só em Goiás

Serão seqüências de represas num mesmo rio, aonde o remanso de um lago artificial chegará até o represamento de outro, e sucessivamente da foz do rio até a cabeceira várias barragens serão construídas. Todas as grandes bacias hidrográficas: Araguaia, Tocantins, Paranaíba, terão suas cabeceiras comprometidas pelo represamento das águas por barragens, potencializando os efeitos negativos pelo uso intensivo e extensivo da água e do solo. Vejamos o número de construções de barragens indicadas para os rios goianos: rios Aporé e Prata, 02 barragens; rio Corrente 08 barragens; rio Verde, 04 barragens; rios Claro e Doce 09 barragens; rios Verdão e Turvo, 07 barragens; rio Meia Ponte, 05 barragens; rio Corumbá e seus afluentes: rio do Peixe e rio Piracanjuba, 10 barragens; rio Veríssimo 04 barragens; rio São Marcos, 04 barragens, rio Paranaíba, além das 04 grandes barragens existentes, mais 01 barragem; cabeceira do rio Araguaia e seus afluentes: rio do Peixe, rio Piranhas e rio Caiapó, 11 barragens; rio Crixá-Açu, 01 barragem; cabeceira do rio Tocantins e seus afluentes, além das duas construídas, Serra da Mesa e Cana Brava, 21 barragens; rio Paraná e seus afluentes, além das 04 pequenas barragens, mais 08 barragens. (VVAA, Manifesto, 2006).

Realmente, subsiste uma tensão entre a política pública energética e os impactos ambientais. Para que tantas usinas hidrelétricas? A construção das usinas não visa à população em geral, mas sustentar a produção industrial, notadamente de ferro, alumínio, cimento e outras matérias primas de que o Brasil é produtor e fornecedor na economia globalizada. Também visa a atender ao agronegócio, destinado à exportação. Então, nossos recursos hídricos, de fauna e flora são explorados e destruídos em vista do benefício estrangeiro.

Em matéria constante do jornal “O Popular” (na coluna *Opinião*, p.8, de 08/01/2004), o ambientalista Washington Novaes relata que o Brasil tem um sistema elétrico instalado com capacidade de 84 mil MW, sendo que o consumo pouco chega a 54 mil MW no pico, com uma sobra folgada de 30 mil MW.

Recentemente verificamos pela imprensa que fora inaugurado um sistema de co-geração de energia a partir do bagaço da cana de açúcar, em uma das 12 usinas de álcool situadas em Goiás com capacidade para gerar 40 MW, sendo que para o Brasil atualmente a capacidade instalada é de 8.700 MW, podendo chegar em breve a 13.600 MW, com custo baixo de implantação e produção de energia elétrica, chegando a menos de 50% os custos se comparados pelas usinas hidrelétricas, sem inundações, com grande possibilidade de gerar créditos financeiros de carbono conforme estabelece o tratado de Kyoto. Estudos feitos pelo professor Célio Bergmann, da FEM/UNICAMP e do Programa de Pós-Graduação em Energia da USP, indicam que o Brasil poderá elevar a capacidade instalada em 30%, dentro de dois anos aproveitando as fontes alternativas de geração de energia elétrica por força eólica, co-geração e biomassa, diminuição de perdas na transmissão e repotenciação das usinas com mais de 20 anos em operação, sem considerar a maior fonte energética, que é a

solar, já em uso nos países da Europa, Ásia e América do Norte, através do sistema de geração fotovoltaica (AGB, NEPSA et al, 2006:7).

O inventário hidroenergético, apresentado a seguir, com as respectivas bacias hidrográficas, de 2006, realizados pelo departamento de Geografia da UFG de Catalão (GO), sob a organização e adaptação de Antônio Santiago da Silva e Laurindo Pedrosa, permite entrever a quantidade de empreendimentos hidrelétricos já operação ou com outorga/licenciados para o estado de Goiás. Entre eles, note-se no sudeste goiano, encontra-se o da Serra do Facão, objeto de nossa investigação.

INVENTÁRIO HIDRO ENERGÉTICO - BACIAS HIDROGRÁFICAS
GOIÁS 2006

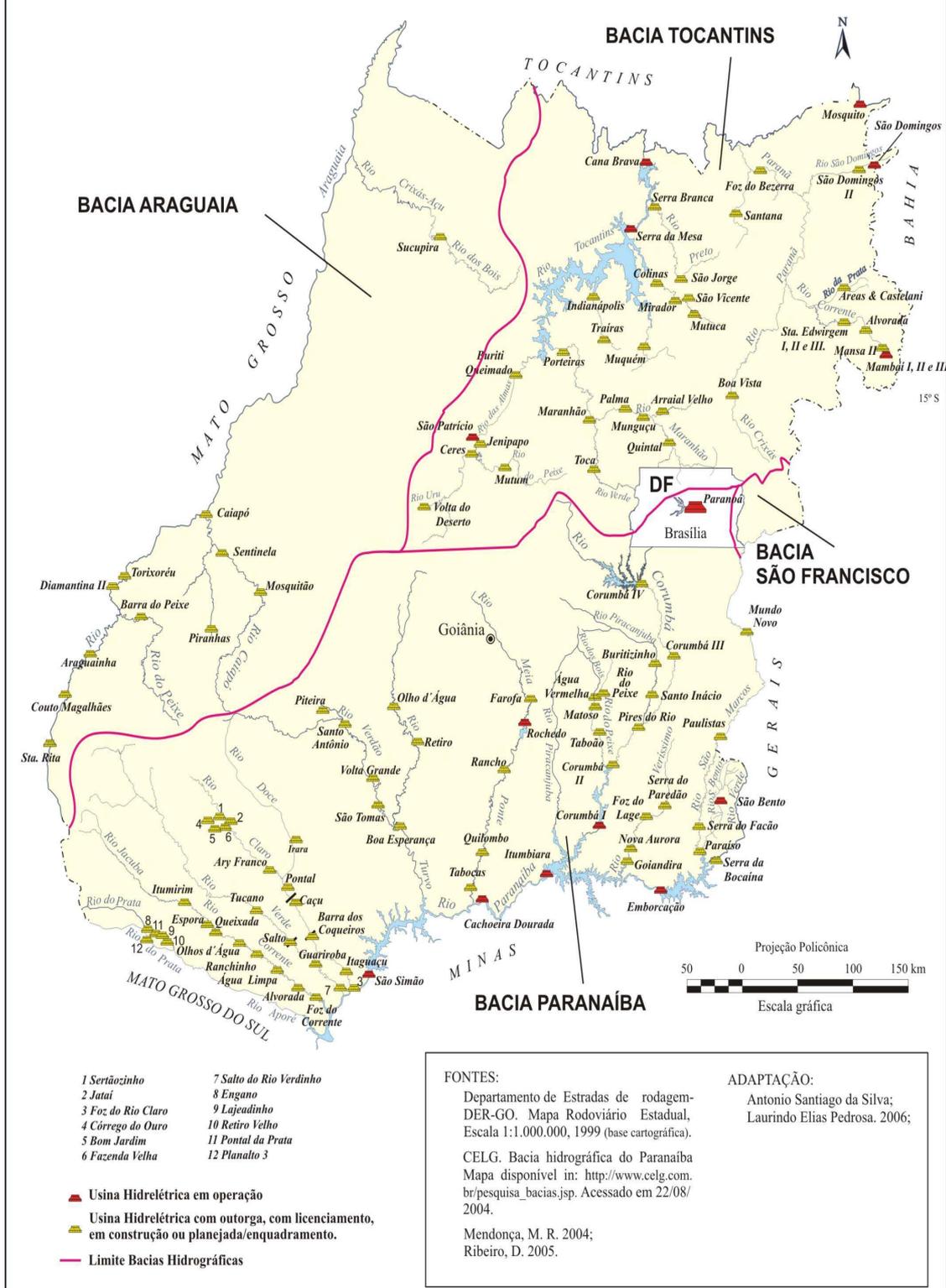


Figura7: Inventário hidro-energético – Bacias Hidrográficas Goiás – 2006 (Fonte: Adaptação de Antônio S. Silva e L. E. Pedrosa, UFG, 2006)

Aliás, a construção de usinas hidrelétricas têm sido como vimos na construção teórica, a alavanca da política energética no país. No Brasil todo, prevêem-se a construção de 494 usinas hidrelétricas – meta a ser cumprida preferencialmente até 2015 (cf. www.mabnacional.org.br/ Diário da manhã de 19/3/2003).

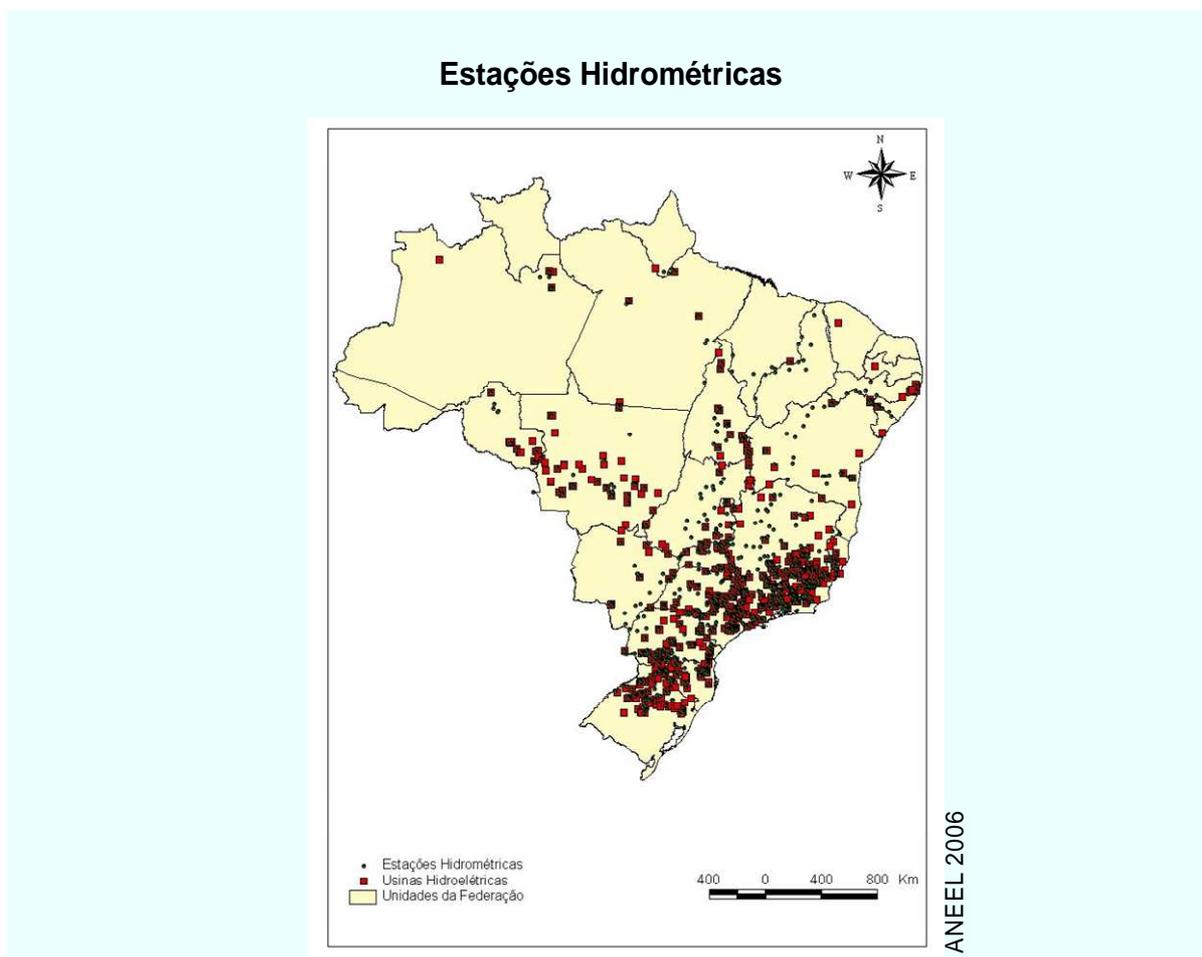


Figura 8: Estações Hidrométricas no Brasil. (Fonte: ANEEL, 2006)

2.2. A questão específica da barragem da Serra do Facão

A hidrelétrica prevista para a Serra do Facão, no vale do rio São Marcos, é objeto da PPP (Parceria Público Privada) e foi leiloada em 2001 pela ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), com ágio de 3.089%. A barragem que se pretende construída no rio São Marcos é resultante de um consórcio, vencedor do leilão, entre as empresas ALCOA Alumínios S/A - empresa americana com registro nacional, Votorantin Cimentos Ltda., DME Energética e Companhia Brasileira de Alumínio/CBA S/A. Juntas formaram o consórcio Grupo de Empresas Associadas da Serra do Facão, inicialmente mais conhecida

como GEFAC⁸⁰. O contrato de concessão de uso de bem público para geração de energia foi avençado com a ANEEL, sob o número 129/2001, processo n. 48500.00093/01-56. foi firmado em 9 de novembro de 2001 entre o então diretor-geral da ANEEL, José Mário Miranda Abdo, e os diretores das respectivas empresas associadas ou seus procuradores. A concessão foi outorgada pelo decreto de 16 de outubro de 2001, publicado no diário oficial de 17 de outubro de 2001 (cf. ANEEL/ GEFAC: processo n. 48500.000933/01-56 - contrato de concessão No 129/2001) . O termo de concessão foi aditado porém duas vezes: uma, em 12 de março de 2003, para inserir a Cimentos Itambé, no consórcio, pela cessão de parte de quota de participação da Votorantin Cimentos S/A⁸¹; a outra em 2006, para incluir no consórcio a empresa Furnas Hidrelétricas (cf. ANEEL - Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão no 129/2001 - processo n. 48500.000933/01-56) .

Desde então começou a mobilização, organização e luta dos atingidos pela barragem em resistirem ao início das obras. Até fevereiro de 2007, a resistência obteve significativos êxitos. A obra foi embargada por algumas vezes. Deve-se, em grande parte, à ação conjunta dos atores sociais engajados envolvidos no caso: universidade, igreja, Ministério Público federal, movimentos sociais e ONG. Duas ações foram ajuizadas neste ínterim: uma de autoria da ONG APEGO e a outra de autoria do Ministério Público Federal.

As comunidades do vale do Rio São Marcos, com mais de 400 famílias atingidas – de acordo com os cálculos e cadastros da própria GEFAC⁸², dos municípios de Catalão, Davinópolis, Campo Alegre de Goiás, Ipameri e Cristalina, todos em Goiás, e Paracatu, em Minas Gerais, que verão suas terras atingidas.

Portanto, é considerável a área de influência da usina prevista para a Serra do Facão. A bacia hidrográfica do rio São Marcos sem dúvida tem uma importância ímpar, de relevo, bioma e formação antrópico-cultural. É um dos últimos bastiões de um tipo sócio-

⁸⁰ Em 2007, o consórcio trocou de nome. Passou a designar-se simplesmente SEFAC, uma conjunção das iniciais de Serra do Facão (cf. www2.portalcatalão.com.br/noticias). O nome GEFAC já vinha obtendo um significativo desgaste publicitário e o consórcio era associado aos problemas socioambientais decorrentes da barragem. A mudança do nome, entre outras coisas, parece denotar uma consistente estratégia publicitária e política, a fim de imprimir um novo rumo ao projeto, agora que as licenças ambientais foram outorgadas. Afasta-se assim de um nome já pernicioso para o negócio hidroenergético. Todavia, usaremos ainda GEFAC porque era o nome do consórcio à época da pesquisa de campo.

⁸¹ A presença no consórcio de indústrias (duas) destinadas à produção de alumínio, grande consumidor de energia – um dos maiores – para sua dinâmica de beneficiamento do metal, e do cimento (duas), denota claramente as estratégias da política energética e o destino da energia a serem produzidas na usina da Serra do Facão e noutras usinas do Brasil.

⁸² Número, todavia, contestado pelos pesquisadores da UFG e pelo MAB, que estimam que seja bem maior o número de famílias e pessoas atingidas, por conta até mesmo de falhas no processo de cadastramento operado pela GEFAC, sem contar os atingidos indiretos, como pescadores, meeiros, arrendatários, pequenos agricultores e maiores de 18 anos não incluídos na relação da GEFAC (cf. www.mabnacional.org.br)

cultura formado no cerrado goiano, já secular. Gerações de famílias se alternam na região e mantém costumes preservados de décadas. As relações familiares e de compadrio são marcadas por grande proximidade. A vida das pessoas da comunidade local, modesta, tradicional, mas com fartura da produção dos bens agrícolas se verá fortemente alterada por conta da construção da barragem. A UFG, tem subsidiado as comunidades com o “projeto sementes crioulas”, que visa dar independência às populações locais das sementes comerciais alteradas, com o milho híbrido, pelo aperfeiçoamento e seleção das sementes típicas da região. A vida é simples, como as edificações, mas há fartura de víveres e qualidade de vida, como se vê nas fotos abaixo.



Fotos 9 e 10 : Produção agrícola tradicional da comunidade de Pires, de atingidos pela barragem da Serra do Facão (Fotos: M. H. PEREIRA, 2006)



Fotos 11 e 12: Domicílios familiares da comunidade de Pires e Anta Gorda, atingidos pela barragem da Serra do Facão, no rio São Marcos, com relações intensas e familiares. (1ª. foto: arquivo GETeM/ UFG, 2006; 2ª. foto: M.H. PEREIRA, 2006)

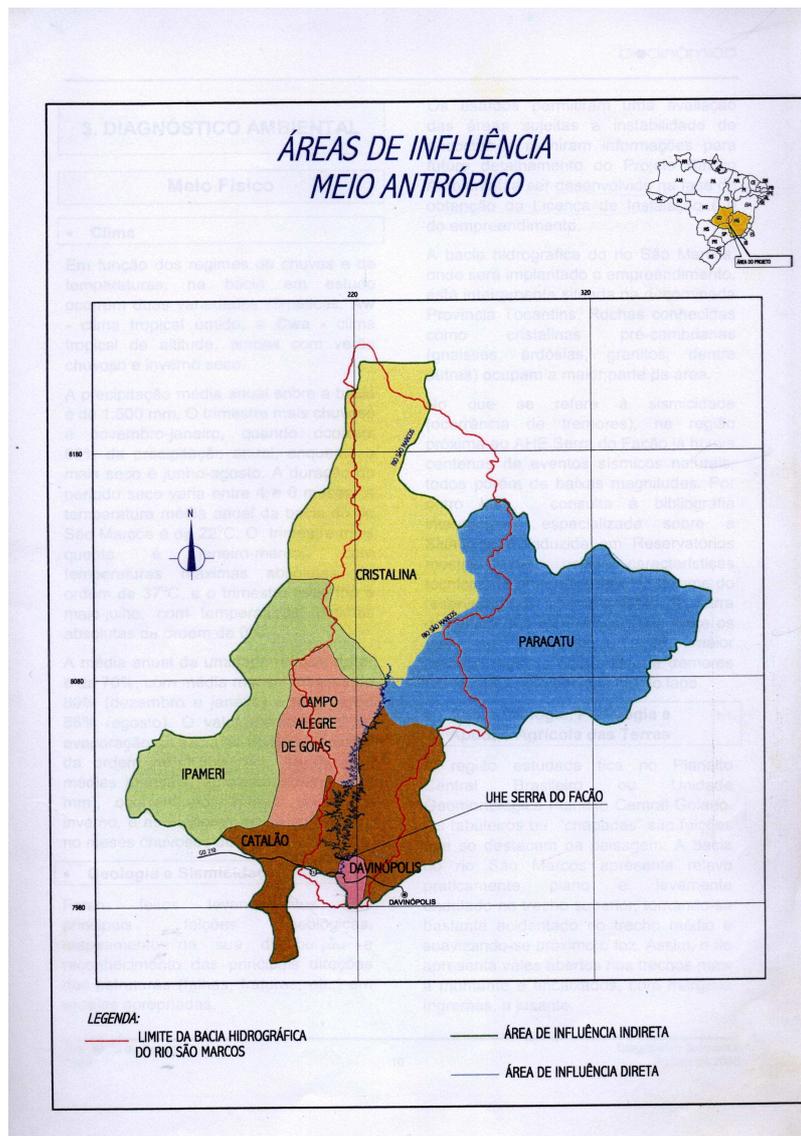


Figura 9: Áreas de influência do meio antrópico. Fonte: RIMA/ GEFAC/ 2000

A área do cerrado comparece no cenário dos projetos de hidrelétricas por algumas razões especiais: é uma região predominantemente de planaltos, com grandes bacias hidrográficas e concentração de chuvas, marcadas por períodos longos de seca e uma estação chuvosa. O uso e abuso facilitado dos recursos naturais acaba por agregar valor à mercadoria, cujos ganhos de modo algum são transferidos para as populações locais. Contudo, a sua eleição, em razão dos contornos naturais, é também sua fragilidade: os rios do cerrado dependem das chuvas, pois são rios de regime fluvial. O ambiente é extremamente equilibrado e frágil.

A implantação do empreendimento da Serra do Facão foi desaconselhada até pelos próprios técnicos da AGMARN, que em seu Parecer Técnico expedido sob o N° 02/2002 – DE, sobre a Licença Ambiental da Serra do Facão no rio São Marcos, afirmam

categoricamente: “Diante do que foi apresentado, a Agência Ambiental *considera imprópria a implantação do empreendimento*” (grifamos).

Qualquer interferência causa riscos desmedidos. As secas prolongadas afetam evidentemente o nível das represas das hidrelétricas, a causar colapso na produção energética. Estudos de impacto bem feitos (EIA/RIMA e EIBH) mostram a inviabilidade dos projetos e empreendimentos hidrelétricos. Mas as agências fiscalizadoras infelizmente desconectam os empreendimentos dos estudos de impactos. No rio Veríssimo, que fica na mesma região das proximidades do São Marcos, há também projeto de instalação de hidrelétrica. E ali subsiste uma unidade de conservação ameaçada pelas águas da barragem. E mesmo assim o processo continua.

A região do rio São Marcos tem grande cobertura vegetal, que se mantém inalterada por conta dos métodos tradicionais de vida e de agricultura mantidos na região.



Figura 13 e 14: Rio São Marcos e seu vale, com a cobertura vegetal preservada (Fotos: M. H.PEREIRA, 2006)

2.3. A ONG envolvida e a natureza de seu envolvimento

A APEGO – Associação dos Pescadores Esportivos de Goiás, é ONG, inscrita como OSCIP (CNPJ 00.675.594/0001-30), e tem por objetivo defender a prática da pesca esportiva e os recursos naturais renováveis e a natureza em geral, sob uma visão holística.

Em seus Estatutos Sociais, no § 4º, III, IX, XII, consta: “ A APEGO tem por finalidade: III. Defender o meio ambiente e as formas de preservação visando garantir a biodiversidade; IX. Promover, realizar trabalhos e incentivar o turismo em todas as suas formas, objetivando principalmente o Ecoturismo interno e externo no país; XII – representar os direitos difusos da sociedade em geral, em conselhos estaduais e federais do meio ambiente”. Portanto é uma ONG com finalidade eminentemente ambiental e social e

em cuja ação consta também a defesa dos direitos difusos. Sua fonte de renda principal é anuidade dos membros. E foi fundada em 31 de março de 1994, cujo presidente é atualmente é o engenheiro agrônomo João Carlos Kruel (cf. www.apego.org.br; www.institutoserranoneves.org.br).

Por se constituir principalmente para a defesa dos interesses de um grupo específico, os pescadores esportivos, o envolvimento da APEGO no caso foi e é muito pontual. Como está entre as suas finalidade a defesa dos direitos difusos, entre os quais figuram os direitos ambientais, a ONG tem se prestado também à defesa da natureza. Sua ação visa, entre outras coisas, prevenir os danos da barragem à ictiofauna do rio São Marcos. Todavia, não consta de suas preocupações primeiras as causas sociais. Elas são decorrentes de suas finalidades ambientais, por sua ligação umbilical e indissociável. Mas não são visadas em primeira mão. Isto acarreta para a ONG uma espécie de camisa-de-força e lhes impede de uma atuação mais próxima, mais engajada nas causas comunitárias. Por outro lado, os interesses, quer da ONG, quer da comunidade, acabam por convergirem e em dado momento se encontram. Isto é o que ocorreu na ação ajuizada pela ONG contra a barragem. Assim, mesmo que não o pretendessem precipuamente, a ONG acaba por contribuir com a causa da comunidade do rio São Marcos. Este envolvimento é preciso, específico e muito pouco conhecido pelos próprios integrantes das comunidades ribeirinhas ou cerradeiros.

A ação da APEGO e a mobilização da comunidade com os atores engajados no problema repercutiu junto à Procuradoria da República do Estado de Goiás, que também ingressou com uma ação. Ambas obtiveram uma liminar da Justiça Federal suspendendo provisoriamente a licença para as obras (a licença do IBAMA para instalação sob o n. 190/2002 e a autorização para a supressão de vegetação sob o n. 28/2002) – por 90 dias. Todavia, passado o tempo previsto, foram renovadas a licença de instalação e a autorização para supressão de vegetação pelo presidente do IBAMA, Marcus Luiz Barroso Barros, em 29 de setembro de 2006 (cf. MMA, Renovação de setembro de 2006 da Licença de Instalação n.190/2002 e Renovação da Autorização de Supressão de Vegetação n. 28/2002) e as obras reiniciadas em fevereiro de 2007. De todo modo, a peleja judiciária e administrativa possibilitou que a barragem da Serra do Facão assumisse um posição modelar junto aos movimentos de resistência dos atingidos de barragem, e, como soubemos por meio de informações pessoais, causou impressão até mesmo nos oponentes dos movimentos sociais. Foram quatro anos em que o início das obras se mantiveram instáveis, com os efeitos positivos e negativos implicados para ambos os lados do confronto.

3. Os casos investigados conforme os dados das entrevistas e dos grupos focais

Pretendemos aqui, apresentar, como os dados coletados permitiram elucidar a contento a complexidade das interações sócio-político-econômico-culturais da ação das ONGs ambientais com demandas jurídicas junto às comunidades atingidas, mediante a hermenêutica dos elementos explícitos e implícitos da pesquisa. Cuidaremos especificamente de estabelecer a relação entre o perfil dos entrevistados – em seus aspectos sócio-econômico e político-ideológico – e os casos investigados.

3.1. Os interlocutores da pesquisa e sua conexão com os casos

3.1.1. A seleção dos interlocutores

Nas entrevistas, os interlocutores foram selecionados conforme o grau de participação e proximidade com os casos investigados. Elegemos o mesmo número - dez (10) interlocutores para cada caso, por julgar satisfatório para a coleta de informações e para uma visão suficiente dos problemas analisados. Procuramos selecionar, para cada caso, pessoas com perfil assemelhado, a fim de manter um padrão de observação e extração dos dados. Em razão, todavia, das peculiaridades de cada situação isto não foi evidentemente preciso. Por exemplo: em cada caso entrevistamos ao menos um representante dirigente da ONG selecionada; da regional dos movimentos sociais envolvidos; do Ministério Público; militante das universidades; das agências ambientais enfocadas; do poder público e um representante local militante dos movimentos sociais. Por outro lado, tivemos que flexibilizar no tocante à escolha de alguns interlocutores: no caso da Serra do Facão, por julgarmos importante a participação da igreja católica local no desenvolvimento da resistência, entrevistamos o bispo diocesano. O mesmo não sucede no Distrito Federal. Ali a igreja não tem uma presença significativa no caso investigado. No Guará, o representante do movimento ambientalista é o líder local, mas não há propriamente uma liderança regional, haja vista que se trata de um movimento específico desta localidade. Assim, incluímos na lista dos entrevistados um educador ambiental e o diretor da escola natureza para prestarem informações, uma vez que foram apontados por outros interlocutores como conhecedores do problema investigado. Também no caso do Parque Heringer há a peculiaridade da participação do fórum de ONGs e não poderíamos deixar de entrevistar uma pessoa a ele ligada (secretário executivo) à época da ação impetrada. Enquanto que no vale do rio São Marcos, há a característica própria da diferença de perspectivas dos pequenos proprietários e dos médios ou grandes

proprietários atingidos, o que impeliu também a registrá-la mediante as entrevistas. A gerente da SEDURP/DF e o secretário da indústria e comércio de Catalão se mostraram a nós como pólos assemelhados, uma vez que representam o interesse da administração pública nos problemas atingidos, com uma correspondência de atividades, mantidas obviamente as dimensões específicas ditadas pela idiosincrasia dos casos. O mesmo podemos dizer do coordenador regional da CELG e do administrador do parque Guará, no que respeita à situação em que estão envolvidos.

Uma ausência foi bastante sentida nesta coleta de dados. Desejávamos entrevistar o prefeito de Catalão – GO, médico Dr. Adib Elias do PMDB, principal localidade afetada pela construção da hidrelétrica da Serra do Facão. Embora tenhamos instado por diversas vezes suas assessoria, tentando agendar a entrevista, nenhuma resposta nos foi dada. Por isto nos conformamos com a entrevista de seu secretário, porquanto entendemos que ela revela substancialmente a posição oficialmente assumida pelo executivo da cidade – fato que é inclusive ratificado por outros interlocutores em suas entrevistas. Este silêncio ou recusa para nós já é bastante eloqüente. Revela e confirma as informações dos outros entrevistados, sobretudo os engajados, da posição do prefeito ao caso, com posições já firmadas favoráveis à construção (aliás, reveladas até nas falas de seu secretário) e de seu descontentamento pessoal com pesquisas aprofundadas, que podem até divergir de seu posicionamento pessoal.

De todo modo, pensamos que o resultado final foi muito interessante, com informações relevantes para o conjunto da pesquisa e os dados expressos na pesquisa foram além de nossa expectativa, numa surpreendente e completa ratificação do conjunto teórico e das hipóteses levantadas, com o acréscimo de elementos inusitados e relevantes. O que é muito interessante, detecta-se um padrão sutil, mas evidente, tanto na coleta dos dados como nas respostas apresentadas, o que favoreceu grandemente a avaliação dos resultados, como teremos oportunidade de demonstrar adiante.

Passamos agora à descrição das ocupações de cada um dos interlocutores em cada caso analisado.

A) No caso do parque Ezequias Hering, do Guará, em Brasília, foram entrevistados os interlocutores com as atividades seguintes:

- 1) Dirigente da ONG IDA e atual secretário executivo do fórum de Ongs ambientalistas do DF e do entorno;
- 2) líder do movimento ambientalista e membro da comunidade do parque Guará;
- 3) procurador regional do Ministério Público Federal;

- 4) arquiteta, urbanista e gerente da área da Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano e Preservação no tocante ao Guará;
- 5) gerente de Parques da Comparques - Secretaria de Parques do DF;
- 6) administrador do Parque Guará;
- 7) assessor da Câmara (consultor legislativo na área de meio ambiente e desenvolvimento rural) e professor da Universidade de Brasília;
- 8) professor de Geologia e Ciência da Secretaria da Educação; Educador Ambiental no Museu da Memória Candanga – Oficina de Cerrado; Diretor da Escola da Natureza da Secretaria da Educação;
- 9) secretário executivo do Fórum de ONGs e movimentos sociais do DF e entorno de 2003-2005, atualmente superintendente da ONG Funatura;
- 10) educador ambiental da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF – SEMARH.

B) No caso da barragem do rio São Marcos, na Serra do Facão, no sudeste goiano, foram entrevistados os interlocutores com as atividades seguintes:

- 1) advogado e um dos dirigentes da ONG APEGO – Associação dos pescadores esportivos de Goiás;
- 2) pequeno proprietário atingido pela barragem e coordenador local do MAB;
- 3) promotor de Justiça – Ministério Público de Goiás – curador do meio ambiente;
- 4) secretário da Indústria e Comércio da Prefeitura de Catalão GO;
- 5) coordenador regional do Ibama;
- 6) engenheiro elétrico – coordenador regional da CELG;
- 7) professora doutora da Universidade Federal de Goiás – campus de Catalão GO / coordenadora do GETeM – Geografia, Trabalho e Movimentos Sociais;
- 8) bispo da Diocese de Ipameri (Goiás);
- 9) MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens – coordenação estadual;
- 10) Médio proprietário da região da Serra do Facão (250 alqueires).

A listagem dos interlocutores foi apresentado na ordem numérica crescente, em que procuramos guardar as posições das atividades dos casos investigados e sua correspondência de padrão na seleção. Por outro lado, revela, pela ordem crescente, o maior ou menor grau de proximidade ante o tema abordado. Assim, os primeiros apresentados – os números menores - são as ONGs, os líderes das comunidades locais e o MP por conta da importância de sua atuação e notória relação ao nosso tema de pesquisa.

Todavia, no conjunto dos dados, alguns interlocutores que a princípio se mostravam coadjuvantes (com os números maiores na ordem crescente) trouxeram informações de grande relevo. Portanto, todos receberam o mesmo tratamento de avaliação e contribuíram efetivamente para a elucidação da investigação. Nada foi desprezado ou preterido.

Por conta da própria natureza espontânea e informal dos grupos focais, num contraste acentuado com a formalidade das entrevistas e dos questionários, com respostas mais amplas, menos objetivas, com um processo de seleção menos rigoroso do grupo de interlocutores, o perfil dos participantes é igualmente menos preciso. Para não constrangê-los e assim não comprometer o resultado da pesquisa, o perfil dos interlocutores aqui foi traçado de maneira espontânea, com base na verificação pessoal das condições da comunidade, nas informações prestadas espontaneamente por alguns participantes e no conjunto dos dados explícitos ou implícitos do próprio desenrolar das reuniões. Em ambos os grupos focais analisados, o perfil sócio-econômico dos interlocutores é o mesmo da maioria da comunidade afetada pelo problema socioambiental investigado. Deste modo, há sensíveis diferenças entre os dois grupos focalizados, mas há muitos e significativos pontos de intersecção, como tentaremos demonstrar.



Fotos 15 e 16 : Grupo Focal da comunidade do Guará (Foto: M. H. PEREIRA, 2006)



Figura 17 e 18: Grupo Focal da comunidade Anta Gorda, na Serra do Facão (Foto: M. H. PEREIRA: 2006)

3.1.2. Perfil sócio-econômico

Passamos agora à descrição do perfil sócio-econômico dos entrevistados e dos membros do grupo focal.

a) Sexo e idade

De todos os entrevistados, apenas quatro (4) eram do sexo feminino, sendo que cada caso possuía duas representantes femininas entrevistadas. Não houve qualquer intencionalidade na escolha do gênero dos interlocutores. Ao contrário, os nomes dos entrevistados foram aparecendo nas indicações apresentadas durante a observação direta. O quadro das pessoas envolvidas foi surgindo espontaneamente. Procuramos seguir fielmente a trilha esboçada pelos próprios participantes das comunidades e dos segmentos envolvidos nos problemas. O fato de oito entrevistados em cada caso, e dezesseis na somatória dos dois casos, serem do sexo masculino, pode indicar ainda o predomínio dos homens na sociedade. Reflete, a nosso ver, a hegemonia masculina impetrada durante séculos nas sociedades ocidentais, haja vista que todos os entrevistados tiveram seus nomes indicados por sua íntima conexão com os casos investigados e têm, com segurança, algum grau de liderança comunitária ou social (como líder de movimentos sociais, dirigente de ONGs, agentes públicos, bispo, professores universitários, educadores ambientais e administradores públicos). Um número grande é constituído de funcionários públicos. Sucede, porém, que embora com menos representação, as entrevistas concedidas pelas mulheres foram altamente contributivas, e manifestaram, em muitos casos, um excelente grau de consciência social e importante envolvimento comunitário.

O mesmo que sucedeu com as entrevistas e o questionário, aconteceu com o grupo focal do DF, com apenas duas representantes do sexo feminino, mas não foi o caso da Serra do Facão, mais heterogêneo. Lembre-se que os grupos focais representam melhor que as entrevistas as bases comunitárias, razão mesma de sua inclusão como etapa de pesquisa de campo e por isso muito natural, e desejável, que haja mais mulheres porquanto a comunidade também é formada por um contingente expressivo do sexo feminino. Em Goiás, aconteceu como se esperava, não o foi, porém, no caso do DF. O baixo número da presença feminina no grupo focal de Guará pode ser explicado pela seleção efetuada pelo próprio líder da comunidade. Pedimos que convocasse para a reunião um número estabelecido de pessoas conforme as previsões metodológicas, mas que elas tivessem algum conhecimento, ainda que mínimo, dos problemas sociais da

comunidade e, especialmente, o problema fundiário do parque Ezequias Heringer. Do contrário a reunião do grupo focal seria infecunda e desprezível, sem qualquer contribuição nova e significativa para a pesquisa e sem relevância alguma para as etapas da pesquisa. Possivelmente, em sua seleção, encontrou predominantemente elementos do sexo masculino a inteirar-se das questões prementes da comunidade. A mesma exortação foi dirigida ao líder da comunidade da Serra do Facão. Trata-se aqui de uma comunidade eminentemente rural, em que os interlocutores necessariamente eram mais diversificados quanto ao sexo e à idade, mas mais afinados quanto às tradições e causa comum, em decorrência da gravidade da ameaça da construção da hidrelétrica para as suas vidas familiares e comunitárias e também por conta de uma tradição maior de reunir-se periodicamente para tratar das questões comunitárias. Na Serra do Facão as relações familiares e de compadrio se mostravam bem evidentes, enquanto no Guará as relações eram de amizade e, fortemente, de afinidade por causa da causa comum que lhes acometia.

O elemento *idade* não trouxe novidades substanciais à pesquisa. A exemplo dos questionários e do grupo focal, a maior parte dos interlocutores das entrevistas, portanto dos envolvidos na causa, constitui-se de pessoas com idade superior aos 37 anos: exatamente oito em cada situação investigada e dezesseis na somatória geral. Portanto, somente dois em cada caso e quatro na somatória geral (20%) tinham idade abaixo dos 31 anos, e apenas dois (10%), nos dois casos, com menos de 24 anos. Também aqui parece intervir a hegemonia das pessoas mais maduras na direção da sociedade e também o baixo envolvimento dos jovens nas questões sócio-políticas.

Nos grupos focais há alguma diferença de idade, mas a média se encontra acima dos 31 anos, aproximadamente 70% dos participantes. Na comunidade da Anta Gorda, na Serra do Facão, dois integrantes eram bem jovens, entre 16 e 24 anos e em Brasília somente um dos interlocutores tinha abaixo de 24 anos. Também o número de pessoas com idade maior que de 54 anos era raro nos dois casos. Dois, na comunidade da Anta Gorda e um na comunidade do Guará. A maioria era composta de pessoas entre 31 e 54 anos (aproximadamente 60% nos dois casos).

c) Estado civil

O estado civil revela algo da própria composição social dos casos analisados. Nas entrevistas feitas na região do vale do rio São Marcos, os interlocutores tendem a reproduzir uma estrutura familiar mais conservadora, como é típico das localidades interioranas, com menor densidade demográfica, maior incidência das tradições

comunitárias e próximas das cidades menores. Neste caso, houve apenas um entrevistado se revelou separado (divorciado/desquitado) e um solteiro. Todos os demais (oito restantes – significativos 80%) se apresentaram como casados. No DF, um conglomerado urbano e capital cosmopolita, mais complexa, muito maior e densa, e com menor vínculo comunitário entre as pessoas, há maior diversidade de opções de estado civil apresentadas. Quatro se apresentaram separados, quatro solteiros, um separado (divorciado/separado) e um único caso que se revelou como união estável – o que por si só, até pelo fato de assumir-se como tal, já revela um câmbio de mentalidade e um desvencilhamento de certas estruturas mentais e sociais típicas das comunidades marcadas pela tradição e religiosidade. Logo, o que se observa no DF é um quadro muito mais pulverizado: 40% de casados; 40% de solteiros e 20% distribuído em outras opções: 10% separados e 10% com união estável.

Entre os integrantes do grupo focal, à exceção dos mais jovens, declaradamente solteiros, o estado civil predominante era de casados. Havia na comunidade de Anta Gorda, uma senhora que se apresentou como viúva. Nenhum interlocutor se declarou separado (divorciado ou desquitado) ou com união estável. Isto demonstra que as comunidades envolvidas têm um perfil eminentemente tradicional em relação aos costumes, mesmo relativos à união civil.

d) Cor/raça

A cor/raça também revela a diversidade da constituição de nosso povo. Está bem distribuída entre várias raças ou cores no nosso procedimento de entrevistas: os entrevistados assim se apresentaram na somatória dos casos: dez brancos, seis mestiços, dois negros e dois com designação de outras identificações. Os brancos aparecem mais nas entrevistas da Serra do Facão, com seis indicações contra quatro do caso do parque do Guará. Em compensação, as duas indicações de outras raças pertencem exclusivamente aos interlocutores do DF. A predominância de brancos (50% do total), embora relativamente pequena em relação ao grupo seguinte, dos mestiços (30%), parece também apontar para a hegemonia social branca na sociedade brasileira e não para uma efetiva representação racial. Indígenas e amarelos, bem como a alternativa “sem resposta/ não sabe”, não apareceram nas respostas, o que não deixa de ser interessante, embora não mude substancialmente a avaliação dos casos.

Os grupos focais revelaram menos diversidade racial. Os participantes eram predominantemente brancos ou mestiços/morenos. Um se apresentou, no Guará, como descendente de índios e outro com uma opção não constante. Nenhum se apresentou como

negro, amarelo ou sem resposta. Na Serra do Facão houve maior homogeneidade racial, ditada pelos laços familiares mais próximos e evidentes.

e) Religião

A religião predominantemente indicada pelos entrevistados foi a católica. Esta sim parece revelar algo do que sucede no conjunto social. No caso da Serra do Facão, o predomínio dos interlocutores católicos é ainda maior (80%), se comparado com o Guará (50%). Ao mesmo tempo em que confirma os dados estatísticos sobre a presença majoritariamente católica, pode também representar algo do envolvimento dos filiados desta denominação religiosa nos problemas sociais, em ambos os lados representados, quer do engajamento social, quer da administração pública ou setores ligados aos interesses das empreendedoras. Na Serra do Facão, a figura do bispo participando ativamente no problema da construção da barragem não deixa de ser emblemática e de traduzir a cultura e as relações sociais da população interiorana de Goiás. No DF, os entrevistados mostraram uma diversidade religiosa maior, como costuma acontecer nos grandes centros. Chama a atenção o fato de três entrevistados se apresentarem como “sem religião” no caso do DF (30%) contra apenas um (10%), no caso de Goiás, este ainda morador de Goiânia e participante indireto do problema do sudeste do estado, o que ratifica o que foi dito. Houve ainda dois representantes espíritas, um em cada caso, e um representante protestante/evangélico para o DF.

Novamente, houve um reflexo da predominância católica na sociedade brasileira nos participantes do grupo focal, como ocorreu nas entrevistas e nos questionários. Na Serra do Facão todos os participantes se declararam católicos e atuantes (100%), possivelmente em decorrência da força da comunidade católica no interior goiano e na comunidade da Anta Gorda em particular. Ali a assistência religiosa parece freqüente, como deixaram entrever as próprias falas dos participantes, em que o nome do bispo e de alguns padres da região eram recorrentes. Coisa semelhante ocorreu no Guará. Embora a porcentagem de participação ativa na comunidade católica fosse discretamente menor (90%), as falas revelavam, até pelo elogio explícito a um pároco local, uma participação intensa de ao menos alguns membros da comunidade. O único integrante do Guará que não se declarou católico, também não manifestou opção por nenhuma outra denominação religiosa.

f) Escolaridade

Este quesito, sem dúvida, não corresponde à estratificação social brasileira nas entrevistas. Antes aponta mais para um grupo seletivo de pessoas, constituído, como

dissemos, por indicações relativas ao seu envolvimento num problema específico, e, no mais das vezes, representado por lideranças sociais – e em certo sentido constituído de uma elite social. Somente um interlocutor se apresentou com ensino fundamental incompleto, pertencente ao problema de Goiás, todos os demais haviam completado o ensino médio ou com alguma outra formação superior. No DF, seis interlocutores (60%) apresentaram-se com pós-graduação contra apenas três (30%) em Goiás, o que deve estar relacionado com as facilidades de aprimoramento educacional dos grandes conglomerados urbanos. Em compensação, quatro interlocutores de Goiás contra apenas dois do DF se manifestaram com ensino superior completo e um de Goiás, com ensino superior incompleto. Dois interlocutores de Goiás, contra um do DF têm ensino médio completo. Dos que têm formação acadêmica (graduação universitária ou pós-graduação), são os seguintes cursos e áreas apontados: quatro com direito (exatamente dois para cada caso), e os demais distribuídos em turismo; engenharia florestal; gestão ambiental – desenvolvimento sustentável; arquitetura; política e gestão ambiental; ciência ambiental e economia ambiental; história; administração; filosofia e teologia; geografia humana; engenharia elétrica e pedagogia da terra. Note-se a incrível incidência em cursos relativos ao direito e às matérias ambientais – o que é facilmente explicado pelo envolvimento dos entrevistados nas causas da política social ambiental e jurídica, eixos mesmo de nossa investigação – o que revela a pertinência do público interlocutor para a elucidação das questões analisadas. Chama atenção aqui o caso de uma interlocutor do MAB formada no curso de “pedagogia da terra”, um curso com os contornos típicos dos movimentos sociais nacionais e com a orientação que imprimem aos seus militantes.

O grau de escolaridade também é distinto nos grupos focais e, ao nosso ver, corresponde melhor à realidade social circundante, possivelmente em razão de que a escolha dos interlocutores ser menos formal, menos seletiva e provenientes efetivamente das bases comunitárias. No DF, os participantes tinham ao menos o ensino médio incompleto, enquanto em Goiás, por ser uma comunidade rural, apenas os mais jovens, possuíam este perfil. Os demais tinham apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto. Apenas um dos interlocutores declarou, no Guará, fazer pós-graduação *lato sensu* em biologia. Um outro era formado em administração, enquanto um terceiro ainda cursava uma faculdade, cujo curso e área não foram revelados. Nos dois casos, todavia, percebia-se pela linguagem dos participantes que se tratavam de pessoas de origem modesta e sem grande erudição.

g) Renda Familiar

A exemplo do que ocorreu com a escolaridade, a renda familiar dos entrevistados nem de longe representa o perfil brasileiro, mas um perfil de um grupo específico, marcado por sua participação ativa na vida social. Dois interlocutores apenas percebem renda inferior a R\$ 500,00 – um em cada caso analisado. Dois de R\$ 501,00 a R\$ 1.000,00, ambos em Goiás. Um de R\$ 1.001,00 a R\$ 2.000,00 – no DF. Quatro com renda de R\$ 2.001,00 a R\$ 4.000,00 – dois por caso. Um, em Goiás, de R\$ 4.001,00 a R\$ 6.000,00. Cinco com renda de R\$ 6.001,00 a R\$ 8.000,00, três do DF e dois de Goiás. Dois com renda de R\$ 8001,00 a R\$ 10.000,00 e dois com mais de R\$ 10.001,00, sendo que para cada uma dessas alternativas há um representante de Goiás e outro do DF. Um não informou a renda. O predomínio das rendas acima de R\$ 2.001,00 revela o quanto excepcional para os padrões nacionais é o grupo dos entrevistados. Evidentemente, o número alto de funcionários públicos entrevistados (agentes públicos, membros do MP, professores de universidades públicas e educadores ambientais vinculados à administração), por conta da participação do estado nos casos, já indica uma das causas de remuneração mais alta constante nas entrevistas. A outra, que não pode ser desprezada, é o fato da presença de proprietários de terra e de profissionais liberais como entrevistados também propiciar uma renda acima da média nacional.

No grupo focal, todavia, novamente há maior compasso com a realidade social concreta, ou seja, reflete melhor o quadro sócio-econômico do país. A renda familiar é assemelhada nos dois casos, variando de R\$ 500,00 a R\$ 4.000,00 no Guará e de R\$ 1.000,00 a 2.000,00 em Goiás. Explica-se a diferença pelas ocupações dos grupos. Na Anta Gorda, as famílias participantes vivem eminentemente da renda agrícola de suas pequenas propriedades. No Guará, havia educadores da rede pública, pequenos empresários e profissionais autônomos. Tudo isto confere com o perfil geral da população de acordo com o quadro social em que estão inseridas: a classe média das cidades satélites do DF e os pequenos proprietários rurais tradicionais da região de Catalão, com o labor agrícola de subsistência, pequeno comércio da produção e alguma atividade ribeirinha.

3.1.3. Perfil político-ideológico

O perfil político-ideológico traz elementos interessantes: embora os entrevistados representem majoritariamente lideranças sociais, o número de respostas negativas a algumas das alternativas formuladas é surpreendente. As informações dos participantes dos grupos focais trazem um dado expressivo: a maioria significativa participa de

associações comunitárias, uma consequência mesmo da seleção havida para que pudessem contribuir com a pesquisa. Todavia, a participação político-partidária é surpreendentemente baixa, tanto nos grupos focais como nas entrevistas.

a) Participação em associação comunitária e/ou movimentos sociais

Quando perguntado a cada um dos interlocutores das entrevistas *se participa ou já participou de alguma associação comunitária* (associação de moradores, prefeitura comunitária, clube esportivo etc.), doze responderam que sim (sete em Brasília – 70%, cinco em Goiás – 50%) e oito responderam que não (três em Brasília – 30%, contra cinco de Goiás – 50%). Na hora de especificar o gênero de associação as respostas são variadas, conforme o caso analisado.

Os entrevistados do parque Guará, indicaram as seguintes atividades associativas: desde presidente de associação de moradores; prefeitura comunitária ou defesa de interesse de bairro, recreativas, condomínio e mesmo associação de moradores de quadra, com maior incidência - no conjunto com seis indicações, passando por clube esportivo (dois interlocutores), além de organização de horta comunitária; presidente de associação amigos do Parque Nacional de Brasília- Água Mineral – Presidente Associação Amigos do Parque da Asa Sul, Conselheiro de Diversos Conselhos da área Ambiental do DF: Conselho da Reserva da Biosfera do Cerrado; Conselho do Meio Ambiente; Conselheiro do Fundo do Meio Ambiente. É de se notar, todavia, que em alguns destes casos uma mesma pessoa atuou em muitas frentes associativas, sobretudo no concernente ao engajamento ambiental.

Os entrevistados da Serra do Facão, manifestaram-se vinculados à Associação dos agricultores de duas unidades – Olhos d'água e Anta Gorda; sindicatos, associação de bairro, grupos religiosos, CEBs; maçonaria, fundador e frequentador de clube de xadrez, conselheiro da FIEG – Federação das Indústrias do Estado de Goiás, diretor e fundador de um sindicato patronal de Goiás- o das indústrias extrativas do estado de Goiás, com sede em Goiânia; membro do sindicato dos trabalhadores do estado de Goiás, membro do Metabase – sindicato dos metalúrgicos de Catalão, membro da ADECA– Associação dos Docentes Catalão; membro de associações comunitárias relativas ao MAB – Movimento dos Atingidos por Barragem.

Cada caso pode ser facilmente explicado pelas peculiaridades da situação dos envolvidos. Na Serra do Facão, os entrevistados engajados tendem a associações com movimentos ou sindicatos vinculados às lutas da terra ou defesa dos atingidos por barragem, com o trabalho metalúrgico ou com outros problemas atinentes ao universo

social do sudeste goiano. Em Brasília, as associações tendem a reproduzir os conflitos urbanos e visam à solução dos problemas típicos dos grandes centros (associação de moradores ou de bairro, defesas comunitárias dos parques e do meio ambiente em geral, clubes esportivos, conselhos comunitários e afins).

Há ainda, algo que destoa no grupo em razão mesmo da diversidade dos interlocutores – sobretudo no caso de Goiás: enquanto há os militantes dos sindicatos dos empregados, um dos interlocutores que exerce função administrativa pública de alto escalão e responsabilidade, está vinculado ao sindicato patronal e à federação das indústrias.

Embora com um número expressivo de indicações de “não” à participação em associações, houve uma predominância no conjunto dos interlocutores do “sim” - mais em Brasília, talvez por conta da formação urbanística e da necessidade de associativismo ensejada nos grandes centros. Seria muito estranho se a participação fosse ainda menor nos casos implicados em decorrência do perfil geral dos entrevistados, envolvidos intensamente nos pólos em oposição analisados. Outrossim, demonstram que são atuantes em suas respectivas áreas.

Mas não é na primeira alternativa que os números de respostas negativas se torna mais eloqüente. É na seqüência e no conjunto das respostas, como veremos.

Ao se instar aos interlocutores da pesquisa sobre *se participa ou já participou de algum movimento social* (negros, mulheres, ambientalista, homossexuais, etc), obtivemos o total de oito ‘sim’ assinalados contra doze ‘não’. Isso já demonstra que, em termos político-cidadãos, os entrevistados preferem muito mais as associações comunitárias aos movimentos sociais. Esta situação novamente é mais aguda em Goiás do que em Brasília. No DF, houve 50% de indicação para cada resposta, enquanto que em Goiás, predominou o ‘não’, seis (60%) contra quatro (40%). Não chega, nem em Goiás, a ser uma diferença substancial, porque a variação é pequena e representa apenas dois interlocutores a mais ou a menos. No entanto, se comparados aos 70% e 50%, do DF e de Goiás respectivamente, de adesão ao ‘sim’ da resposta anterior, faz ponderar a prevalência das associações comunitárias ante os movimentos sociais no grau de engajamento dos entrevistados.

Esta dedução parece amparada pelo menor número de variedades de movimentos apresentados agora, quando lhes era pedido para especificar os movimentos sociais em que se inscreviam.

No DF, os interlocutores se vinculam predominantemente ao FBONS - Fórum das ONGs e movimentos ambientalistas do DF e Entorno, que representa mais de 40 entidades do DF, e ao movimento ambientalista (três indicações para cada um). Houve ainda a vaga e indefinida indicação “de vários” movimentos - o que é muito eloqüente acerca da

fidelidade e intensidade da participação; e houve ainda um caso que diz participar dos movimentos, mas não especificou de qual movimento – o que também é significativo, além de ser muito indeterminado e impreciso.

Em GO, a situação é muito parecida. Os militantes de movimento sociais são predominantemente os que dizem respeito ao caso estudado, ou seja, o MAB (com duas indicações) e a Vila Campesina. Um dos entrevistados afirma que, em razão de sua atividade social, apóia todos os movimentos em favor das minorias exploradas e oprimidas, o que parece ser corroborado não só por sua entrevista como por outros interlocutores. Um último entrevistado revelou que participa ‘só indiretamente’ dos movimentos sem especificar algum, à esteira das respostas vagas do DF, sem que isto não signifique algum grau de militância, mas de uma militância ocasional e menos efetiva, e de todo modo restrita.

Todos os participantes dos grupos focais mostraram algum grau de participação em associações comunitárias ou movimentos sociais. A participação se mostrou mais diversificada no caso do DF que no de Goiás. No primeiro, foram reveladas participações em prefeituras comunitárias, associações de bairro, conselhos e, principalmente, no movimento ambientalista. Note-se que muitos dos presentes foram fundadores do “movimento ambientalista do Guará” e ainda militam nos seus quadros. No segundo caso, a parcela da comunidade da Anta Gorda participante do grupo focal adere quase que totalmente à associações locais ligadas ao MAB e participam todos da comunidade eclesial local. Há também a participação de parte significativa dos membros (pais-de-família) no MPA. Tanto os movimentos como a comunidade eclesial se lhes afigura também, além de suas próprias índole social e religiosa, como elementos de apoio para as reivindicações sociais, como está patente nas falas gravadas.

Há, pois, aqui uma diferencia substancial dos participantes dos grupos focais em relação aos interlocutores das entrevistas: os primeiros tendem muito mais aos movimentos sociais enquanto os últimos – os entrevistados – manifestam preferência para as associações. Estaria isto a indicar que os movimentos sociais têm mais aceitação e influência nas bases sociais, no grosso das comunidades, representada aqui pelos participantes dos grupos focais, do que nas lideranças externas, indivíduos com maior ascensão social, representados por grande parte dos interlocutores das entrevistas? Os dados da pesquisa parecem apontar para uma resposta positiva neste sentido, em que se pese a seleção havida para os grupos focais, com participantes efetivamente engajados no problema socioambiental comunitário. De todo modo, os integrantes efetivos da

comunidade são mais propensos à adesão aos movimentos sociais do que as lideranças externas com intervenções circunstanciais.

c) Participação em partidos políticos – filiação e militância

Foram as perguntas relativas à filiação ou militância nos partidos políticos as que absorveram a maior quantidade de respostas negativas nas entrevistas e o mesmo que sucedeu com os questionários dos dirigentes. Isto respalda as estatísticas e avaliações da conjuntura política nacional: a descrença político-partidária é o elemento principal acompanhada de perto da baixa tradição de filiação e militância política no Brasil. Revelam descrédito, desesperança, e ainda podem indicar descompromisso político-social, indiferença e apatia. Somente sete dos interlocutores são filiados a algum partido político, contra treze que não o são. Agora, a situação se inverte: GO detém o maior número de filiados (quatro – 40%, contra três – 30% - do DF). O partido com maior número de indicações foi o PT, com quatro indicações (uma no DF e três em Goiás), seguido do PMDB, com duas indicações (uma para cada caso) e uma indicação ao PPS (de Brasília). Nenhuma das indicações para os outros partidos.

Quando indagados sobre a militância em algum partido político, diminui acentuadamente o número de respostas afirmativas. Apenas cinco no total (25%) contra quinze negativas (75%). Destes casos, apenas uma resposta afirmativa em Brasília (10%) contra quatro em Goiás (40%). A militância seguramente não é o forte dos entrevistados e revela, ainda mais intensamente que a filiação, o descompromisso dos envolvidos nos casos com a participação político-partidária efetiva e revela, tendo em vista a crise instalada no Brasil em relação aos partidos políticos constituídos. A disparidade entre a filiação e a militância são claras. Um dos interlocutores, filiado ao PT, mesmo sem ser questionado, revelou que continua filiado porque ainda não se pode desfazer do vínculo, mas o fará o quanto antes. Casos similares se passaram com outros filiados mas não-militantes. Dos cinco envolvidos, três são filiados ao PT (todos em Goiás), e dois ao PMDB (um em cada caso), e ambos vinculados ao executivo local. As pequenas variações para mais de filiação e militância em Goiás parecem apontar para uma ainda maior credibilidade político-partidária no interior de um estado do que na capital federal.

Nenhum dos participantes do grupo focal da Serra do Facão se declarou filiado ou participante de partido político. No DF, apenas um participante do grupo focal revelou simpatia pelo PT, agora bastante decepcionado, mas nenhum efetivamente está filiado ou é militante.

3.2. Consideração geral dos casos ante o perfil dos interlocutores

Os elementos extraídos do perfil dos interlocutores das entrevistas e do grupo focal imprimem certa nitidez no quadro social dos envolvidos nos dois casos, e permitem perceber a importância das estratégias de investigação. Ambos os instrumentos, entrevista e grupo focal, fazem constatar a complexidade das interações, da participação e do envolvimento no interior da sociedade em geral e das comunidades atingidas especificamente. Possibilitam haurir a gama de conexões, as disparidades entre os perfis das lideranças externas envolvidas e dos membros da própria comunidade. Revelam relações de proximidade, mas também de conflito, bem como as feições político-ideológicas dos diversos segmentos aqui representados.

Neste caso, cabe lembrar alguns conceitos já apresentados no quadro teórico e ora incidentes:

- os casos analisados revelam a elevada conflituosidade inerente à sociedade civil por conta de sua estruturação em classes por vezes antagônicas, com seus interesses conflitantes, bem como pela produção de um aparelho político-jurídico-ideológico que sustente o *status quo* (cf. p. 38 e ss). Por outro lado, denotam a dependência permanente das classes oprimidas - os mais pobres - de um estado atrelado aos interesses das classes dominantes, com força política e econômica, sem uma concepção substancial dos direitos sociais e coletivos e tampouco de sua própria emancipação (cf. p. 29-37): as manobras dos dirigentes (classe política do executivo ou legislativo, membros do Judiciário, empresários) atrelada aos interesses econômicos das empreiteiras imobiliárias ou do setor hidrelétrico conflitam com os das comunidades locais, dos cerradeiros, dos atingidos e dos seus aliados. Mesmo sua mobilização – *ações políticas várias*, como reivindicações, abaixo-assinados, protestos, manifestos ou *ações judiciais*, de ONGs, do MP, de associações - não tem logrado reverter o quadro atual das malfadadas políticas públicas que afeta diretamente as populações atingidas.

- a necessidade do princípio da comunidade para o fortalecimento das reivindicações sociais dos sujeitos coletivos (cf. conceito à p. 72-74). Embora sujeita à antítese das relações não-comunitárias de competição, conflito, utilidade ou consentimento contratual, com as quais se compõem, a comunidade é justamente o liame identitário constituído entre seus membros participantes, por força dos elementos comuns: pensamento, tradição, ligação intencional, participação e volição dos sujeitos. Ela se apresenta como espaço privilegiado de interação, de liberdade e de realimentação das utopias, a fomentar a superação dos desafios socioambientais na busca da auto-eco-emancipação. Subsiste a

tensão entre a *descomunização* e o anseio comunitário. Paradoxalmente, isto dá pujança e fragilidade à comunidade em sua auto-transcendência. O Estado comparece aqui com duplicidade de atuação: ora favorece o processo de descomunização, pela sujeição das forças comunitárias, ora comparece como seu propulsor, a reforçar a autonomia e o poder local (cf. Nisbet, 1998; Gohn, 2005; Buber, 1987 e Clastres, 2003, Aguiar, 1998, citados e analisados às pp. 68-72). Os cerradeiros, por se constituírem nos moldes de comunidades tradicionais⁸³, são os que melhor exemplificam a força identitária das comunidades da sociodiversidade do Distrito Federal e do sudeste goiano. Todavia, como expusemos, vêm-se forçados pelas pressões desenvolvimentistas à migração ou a readaptação, maiormente pela miscigenação, com o abandono subsequente de seus valores, pensamentos, tradições e vontades coletivo-tradicionais.

⁸³ Por *comunidades locais tradicionais* entendemos aquelas com estilos de vida tradicionais que “pelo fato de conviverem, ao longo de décadas e séculos (e, em alguns casos, até milênios), em estreita interdependência com a natureza e os recursos biológicos nelas encontrados, desenvolveram tecnologia e conhecimentos próprios acerca dos usos e serventias das plantas nativas” (Rocha, 2003: 439)

ANÁLISE COMPARADA DOS CASOS

*“Que homens são estes
 Que, desumanos, outros homens mantam,
 De infinito teor multiplicando
 O crime do primeiro fraticida?
 Cegos! Não vêem que o morticínio espalham
 Em seus irmãos na qualidade de homens?
 Homens não são!... Da morte ministros!”
 (John Milton, Paraíso Perdido: 432)*

Ocupamo-nos aqui precipuamente de demonstrar como há similaridades impressionantes entre os casos no tocante aos aspectos primordiais da pesquisa. Muito embora se tratem de conjunturas distintas, com algumas diferenças significativas as quais não deixaremos de apontar porque também são eloquentes, os casos apontam para uma proximidade surpreendente nos seus elementos substanciais, e revelam, em última instância, o estado de desamparo do meio ambiente no Brasil e os sofrimentos das comunidades atingidas. Numa perspectiva complexa e holonômica, remetem para uma amplitude maior – de sua exemplaridade pode-se deduzir e aquilatar o enfeixamento das relações socioambientais envolvendo as ONGs no Brasil e as políticas públicas decorrentes. Fazem perceber a complexidade ambiental e o estágio de destruição natural do planeta, particularmente nos países periféricos. Por outro lado, pudemos aquilatar a precisão de nosso arcabouço teórico e a plena subsunção dos casos às noções adotadas, bem como a pertinência dos procedimentos metodológicos.

1. A carência de enfoques das políticas públicas nas necessidades urgentes das comunidades

Nos dois grupos focais investigados há forte percepção de suas necessidades fundamentais e prementes e do descaso das autoridades públicas no tocante às soluções para os problemas sociais urgentes e substanciais. Há, contudo, desafios muito distintos entre os dois grupos em razão de sua especificidade e composição. O universo urbano metropolitano do DF e a realidade agrícola e rural da Serra do Facão impingem diferenças marcantes entre os dois grupos de participantes, unidos, porém, pela carência de infraestrutura, pela ausência de políticas públicas integradas e por algum empenho comunitário no enfrentamento dos problemas.

No Guará, quando foi pedido aos participantes que falassem sobre os problemas próprios da comunidade, eles se referiram a situações típicas das metrópoles. A primeira delas foi a questão da habitação e dos moradores de rua – catadores de papel e mendigos.

Elogiou-se o trabalho social de uma paróquia citada, a São Paulo Apóstolo. Nota-se por trás desse elogio, e também por informações explícitas das falas, a ausência de políticas sociais adequadas, a contemplarem o grande crescimento populacional. O trabalho da igreja, por exemplo, vem ao encontro de uma lacuna de atuação do Estado, que não intervém decisivamente no déficit habitacional. Associado aos problemas inicialmente relatados, encontra-se o desemprego. Segundo um dos participantes, o Guará é uma cidade que tem um poder aquisitivo de classe média, esta era sua vocação contemplada no planejamento de Brasília. Todavia, hoje se assiste à favelização em torno da cidade, o que tem causado sérios problemas, principalmente de roubos e furtos, segundo os participantes. O problema da segurança, revelado no uso de grades e de aparatos de segurança cada vez mais comuns, manifesta a gravidade do inchaço urbano, gênese dos desafios sociais que enfrenta. Foram relatados ainda problemas sérios referentes ao transporte urbano e seus impactos naturais e sociais, como a construção de estradas e o sistema de metrô e o fluxo de automóveis. Como se estava no tempo da elaboração, votação e promulgação do PDL (Plano Diretor Local) muitos dos problemas referidos tinham conexão com ele e vários participantes se referiram a ele como uma ausência significativa para a população.

Na comunidade de Anta Gorda, na Serra do Facão, as necessidades levantadas dizem respeito, principalmente, ao escoamento da produção e ao comércio dos produtos. Inexistem incentivos públicos satisfatórios para a fixação do pequeno produtor rural e sua família. Portanto, são problemas atinentes à esfera municipal, mas também às esferas estadual e federal. Em outras palavras, os participantes notam também aqui a ausência de política agrícola integrada, a estimular a produção familiar e tradicional, a formar vínculos de comércio e escoamento da produção, capazes de tornarem os preços dos produtos significativos ao produtor e de dar substrato para uma vida familiar e social digna. Reconhece-se, porém, que Anta Gorda é uma realidade privilegiada. Há carência de infraestrutura, maquinários, cursos de aprimoramento, mas ainda a produção dos gêneros alimentícios e do gado permitem que reproduzam o seu modo de vida, alicerçado em gerações, marcado pela modéstia mas com razoável fartura dos produtos necessários à subsistência: água, carnes, ovos, legumes, hortaliças, frutas variadas, leite, etc., além de certo conforto. É uma comunidade rural provida de eletrificação e escola fundamental. Os jovens, porém, migram para os centros urbanos próximos em busca de oportunidades de emprego, uma vez que a produção rural já não é bastante, e também para dar continuidade aos estudos. Alguns chegam a freqüentar a universidade. Paulatinamente, continua uma

espécie de êxodo rural pelo fato das propriedades já não terem renda suficiente para as famílias dos pais e as novas famílias constituídas pelos filhos.

As informações dos grupos focais ampliam e ratificam aquelas constantes das entrevistas, sobretudo as dos representantes dos setores engajados. Incide-se aqui na problemática da questão socioambiental (cf. p.23-32). Subsiste uma relação de contradição e conflito no seio das relações de produção. Há problemas sociais urgentes nas comunidades que não são tocados por políticas públicas consistentes, sobretudo no nível da administração local. As políticas sociais, em geral, são concebidas como paliativas, pontuais e emergenciais, não tocam os problemas em seu conjunto e tornam o pobre seu refém. Há um enfraquecimento da condição social do assalariado e do pequeno produtor rural, precarização das relações do trabalho, uma redução drástica do reconhecimento dos direitos sociais, um desmantelamento do sistema previdenciário e assistencial e desprestígio dos recursos naturais ante a força do poder econômico⁸⁴. Não é sem razão que tanto na comunidade rural como na urbana há uma relação de desamparo ante o Estado, de empobrecimento, de ausência de políticas públicas integrais e incisivas. Embora com necessidades distintas no concernente às peculiaridades de cada comunidade subsiste um núcleo básico semelhante comum - como emprego e renda, moradia, saúde, educação - relativo às determinantes estruturais da questão social (cf. p.28).

Justamente a inquietação social, a trazer para o consciente coletivo, os problemas que lhe afetam e suas causas é o que imprime um caráter de *questão* às demandas socioambientais. A consciência do problema das contradições entre capital e trabalho no processo de produção, bem como da pobreza e destruição ambiental resultantes, e a reivindicação da inscrição desta problematização no discurso e agenda dominante conferem-lhe o estatuto de questão socioambiental (cf. p. 28-32).

1.1. Diferentes perspectivas dos interlocutores em relação ao seu grau de engajamento sócio-político

Todos os interlocutores das entrevistas defendem o meio ambiente e parecem preocupados com os ribeirinhos ou as comunidades que usufruem os parques do Distrito Federal, mas as óticas são muito distintas e as perspectivas divergentes.

Nota-se que os representantes das universidades e os militantes em favor dos atingidos têm mais informações e mais precisas do que os demais agentes. Há riqueza de

⁸⁴ Cf. a conexão que apontamos às pp. 21 e ss. entre a questão social e ambiental, com base no pensamento de Castel, 1998; Heller & Féher, 1998; Lojkine, 2000; Leff, 2002, entre outros.

detalhes, lugares, datas, dados e alternativas, expedientes dos quais os demais interlocutores não lançaram mão em suas entrevistas.

No caso da Serra do Facão em Goiás, manifesta-se claramente uma proximidade maior de opiniões dos setores atingidos e dos engajados na luta contra o barramento do rio São Marcos. O pequeno proprietário, o MAB, a universidade e a igreja sentem o drama das famílias dos atingidos por barragem e notam a desagregação familiar e cultural. Não põem o foco no valor da terra, na indenização e no lucro, mas querem outro modelo energético. Preocupam-se com o cerrado, com sua fauna e flora. Inscrevem-se, assim, no interior ou ao lado do ecologismo militante⁸⁵, a que nos referimos, a realizar uma crítica exigente e substancial da sociedade industrial, a destronar a racionalidade econômica hegemônica e as políticas sociais epidérmicas (cf. p. 35-37).

O representante da prefeitura só no final da entrevista desloca para este foco. Mas inicialmente reforça a idéia da indenização justa e até o fim acha que a barragem é necessária; que o cerrado pode simplesmente ser preservado escolhendo região similar próxima ou distante para preservação. Não demonstra perceber que os recursos naturais são limitados e esgotáveis e sequer fala de outro modelo senão o hidrelétrico. Compara-o apenas às termoelétricas derivadas da combustão de óleo. Não fala da energia solar, por exemplo. Nota-se um intenso discurso desenvolvimentista na fala do secretário. A sua preocupação é com o progresso da cidade que não pode parar, o que coincide com as críticas dos três primeiros entrevistados (representantes do MAB, atingido e professora da UFG). A esfera municipal, representada nas entrevistas do secretário (o prefeito de Catalão se recusou), não há propostas claras de política socioambiental e de política energética.

O proprietário maior e o representante da CELG também enfatizam a desgraça econômica dos atingidos, pequenos e grandes, e insistem na injusta indenização das terras. Ambos estão bastante vinculados aos interesses econômicos dos segmentos sociais a que estão adstritos: o proprietário com quantidade razoável de terras, pelo interesse que tem na indenização e o segundo, por defender o modelo energético hegemônico.

Como se percebe, são entrevistas que destoam muito daquelas dos representantes do MAB, da universidade e dos moradores que se apresentam muito mais politizados e envolvidos além de demonstrar maior riqueza de detalhes em suas entrevistas com maior conhecimento sobre o problema. Os setores militantes das causas socioambientais

⁸⁵ Cf., entre outros, a semelhança de idéias entre Ferrer & Fernandis (1998); Leff (2002); Sousa *et al*, (2003), referidos às pp. 28 e ss. sobre a relevância do ecologismo militante e seus contornos atuais.

demonstram uma visão holonômica e integrada, mais condizente à complexidade dos problemas enfrentados.

No DF, há o reconhecimento da importância dos parques na preservação dos remanescentes de cerrado, particularmente dos parques ecológicos. Isto transparece de modo muito claro na opinião dos dirigentes das ONGs, do movimento ambientalista, do administrador do parque, da gerência de parques, do SEDURP e do assessor da Câmara. É relativamente claro na opinião do representante do MP que aduz o valor paisagístico.

A memória dos fatos a respeito do parque vertical sul é bem mais diluída em Brasília que na região da Serra do Facão. Com exceção do dirigente da ONG envolvida e do ambientalista do Guará, os demais tem lapsos notáveis de memória sobre o desencadeamento dos fatos. Parece que as respostas podem ser encontradas em duas vertentes principais: 1) porque ainda pende a ameaça da barragem na Serra e em Brasília o fato já não é tão ameaçador com uma decisão nitidamente favorável à comunidade e contrária à construção do Parque Vertical Sul; 2) a segunda causa deriva da formação antrópica – a vida conturbada, muito mais complexa da capital distrital em relação ao mundo urbano e rural, mas muito menos incrementado na região de Catalão, que agora sente as pressões do desenvolvimento que vai se intensificando gradativamente.

1.2. A importância da elaboração crítica da opinião pública

Nota-se a relevância ímpar da opinião pública - daquilo que constatamos na definição da esfera pública em Habermas (2003), como forma aprimorada de controle do poder público pela elaboração crítica de um público pensante (cf. p. 45-46) e para a solução dos conflitos socioambientais. Nisto a educação ambiental e a imprensa, como ressaltado por alguns entrevistados – é fundamental.

Sobretudo os interlocutores do DF registraram opiniões neste sentido (o procurador da República, o assessor da Câmara Distrital, o dirigente da ONG e o dirigente do movimento ambientalista). Realmente sente-se, particularmente nos grandes centros e na divulgação das informações relativas aos problemas socioambientais, a importância do tripé imprensa, sociedade civil organizada e Justiça. Equivalem com precisão às noções de nova esfera pública de Habermas (2003), que tivemos oportunidade de discutir no quadro teórico (cf. p. 43-48). A nova esfera pública implica na interação entre a opinião pública, a sociedade civil e a esfera do poder público. A publicidade intentada pelos atores sociais engajados, como forma de instância crítica a contrapor-se ao mecanismo, também inserido na opinião pública, de uma instância receptora de opinião demonstrativa e manipulada é altamente recomendável e favorece as alternativas sociais em vista da eco-emancipação e

da participação cidadã. Rediscute-se a centralidade do Estado e do princípio do Estado na elaboração dos novos direitos, perpassada pela ação comunitária e pela cidadania social⁸⁶.

Na região sudeste de Goiás os militantes em favor dos atingidos manifestaram em vários momentos, quer em reuniões de planejamento, quer em conversas informais, da suscetibilidade da sociedade civil à imprensa e da necessidade das organizações militantes de se inserirem nos *mass media* para resistirem ao *marketing* das empreiteiros das hidrelétricas e dos governos municipais a eles aliados. Há até um programa radiofônico em duas emissoras locais de Catalão, destinado ao esclarecimento da população sobre os problemas socioambientais da política elétrica atual, produzido em estúdio próprio do GETeM (Grupo de extensão e pesquisa “Geografia, Trabalho e Movimentos Sociais) da UFG – campus local.

Lembre-se, no entanto, que a opinião pública nos centros de menor complexidade urbanística também se organiza de modo mais informal e espontâneo. As informações e a consciência são disseminadas com maior facilidade e a importância da imprensa é diferente. Há maior incidência, na formação pública, das emissoras locais de rádio e menor participação de outros meios, como a grande imprensa escrita.

No DF, alguns entrevistados fizeram constar que o governo, sobretudo na esfera municipal ou distrital, só age positivamente quando a situação repercute na opinião pública, na imprensa ou por conta da intervenção da Justiça.

1.3. O descompasso entre os problemas socioambientais e as políticas públicas

Por outro lado, o problema socioambiental se agiganta quando tomado em suas verdadeiras dimensões. Ou seja, o conhecimento da realidade e a sabedoria haurida pela própria convivência com o meio, permitem entrever a gravidade do impacto para a comunidade e para o biosistema regional. Este conhecimento é adquirido seja por ser habitante da região, como no caso dos atingidos pela barragem como na Serra do Facão ou por viverem nas proximidades do parque como no Guará, seja pela proximidade física e afetiva com o lugar e seus moradores, como no caso da universidade e das igrejas, seja em decorrência da própria função, como os técnicos do Ibama ou da Comparques. Assim, aqui há o que os teóricos da complexidade manifestam como a necessidade da transdisciplinaridade: os saberes que se interpenetram e se interajudam, porque os saberes técnicos-acadêmicos por si só são insuficientes, sobretudo se tomados isoladamente .

⁸⁶ Os conceitos aqui incidentes remetem ao tópico concernente ao processo de emancipação pela cidadania social, elaborado às pp. 47 e ss. Ali foram esmiuçados e aprofundados, razão pela qual não pretendemos nos deter em sua explicitação neste momento para evitar redundância. Basta dizer que a nossa investigação está plenamente subsumida às noções ali adotadas, conforme a construção elaborada.

Revela-se um nítido descompasso entre as necessidades socioambientais e as políticas públicas. Não se logrou contemporizar os desafios ambientais e as tão invocadas “exigências de crescimento econômico para geração de emprego”. Assistimos à descomplexificação natural a que aludimos ao tratarmos da exigência da amplitude antropocoplana. É a desconsideração do vínculo inextricável entre a dimensão humana e a eco-organização (cf. p. 62-65)

No caso de Goiás, ilustra muito bem o fato do IBAMA não ter assinado o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) junto com a agência ambiental goiana, os ministérios públicos estadual de Goiás e o federal, depois de ter acordado sobre a necessidade do estudo integrado de bacia hidrográfica, antes do licenciamento para barragens, além do EIA/RIMA. Isto permite ver claramente o descompasso da política pública e são flagrantes as contradições do processo e as pressões político-econômicas subjacentes.

Vários interlocutores demonstraram em suas entrevistas que há energia suficiente produzida pelas hidrelétricas já instaladas em Goiás, o que fica claro nos depoimentos do bispo, do representante regional do MAB, do promotor, do líder da comunidade e da professora da universidade. A fala do promotor é muito significativa neste sentido, e a reproduzimos aqui:

Sem contar que, é um dado interessante que deve ser levado em consideração no processo, o estado de Goiás ele é exportador de energia. Hoje as usinas que existem em Goiás tem energia sobrando para exportar para os outros estados. Então se o estado de Goiás está numa posição privilegiada, então, por que o estado de Goiás sofrer com vários empreendimentos? É uma questão que inclusive foi levantada nas discussões com o Ministério das Minas e Energia. Mas aí vem a questão de que o Brasil é uma federação, que o sistema é integrado... eu acredito que como impacto maior é o impacto local, regional, deve ser considerada esta questão: o estado de Goiás é exportador de energia, nós não precisamos ampliar a nossa produção de energia.

Por que então se prima por uma política pública de substituição do modelo de produção de energia em Goiás? A resposta está na afirmação apresentada pela professora universitária quando apresenta que o relevo do planalto central, em decorrência de sua configuração acidentada, é muito propício para a construção de hidrelétrica. De certo modo, é a mesma constatação do secretário de Indústria e Comércio – embora militem em pólos opostos. Lamentavelmente, embora seja constatação geral, os governos não procuram ou estimulam outras alternativas, como se enfatizou, inclusive, nas falas do bispo e do coordenador regional do meio ambiente.

Em Brasília, o parque do Guará, tomado isoladamente, tem baixo significado no âmbito da conservação ambiental. As falas do procurador da República e do dirigente da ONG deixam-no bem claro. Todavia, eles e a maioria dos interlocutores, reconhecem que o parque tem uma importância ambiental, no sentido de conter o processo de

impermeabilização do solo e de urbanização dos remanescentes de cerrado além de ampliar a melhoria da qualidade do ar pelo processo fotossintético, sem contar a importância de sua dimensão pedagógica, de conscientização e educação ambiental, com relação à proteção de nascentes e de uma biodiversidade ali existente. Agora, se considerado em conjunto com a reserva biológica anexa, a sua importância amplia-se ainda mais, não só como corredor ecológico, mas como ponto estratégico do bioma cerrado tomado em seu conjunto.

Um outro elemento muito elucidativo no tocante às políticas públicas de meio ambiente no Brasil, decorrente das entrevistas, encontramos na fala do representante do MP em Catalão. Ele se refere à construção de um posto policial, medida que já compreende a situação em suas conseqüências. Deixa entrever a forma como as políticas públicas se realizam no Brasil, sem caráter profilático e preventivo, mas que tenta sanar o mal quando já está no corpo social. O conflito social existente é negligenciado e só começa a importar quando “bate à porta”, como detecta o próprio promotor em relação ao problema ambiental.

O que se tem, então, é uma persistência histórica de exploração ambiental havida no Brasil desde a colonização, marcada por políticas públicas de substrato econômico, com intensa e rápida fase de prosperidade seguida de declínio/decadência por conta do esgotamento dos recursos naturais (cf. pp. 75-77).

Nos grupos focais, a percepção dos dilemas ambientais é, ao mesmo tempo, intensa e fluida. Os problemas atinentes ao parque Guará e à construção da hidrelétrica, apesar da dimensão que ocupam no quadro social, são lembrados apenas quando perguntamos sobre a relação entre os problemas sociais levantados e a causa ambiental. Reputamos isto à própria dinâmica do grupo focal. No momento inicial, os participantes ainda se encontram um pouco tímidos, as respostas começam a esboçar e as atividades cerebrais ainda não estavam plenamente concentradas no tema em debate. Com o aquecimento da discussão, vieram à tona os elementos mais importantes e não costumam chegar, desde que haja algum pequeno estímulo, como foram as próprias perguntas, projetadas para permitir que cada grupo refletisse sobre as especificidades de nosso objeto de pesquisa, sem que isto lhes fosse dito explicitamente. Mas, assim que instados, os participantes de ambos os grupos, revelam logo a percepção de que suas necessidades relacionavam-se a um só eixo: o socioambiental. Notaram, particularmente, que o meio ambiente é a dimensão fundamental do convívio social.

Os problemas ambientais do DF, por exemplo, têm alta conexão – segundo os participantes, com o quadro social. Moradores de rua e chacareiros se instalam no parque

em decorrência da desorganização fundiária e do déficit habitacional. As correntes migratórias com destino ao DF pressionam a ocupação dos espaços naturais e a poligonal do parque Ezequias Heringer teve seu traçado original comprometido pela instalação do metrô. A construção da rodovia interbairros força a tomada de espaços naturais de cerrado, com o problema da pavimentação do solo e do escoamento das águas e, assim, as nascentes são comprometidas, além disso, há espaços de lazer construídos dentro de zonas de preservação ambiental reconhecidas por lei.

Na Serra do Facão, a grande ameaça é a construção da barragem da hidrelétrica. Enquanto a comunidade dos pequenos produtores rurais já aprendeu a conviver com o cerrado e a causar mínimo impacto, o que está sendo favorecido por cursos específicos destinados aos cerradeiros, a devastação prevista ocasionada pela hidrelétrica terá proporções gigantescas, com milhares de árvores destocadas ou afogadas e com prejuízo significativo à fauna e à flora. Tudo isto com o aval da agência ambiental, da lei e das políticas públicas; tudo licenciado e regulamentado. E junto com o meio ambiente, serão desalojadas centenas de famílias, que ali vivem em regime de pequena produção. A indenização é duvidosa, porque em outras represas, como as notícias que vêm da Serra da Mesa, até hoje as famílias não receberam os valores avençados. Embora muito boa, a percepção da importância de preservação do cerrado geralmente é subordinada, nas comunidades investigadas, aos seus próprios interesses.

Há fluidez de idéias, talvez menos transparente aqui por conta dos ajustes redacionais que realizamos. Mas a conexão entre a necessidade de preservação de um parque como o Ezequias Heringer ou da cobertura vegetal do cerrado da Serra do Facão por conta das conexões substanciais e relações íntimas dos seres vivos e de seus biomas nem sempre é vista pelos próprios habitantes como prioritária. Um dos participantes do grupo focal da Anta Gorda declarou explicitamente: “Não vou mentir. Tem muita gente que faz isto. Que desmata... Mas não a maioria, a maioria não”. Se não expressa a atitude fundamental dos participantes do grupo focal, manifesta ao menos a fluidez da consciência na comunidade investigada: parte ainda reproduz práticas devastadoras, embora a maioria já tenha avançado substancialmente na sua consciência socioambiental.

Houve, durante as reuniões dos grupos focais, momentos de grande lucidez, como quando os membros da comunidade da Anta Gorda falaram sobre a diminuição gradativa de um costume antigo dos cerradeiros – a queimada – por forças das novas informações hauridas, ou quando, falam da importância das matas ciliares para a preservação das nascentes e mesmo quando descrevem a rica fauna local. Também no Guará, ao se referirem à pavimentação excessiva do solo, à poluição do meio ambiente, à construção de

edifícios, de estradas e de linhas de metrô em zona naturais proibidas ou destinadas à preservação, à ocupação dos parques pelos chacareiros, à coleta seletiva de lixo, revelam que ao menos os participantes do grupo focal têm intensa consciência socioambiental. Mas houve também, no Guará, quem defendesse os projetos urbanísticos recentes das administrações locais, considerados prejudiciais ao meio ambiente e à qualidade de vida até por outros participantes do grupo. Houve uma discussão, que procuramos registrar, sobre o anel viário de uma das rodovias e o problema do escoamento de água, ilustrativa neste sentido.

Um último aspecto a ser assinalado, sobretudo importante no concernente aos objetivos de nossa pesquisa, é que a sociedade civil no Brasil, no âmbito da nova esfera pública, *não percebe na ação jurídica um elemento importante para sua estratégia de intervenção nas políticas públicas em geral e na ambiental, em particular*. Isto é referendado tanto em nossa pesquisa inicial, com um baixíssimo número de ONGs que descreve a ação jurídica como importante estratégia de atuação, como também na fala de ambos os representantes do Ministério Público entrevistados, em que reconhecem que o Ministério Público tem sido ator quase que exclusivo das ações civis públicas, nas quais as associações civis legalmente constituídas também são legitimadas para agir.

Padece-se daquilo que identificamos no construto teórico acerca da fragilidade da estrutura jurídica e das reflexões atinentes ao direito, por estarem atrelados a uma ótica atomizada, particularizada, fragmentada, e ao mesmo tempo, “fortemente arraigado às premissas de um direito civilista, individualista, com base na propriedade particular” (cf. p. 73).

2. O meio ambiente como questão conflitante

Sabe-se que o meio ambiente é alvo de muitíssimos problemas na órbita social. Mas o que pouco se apresenta é que é dimensão conflituosa. Assinalamo-lo já na construção teórica (cf. 77-82) e os casos analisados ratificam-no.

Em Brasília, a inofensiva tranquilidade dos parques e das políticas ambientais a eles relativas é permeada de violência, cuja base é o problema fundiário. Diversos interlocutores reportaram a uma situação de tensão e hostilidade nas relações dos parques do DF. Isto aparece de forma muito clara nas observações do administrador do parque, do agente ambiental da SEMARH, do dirigente ambientalista, da gerente da subsecretaria do SEDURP e, em conversa pessoal, com a gerente do parque. Alguns chacareiros são ameaçadores e agressivos e há inclusive ameaça de morte a um determinado agente

público – que não foi identificado em nenhuma fala – mas reiterado por vários interlocutores do poder público. A violência foi explicitada pela agressão à bala do fiscal da SEMATEC. Infelizmente, o nome e a data fornecidos não foram precisos. Mas ficou muito patente particularmente na entrevista educador ambiental da SEMARH – que testemunhou o fato.

É uma situação de conflito aberto e atual e é deveras semelhante à da Serra do Facão. Em Goiás, o conflito é latente e os lavradores atingidos se organizam para resistir aos inícios da obra da hidrelétrica e que transparece claramente nas falas do líder da comunidade, da dirigente regional do MAB, da professora da universidade e nas reuniões mais recentes que participamos, quando do anúncio do licenciamento da obra.

Nos dois casos, os conflitos se intensificaram em virtude dos descaminhos das administrações públicas a desconsiderar o problema socioambiental justamente como altamente conflitantes. O conflito, como sabemos é desprezado, ou tido como inexistente pelos mandatários em seus programas de governo, mas são constatados mesmo pelos subalternos das administrações públicas.

A sensação da gravidade das causas socioambientais e da intensidade dos conflitos é igualmente patente nos grupos focais. Na comunidade da Anta Gorda, é intensa a percepção da gravidade do problema socioambiental enfrentado, decorrente da construção da barragem e da usina hidrelétrica do rio São Marcos. Estes últimos se agigantam assim que se aproximam os procedimentos finais para a construção da barragem, ocasião do crescimento proporcional da intensidade dos conflitos. O medo, bastante justificado, de se verem desalojados de suas terras, faz com que os cerradeiros se sintam compelidos a um discurso mais agressivo, mais contundente, na defesa de seu modo de vida ancestral e de sua qualidade.

No grupo do Guará é igualmente elevada a percepção da gravidade dos problemas socioambientais, embora menos próxima, uma vez que os participantes não sofrem, como no caso de Goiás, a iminência da perda de suas terras e de elementos fundamentais de sua relação e de sua cultura por se verem transplantados para outros territórios e, talvez, compelidos à vida na cidade, cuja dinâmica lhes é estranha. Ainda que, no Guará, haja uma vitória judicial e administrativa no concernente à construção do setor vertical sul, no sentido da paralisação dos procedimentos burocráticos tendentes ao licenciamento e, conseqüentemente, ao início das obras, permanece o problema fundiário sob a capa da ocupação do parque Ezequias Heringer por chacareiros. E a noção de que há ali um conflito latente é também intensa, sobretudo pela consciência da ameaça constante a que estão sujeitos funcionários da administração do parque, ambientalistas e fiscais de

agências ambientais por alguns chacareiros, ainda que um pouco ofuscada e tênue, em razão da distância dos fatos e da ausência de alguns detalhes fundamentais. Mas de todo modo, está presente e é assustadora.

A pesquisa exploratória e a de campo fazem perceber a consistência do nosso arcabouço teórico quando tratamos dos conflitos socioambientais e de sua premência na agenda das políticas públicas. Dentro da tipologia de conflitos socioambientais que construímos com base nas dimensões constitutivas de conflitos ambientais de Acserald (2004), parece que os casos analisados enquadram-se em quatro das cinco categorias apresentadas (cf. p. 79-81), a saber: 1) *conflitos envolvendo a organização estatal, com seus projetos desenvolvimentistas, e as comunidades autóctones*. Tanto o caso do DF como o do sudeste goiano são perpassados por um discurso e uma práxis desenvolvimentista, nitidamente depredatória em desfavor das comunidades autóctones. O cerradeiro cada vez mais se sente pressionado a deslocar-se ou a se submeter às pressões em torno de suas terras exigidas pelo desenvolvimento e habilmente mascarada pela suposta “função social” que desempenham ante as exigências de “progresso”; 2) *conflitos acerca de projetos empresariais, industriais e tecnológicos de amplitude macroeconômica*: o caso da hidrelétrica do rio São Marcos, como pudemos expor, visa precipuamente à produção energética para a indústria e o comércio internacional de metais, escopo indisfarçável sob a presença da ALCOA no consórcio de empresas para a construção da barragem (cf. p. 197-207); 3) *conflitos ambientais sobre os modos de preservação/conservação instrumentalizado em unidades de conservação*: a discussão que realizamos sobre a natureza dos parques de Brasília como unidades de conservação, demonstra que se trata aqui também de um conflito deste gênero (cf. p. 140-145 e 187-197); e, por fim, 4) *conflitos socioambientais decorrentes da mercantilização fundiária e da fauna e da flora, a reduzir a biodiversidade e a comprometer o patrimônio genético natural*: a especulação imobiliária do DF e as pressões sobre o parque ecológico denota o desprestígio da biodiversidade do cerrado e do patrimônio genético natural da região.

Em suma, os casos analisados, em sua exemplaridade, revelam como os conflitos socioambientais são presentes no tecido social e como, em geral, são negligenciados pelas políticas públicas. Desconsiderá-los é, pois, uma grave omissão e um risco seriíssimo, com detrimento das relações sociais. Não se trata apenas de equacioná-los como numa conjunção aritmética e lógica. É mister tomá-los em seu próprio desenvolvimento social, com a consciência de que os conflitos permeiam as relações humanas e sociais. É preciso aprender a composição dialógica e ouvir as partes envolvidas, especialmente as comunidades afetadas. Tudo isto é fundamental para algum êxito na solução dos

problemas. Não se pode, inclusive, desconsiderar que as relações humanas e suas interações biodinâmicas são entrecortadas de *emergências*, no sentido de Edgar Morin (1997: 103), e que se preparar para o diálogo é também aprender a lidar com o novo, com o diferente, com o inusitado.

3. A fusão e o antagonismo no seio das comunidades

Quando buscamos entender o conceito de comunidades notamos que elas são caracterizadas por movimentos e relações antagônicas, internas e externas. Há um fluxo que tende à fusão a conviver com a antítese. Este conceito subsume-se plenamente à realidade constatada nas comunidades investigadas. Ao mesmo tempo em que comparecem elementos de fusão, de convergência de interesses, de tradições e de modos de vida, subsistem também importantes divergências no interior das comunidades (cf. pp 68-73 e 223-225).

A relação com o meio ambiente é um elemento convergente. Tanto na relação com os parques de Brasília, como nas matas do vale do rio São Marcos, a população geralmente desenvolve maneiras de convivência com a natureza, que tende a um crescente respeito, a perceber a necessidade de preservação. Este conhecimento é caracterizado por uma atitude positiva e concreta ante as necessidades vitais, da relação ódio-amor que marca a vida no universo, e não poucas vezes permeado de equívocos um tanto solidificados.

As tradições, de base cultural, também são elementos de unidade. Claro que esta característica está mais presente na região sudeste de Goiás, onde famílias se encontram por anos a fio, com alternância secular de gerações e com a manutenção de costumes ancestrais, como a constituição das vivendas; algumas formas de cultivo, como a plantação de sementes crioulas (já bastante afetadas pelas novas tecnologias agrícolas); as relações de compadrio; os costumes culinários; a religiosidade e as festas populares, entre outros. O Distrito Federal, em razão de sua recente formação urbana, é mais diversificada. A população atual está em processo de consolidação e de formação de uma identidade específica. Os antigos cerradeiros ou migraram, ou foram empurrados para o sertão próximo, ou foram incorporados à população urbana nascente, numa miscigenação com os demais cidadãos provenientes de outras regiões.



Fotos 20 e 21: Culinária, fartura de alimentos e hospitalidade da comunidade cerradeira da Anta Gorda na Serra do Facão – família atingida pela barragem (Fotos: M. H. PEREIRA, 2006)

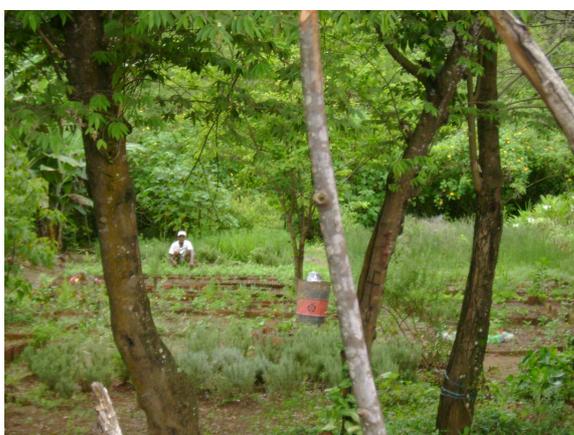
Há, no entanto, divergentes interesses e opiniões. As divisões internas se refletem também nas relações com os antagonistas externos, como as empreiteiras ou a administração pública. Mesmo na mobilização, há notáveis diferenças que se refletem mesmo nos modos de organização e ação jurídicas.

Entre os maiores proprietários de terra e os pequenos proprietários da Serra do Facão (rio São Marcos), os grandes, por terem recursos outros e maneiras de sobreviverem sem as terras, pensam na relação com a hidrelétrica com base no valor da indenização, enquanto os pequenos querem continuar sua vida e costumes no lugar e têm maior sensibilidade ambiental. Há ações jurídicas particulares de alguns fazendeiros da região a discutir o valor da indenização, numa base eminentemente individual a defender os interesses privados. Inexiste obviamente nestes casos preocupação ou respaldo coletivo, mas a defesa e a garantia do direito individual de propriedade.

Verifica-se também o distanciamento dos maiores proprietários da região atingida, enquanto o pequeno proprietário manifesta realmente amor, paixão pela terra, como ele próprio reconhece e também até o grande proprietário reconhece que o pequeno tem maior intimidade e relação com a terra. A entrevista que realizamos com um deles, ilustra este distanciamento dos proprietários com maior quantidade de terra. Ele usava muito as formas “ali”, “lá” quando se referia ao problema dos atingidos da Serra do Facão. Nem se colocava como um deles, nem se sentia próximo da situação, porque efetivamente tinha sua casa na cidade e outros negócios e ocupações. O próprio discurso trai suas reais intenções, o que foi notado também na fala do secretário municipal.

A relação com os movimentos também é complexa. O MAB e MPA têm forte atuação junto à comunidade da Serra do Facão. Note-se que tais movimentos foram introduzidos ou aproximados da comunidade pela mediação da diocese de Ipameri e pela universidade federal. A diocese tem estado bastante presente, inclusive pelo bispo e o vigário geral. Têm grande sensibilidade social. As universidades que fomentaram a participação nos movimentos, agora também têm alguns problemas de relacionamento com os mesmos, como analisaremos melhor abaixo. De todo modo, o MAB e o MPA continuam a exercer influência e pudemos observar que sua atuação ocorre em três frentes principais: na formação e capacitação crítica dos atingidos; no apoio logístico e de recursos técnico-financeiros; nas ocasiões conflitivas mais intensas, com intervenções pontuais e incisivas, e que ocorrem, sobretudo, mediante convocação por parte da própria comunidade.

No Guará, o movimento ambientalista emerge da própria comunidade, como já afirmamos, e por conta disso, confunde-se ainda mais com o conjunto do tecido social da comunidade. Há aqui a grande vantagem do protagonismo social. Encaminha-se mais decisivamente para a auto-emancipação para que a militância reflita a própria cidadania participativa e cultural da comunidade. A grande desvantagem é a ausência de recursos e estratégias mais globais de que gozam os movimentos de âmbito nacional. A troca de experiências com comunidades que tem problemas similares é, de certo modo, suprida pela participação das lideranças comunitárias em encontros, seminários, congressos e simpósios de caráter ambiental regionais e supra-regionais. Padece-se, todavia, da integração maior da comunidade: os que participam destes eventos são os líderes, sobretudo o líder do movimento ambientalista.



Fotos 22 e 23: Flagrantes dos interesses divergentes comunidade do Guará: a horta dentro do Parque Ecológico e os militantes do movimento ambientalista numa escola pública local (Fotos: M. H. PEREIRA, 2006)

Os próprios atingidos manifestam um discurso ambíguo, condicionado a este ou aquele interlocutor, conforme represente um dos pólos em disputa – como relatam alguns entrevistados. Assim, os atingidos manifestam uma dupla forma de vitimização social como fez constar em sua fala o bispo diocesano: vítimas de um sistema político econômico iníquo e vítimas da manipulação político-ideológica com aproveitamento da desinformação social. Ou seja, eles também estão enredados na ideologia mercantilista e, por sua baixa mobilização e falta de acesso às fontes de informação críticas, se vêm submetidos a aceitar o discurso dos empreendedores e a se iludirem com suas promessas. Esta posição contraditória dos próprios atingidos permite dúvidas dos técnicos – isto é explícito na fala do representante do IBAMA - deixando-os à mercê do discurso unívoco, contundente, mas falacioso, dos promotores dos empreendimentos hidrelétricos. Por outro lado, é preciso certo cuidado para que não se incida numa ênfase vitimista, a favorecer certo paternalismo institucional e a comprometer a construção da subjetividade e emancipação social das comunidades afetadas.

Em Brasília, mesmo que o problema fundiário do Setor Vertical Sul tenha sido sanado, subsiste o problema dos chacareiros, talvez menos grave, suscetível de uma melhor convivência com o zoneamento ecológico, mas também relevante no sentido de problema fundiário. São 60 famílias⁸⁷, segundo o depoimento da gerente de parques, que exercem também funções da economia doméstica e de caráter familiar - com até criação de porcos – conforme o depoimento administrador e como pudemos constatar *in loco*. A unanimidade dos entrevistados reconhece a persistência deste gênero de ocupação e da urgência de se tratar deste problema, que não é novo desde a origem da urbanização do DF.

Há divergências patentes entre o conjunto da população e os militantes. Enquanto os últimos desenvolveram maior consciência ambiental, refletem, organizam-se, enfrentam os antagonistas externos, os primeiros se mantêm apáticos, numa relação de consumo em relação aos parques, sem maior comprometimento. Se se considerarem ainda os chacareiros que vivem nos parques, há elementos ainda mais fortes de embate e confronto. Os chacareiros, embora menos problemáticos de que as empreiteiras, pelo grau menor de devastação que oferecem, também comparecem como ameaças ao parque em razão da composição fundiária que exigem, e pelo teor de agressividade que demonstram, como o caso várias vezes relatado de um funcionário do governo distrital atingido por um projétil numa ação de fiscalização ou despejo.

⁸⁷ Número contraditório, conforme veremos adiante, ao analisarmos a atuação dos agentes públicos.

Subsiste ainda o problema dos moradores de rua, catadores de papel e mendigos a invadir o parque porque não têm onde se abrigar. A sociedade finge não vê-los e não considera a questão como de política pública.

Por fim, nos dois casos, reconhece-se alguma forma de participação de membros das comunidades analisadas nas resoluções de seus próprios problemas, conforme denotam os grupos focais. A própria composição do grupo e as falas dos participantes revelam que parcela significativa da comunidade se encontra engajada socialmente e enfronhada no processo de encaminhamento e solução de suas demandas. Mas os grupos também revelam que o processo é desencadeado por algumas lideranças atuantes da comunidade, como no caso do Guará, o líder do movimento ambientalista, ou por lideranças externas à comunidade - na Anta Gorda e demais comunidades interligadas da Serra do Facão a constituírem a comunidade maior do Vale do Rio São Marcos, a mediação da diocese local e de intelectuais ligados à UFG foi fundamental num primeiro momento, a fim de mobilizar a comunidade e articulá-la com o MAB.

Em suma, percebe-se a dialética dos interesses no interior das comunidades. Cada uma delas manifesta-se como um complexo de relações, de interesses e de ambigüidades. Há dilaceramentos internos que dificultam enormemente o conjunto da comunidade em sua mobilização e ação externa. Os oponentes se aproveitam destas divisões, disputas e rixas para fazerem prevalecer seus objetivos econômicos em prejuízo ao meio ambiente e à qualidade de vida da comunidade.

4. Reconhecimento do papel das ONGs

4.1. O papel das ONGs, a sua proximidade os problemas decorrentes

Há uma intensa relação entre ONGs, movimentos sociais, Ministério Público, universidade e segmentos sociais de relevo (igrejas, sindicatos e outras associações) na solução dos problemas ambientais em Catalão (GO) e Guará (DF).

Na observação direta, pudemos constatar que todos os segmentos têm buscado estratégias políticas de atuação. Há, entre outros expedientes de ação, a mobilização política (diálogo e embate com os vários níveis administração; protestos; intervenções pontuais; projetos legislativos); jurídica (discussões legais e ações no Judiciário); educativo-formativas (cursos e debates públicos francos e abertos para conscientização popular; cartazes, folderes e panfletos conjuntos são comuns e apresentam-se como importantes meios de divulgação).

Em Catalão, inclusive os representantes dos que são favoráveis à barragem (CELG – Companhia Elétrica de Goiás) e a prefeitura são chamados para os eventos de maior relevância. Fui pessoalmente com o pessoal do MAB (Movimento dos Atingidos por Barragem) e da UFG (Universidade Federal de Goiás) entregar ao diretor local da CELG o convite para o III Seminário de Hidrelétricas nos Rios do Cerrado. Também um representante do Ministério das Minas e Energias esteve presente no debate neste mesmo seminário.

No Guará, surpreende a proximidade das pessoas apesar das distâncias geográficas da compleição urbana da capital. A causa ambiental os une, embora evidentemente os contatos sejam mais esporádicos, os nomes das pessoas engajadas de cada segmento se repetem, quer nas entrevistas, quer nos grupos focais, quer nos contatos pessoais.

Entretanto, as ONGs que têm ação jurídica sobre o problema do licenciamento do condomínio Park Vertical Sul no parque Ezequias Heringer do Guará e sobre a questão da preservação da ictiofauna e dos demais elementos naturais na construção da hidrelétrica do rio São Marcos são praticamente desconhecidas pelo conjunto dos participantes do grupo focal.

No Guará, a comunidade como um todo, sobretudo os membros menos engajados, sequer sabem nomear as ONGs envolvidas no processo de defesa socioambiental. Aqui há uma maior proximidade entre as duas realidades observadas. Nos dois casos, DF e região de Catalão, o trabalho das ONGs é praticamente anônimo e desconhecido para a quase totalidade dos membros das comunidades atingidas. A proximidade com a ONG é intensa somente em relação ao líder. Ele se mantém unido ao IDA por vínculos afetivos com o dirigente e funcionários. Houve notícia de presença da ONG na comunidade em momentos de maior tensão e em relação à preparação de cursos. Mas não parece ser continuada nem constante. A ONG APEGO fica distante da comunidade da Serra do Facão e sua presença não é percebida pela comunidade. Não tivemos notícia de nenhuma presença física de representante da ONG e sua atuação é esporádica e pontual (ação jurídica de relevo e intervenções legais no âmbito administrativo).

Também são desconhecidas as ações judiciais que impetraram. No Guará, com exceção do líder do movimento ambientalista presente, nenhum outro participante do grupo focal falou da ação do IDA. Na Anta Gorda, nenhum dos participantes sequer mencionou a ONG e sua ação judicial. Na resposta a uma pergunta específica sobre a ajuda de alguma instituição ou ONG. Mesmo assim, a resposta continuou revelando desconhecimento das duas ONGs atuantes no caso. Isto mostra que o envolvimento comunitário das ONGs analisadas, e das ONGs ambientalistas em geral, é marcado muitas

vezes por um subsídio técnico e por um auxílio exterior, esporádico e pontual. Inexiste uma presença física, contínua e visível das ONGs nas comunidades. Carece-se de interação.

Em Catalão, com exceção dos membros da comunidade acadêmica e de um representante do MP (Ministério Público), cuja relação com as ONGs é mais próxima, precisa e de intercâmbio mais facilitado, nenhum outro entrevistado, quer seja membro da comunidade atingida, da administração pública, da igreja, e mesmo das lideranças locais e regionais do MAB ou do MPA (Movimentos dos Pequenos Agricultores) souberam precisar o nome das ONGs envolvidas na ação jurídica em defesa da Serra do Facão.

Em ambos os casos, no DF e na região de Catalão, a ação jurídica das ONGs demonstrou eficácia considerável e reverteu ou suspendeu temporariamente as ações negativas de caráter socioambiental dos antagonistas das comunidades, notadamente as empreiteiras, as agências ambientais quando de seus licenciamentos irregulares e a administração local por omissão no cuidado ambiental ou por atos comissivos impróprios, tal como a propaganda favorável à hidrelétrica ou a licença de implementação de edifícios na zona do parque. Mesmo que não percebidas ou sentidas pelo conjunto da população.

Em nenhum dos dois casos analisados as ONGs foram protagonistas junto às comunidades para a discussão de seus próprios problemas, mas sim os movimentos sociais e outros setores engajados. No caso da região goiana, o protagonismo foi da igreja, da universidade e, depois, do MAB, e no caso do Guará, o movimento ambientalista. As ONGs são coadjuvantes posteriores e, notadamente, subsidiam com recursos técnicos na ação jurídica e, eventualmente – como no DF, com encontros ou palestras. Confirma-se novamente o distanciamento delas da comunidade. Por outro lado, denota que as demandas partem mesmo da comunidade ou de outros setores envolvidos com ela, fato bastante significativo e, por seu turno, positivo. Houve no Guará uma reunião itinerante do fórum das ONGs no parque - conforme relato do dirigente movimento ambientalista - o que denota a busca de proximidade. Mas é o único relato neste sentido.

Confronte-se, p. ex., com a fala do administrador (uma dos entrevistados do parque Guará) que desconhece qualquer trabalho de ONG no interior do parque - e ele ali trabalha por mais de 2 anos! O que gera não poucas conseqüências. De todo modo, poder-se-ia atribuir ao pequeno tempo de serviço do administrador – 2 anos segundo seu depoimento – este desconhecimento. Ou ainda a uma displicência pessoal. Entretanto, notamos na entrevista, um desconhecimento por parte do engajado líder do movimento ambientalista a respeito da ação proposta pelo fórum de ONGs e, particularmente, do IDA, com quem mantém estreito contato (observação participativa) acerca da suspensão ou impedimento

das obras do Park Sul. No grupo focal, todavia, este mesmo interlocutor já se mostrou mais inteirado. Além de um natural descompasso de memória, isto com certeza revela ainda algum distanciamento das ONGs da comunidade e da necessidade de ampliação do diálogo-divulgação. Inclusive, como relata o dirigente da ONG IDA, para 2007 estão buscando maior integração, porque certamente já percebem este distanciamento.

Há, pois, notória ausência de proximidade física dos militantes das ONGs do foco do problema. Na Serra do Facão, uma das ONGs envolvidas nasceu da necessidade de proteção ambiental do Veríssimo e do São Marcos. Esta pequena ONG evidentemente apresenta proximidade maior, pois uma ONG mais próxima, ainda que pequena, é às vezes mais eficaz e militante, que uma maior e mais distante. O caso das duas ONGs de Catalão é expressivo neste sentido. A APEGO, com ação jurídica interessante, mas com uma sede em Goiânia, é menos reconhecida que a ONG Amigos do Veríssimo, de caráter local, nascida de uma necessidade muito semelhante e específica: a construção de barragem de hidrelétrica no Rio Veríssimo, próximo ao São Marcos, cujo ictiofauna foi objeto da ação da APEGO, que impetrou a ação, porém, não mantém qualquer vínculo ou proximidade física.

Isto se percebe pela fala do pequeno proprietário, da representante do MAB e da professora universitária, no caso de Catalão. Quando é citada, é só a ONG do Veríssimo. A APEGO só é lembrada quando se pergunta sobre a ação na Justiça de alguma organização ambientalista. Interessante este fato: por que a APEGO, embora tenha propriamente o perfil de ONG ambientalista, não é lembrada de imediato pela quase totalidade dos entrevistados sobre o conhecimento de ONGs. Porém, quando a questão é sobre ação jurídica, um dos eixos de investigação, logo vem à mente o seu papel, que teve grande repercussão junto aos que estão mais envolvidos no problema (militantes, universidade, Ministério Público). Por ser uma ação que tramita na Justiça Federal é de pouco conhecimento regional e praticamente desconhecida da própria comunidade como se verá no grupo focal. A ONG, no caso de Catalão, tem um interesse meramente ambientalista, segundo os depoimentos da professora universitária e da representante do MAB, também confirmado pela crítica da gerente do SEDURP do DF, acerca da falta de inclusão do elemento antrópico na discussão ambiental no trabalho das ONGs. A crítica, todavia, parece mais pertinente em se tratando das ONGs exclusivamente ambientalistas, que não parece ser o caso da ONG analisada de Brasília.

Há, todavia, uma unanimidade ao perceber a importância do trabalho das ONGs e, no caso de Brasília, do coletivo de ONGs – o fórum. Os que sabem da ação da IDA, mesmo que poucos, têm a instituição em grande conta.

Em princípio, a própria representante da UFG não considerou o papel da APEGO como ONG ambientalista, mas na resposta específica sobre a ação na Justiça, ela reconhece a importância da ação movida por ela. Algo semelhante se passa com relação aos interlocutores de Brasília com relação ao IDA e ao fórum de ONGs.

Isto possivelmente deriva da própria natureza fluida das ONGs como vimos na elucidação teórica das ONGs e também se explica pela baixa proximidade física de seus agentes com a situação dos atingidos. Nas entrevistas, e isto aparece claro na entrevista de representante da UFG e do representante do IBAMA, e mesmo do pequeno proprietário ligado ao MAB, as ONGs, num primeiro momento não são reconhecidas como tais. A APEGO só vai aparecer na resposta dos que dela têm conhecimento da sua ação na Justiça.

A observação direta, ao lado do grupo focal, foram as que revelaram, de maneira mais elucidativa e incisiva, a carência de proximidade física e envolvimento das ONGs junto às comunidades e movimentos sociais. Se por um lado, este elemento possui fortes implicações negativas, como o desconhecimento de necessidades e carências fundamentais da comunidade, salvo pelo crivo de seus líderes, possui também um importante fator positivo: as ONGs pesquisadas não interferem incisivamente no processo emancipatório. As comunidades caminham por suas próprias pernas ou por auxílio de outras instituições presentes. A atuação das ONGs com ações jurídicas é, em geral, pontual e específica, condicionada a amparar jurídica e tecnicamente as comunidades. Permanecem por trás da ribalta, e isto é altamente significativo em termos de favorecimento da consciência cidadã e protagonismo da própria comunidade, mas é ruim no que concerne à vida e cotidiano da comunidade. As ONGs, se mais próximas, poderiam emprestar mais conhecimentos e estrutura técnica às comunidades e, ao mesmo tempo, adquirir maior bagagem de experiência e da sabedoria prática no tocante às condições de vida das populações, de suas relações e costumes relativos ao meio ambiente e de suas necessidades primordiais.

De um modo geral, ainda que ignorem o nome específico das ONGs, os interlocutores revelam que elas são vistas como fiel na balança nas questões socioambientais, porque não estão vinculadas ao poder público diretamente e também têm um interesse público e coletivo.

4.2. Os problemas atinentes à natureza das ONGs e à sua militância

Desta sua natureza híbrida, porém, advém um dos temas mais delicados no concernente às ONGs, que é o tema do seu financiamento. Tocamo-lo em diversas

entrevistas: com o ex-secretário de ONGs e agora superintendente de uma delas, os dirigentes de cada ONG diretamente envolvida e o Procurador da República. Deixaram entender a seriedade e transparência da maioria das ONGs na prestação de contas dos recursos, particularmente aqueles oriundos de fundos públicos. Ao confrontarmos este dado com as denúncias dos jornais acerca do desvio de verbas públicas e, conseqüentemente, da prestação de contas, há uma evidente contradição. Todavia, tanto nas respostas dos questionários (cf. p. 169) como no mapa do terceiro setor da FGV, o que se nota é que o financiamento das ONGs ambientais é predominantemente feito por fontes privadas nacionais e internacionais, embora também realizem convênios com o poder público. De todo modo, é uma pergunta aberta e substancial. As ONGs inseridas no mundo capitalista necessitam de recursos para financiar os seus projetos – ponto de vista esboçado em algumas entrevistas. É mister discutir a disparidade entre o modelo econômico alternativo proposto pelas ONGs e movimentos ambientalistas e esta notória contradição derivada da necessidade de recursos que prestigia o modelo econômico hegemônico e flerta com aqueles a quem atacam na hora de buscar fontes de financiamento de seus projetos.

Um outro problema atinente ao aspecto econômico, apresentado nas entrevistas, diz respeito às ONGs como radicalizações no âmbito do neoliberalismo. Alguns interlocutores vêem-nas com suspeitas sérias em razão de seu imbricamento com o capital privado e com os recursos públicos destinados às políticas sociais. Evidentemente, são desdobramentos explícitos do intrincado problema das fontes de financiamento e da prestação de contas e natureza das ONGs.

Um outro aspecto relativo ainda às ONGs, em sua configuração público-privado, são os limites do voluntariado e o papel do voluntariado no universo das ONGs dentro dos mecanismos de renda e trabalho das políticas sociais. Na entrevista com o dirigente do fórum de ONGs ao tempo da ação judicial, isto fica patente: o voluntariado pode bem ser servir aos propósitos de flexibilização do direito trabalhista em voga e favorecer a subtração de recursos destinados à melhoria das condições de vida e trabalho dos agentes das ONGs.

Subsiste ainda nas entrevistas do Guará a problemática da definição jurídica da autoria da ação. O representante do fórum de ONGs não recordava mais se foi ação das ONGs ou representação delas junto ao MP. O Ministério Público arroga para si o sucesso da suspensão ou impedimento da obra, ainda que não categoricamente. Admite que é “quase certo” a autoria da ação pelo MP. O dirigente da ONG IDA tem clareza da ação civil pública, o que é ratificado claramente pela ação de que dispomos. Portanto, houve

uma manifestação das ONGs, encabeçadas pelo fórum e com a participação ativa do IDA. A explicação deste desentendimento deve-se certamente à distância temporal e física com a propositura da ação. Por ser um dos redatores do texto, o atual dirigente do fórum de ONGs ambientalista de Brasília e, por certo, acompanhante do desenvolvimento do processo, é natural que o dirigente do IDA tenha maior familiaridade com seus detalhes de que os outros envolvidos. Por outro lado, revela o imbricamento entre Estado-sociedade civil. Onde começa e termina a ação do MP e das ONGs? Há confusão de papéis? Não nos termos da lei e da Constituição, mas há alguma interferência recíproca, ao nosso ver mais de colaboração que de ingerência, nos casos socioambientais analisados.

Associado à autoria da ação, se encontra o efeito pedagógico e demonstrativo das ações propostas pelas ONGs – elemento interessante apresentado pelo dirigente da ONG. Idéia que pode ser bem desenvolvida, uma vez que a ação não é concebida como visando única e exclusivamente à satisfação de uma pretensão jurídica. Mas é preciso atenção ante este gênero de argumentação: a população quer também a satisfação de seus interesses. Subsiste um penoso débito social a ser quitado. Até quando se resistirá ao jugo que os oprime? E a demanda ambiental crescente? É preciso convir que urge ações não só preventivas como restaurativas em virtude da destruição ambiental crescente, talvez nisto resida a razão pela qual não se recorre tanto ao Judiciário.

Por fim, numa das últimas entrevistas realizadas no caso de um educador e pesquisador ambiental do Guará, em reconhecer, depois de muita pesquisa “que cede ante o papel efetivo exercido pelas ONGs”. Ele resistia, por conta do imbricamento das ONGs com a lógica capitalista, reconhecer seu papel, mas começou a mudar de opinião por força da resistência, organização e mobilização de ONGs ambientais militantes ante o colapso ambiental iminente.

5. O papel das redes

5.1. A existência das redes e sua finalidade

Todos os interlocutores, a exemplo do que ocorreu nas respostas dos dirigentes de ONGs aos questionários, reconhecem a importância de se operar em redes. Até mesmo o secretário da administração pública de Catalão notou que, sem as conexões, os atingidos ficam fracos e sem força.

Em Brasília, muitas vezes foi ressaltada a importância do coletivo de ONGs e não das ONG particularizadas. Até mesmo, e de modo muito especial, isto é notório na fala do

dirigente do IDA – a ação conjunta vislumbra melhor as estratégias de ação em vista de políticas públicas e se evita o perigo da fragmentação e dispersão da ação.

Não só o dirigente percebe a relevância grande que o fórum de ONGs e movimentos ambientalistas do DF e entorno (o coletivo de ONGs – as redes) têm para as causas ambientais. Ela é ressaltada por vários interlocutores – os que o conhecem melhor o assunto – além do presidente da ONG, também o ex-secretário do fórum e agora superintendente de outra ONG, o assessor da Câmara, o dirigente do movimento ambientalista e o procurador do MP. O fórum é visto como referência em matéria ambiental - embora seja recente tem seu nome já consagrado.

Todavia, é importante notar que esta informação não é compartilhada pelos técnicos do poder público, que sequer o mencionam. A que se deve o descompasso? Receio ou ignorância? De todo modo, o fórum já se torna uma referência na ordem dos trabalhos ambientais do DF.

Em Catalão e região, o papel das redes é mais notado não entre as ONGs, mas por outros setores sociais engajados (universidade, igreja católica, sindicatos, movimentos sociais e Ministério Público). As duas citadas, a APEGO e a Amigos do Veríssimo, não parecem manter entre si uma interação maior.

Por sinal, o trabalho em redes com outros atores sociais demonstra-se uma característica presente no universo e atuação das ONGs militantes ambientalistas. Outros setores engajados se encontram atuantes na vida das comunidades estudadas. É o que manifesta, sobretudo, o caso da Serra do Facão e bem menos o do Guará. A igreja católica, a universidade federal e sindicatos têm atuação na comunidade do vale do rio São Marcos, sendo as duas primeiras com presença marcante e atuante. Soubemos também, pelo grupo focal, de um curso promovido pelo SENAI. Em Brasília, à exceção da participação e envolvimento pessoal dos próprios participantes do grupo focal, não houve registro de nenhuma atuação de algum outro setor engajado na causa do parque Ezequias Heringer, que não fosse o movimento ambientalista e de pesquisadores esporádicos de universidades, notadamente da Universidade de Brasília (UnB).

5.2.Os movimentos sociais como elos no enredamento social

Tanto no Guará como em Catalão, há um visível entrelaçamento de atores na causa socioambiental. Em nenhum caso as ONGs se encontram sozinhas e tampouco são protagonistas. Em geral, são os movimentos sociais a estabelecer ou iniciar o engajamento da comunidade. Esta última, em ambos os casos, parece amorfa ou apática até que um

movimento social ou um outro segmento social implicado, como as universidades e as igrejas (no caso de Catalão) fomenta a participação. De todo modo, nestes casos investigados, por se tratarem de ONGs com ação jurídica, há muitos elementos a indicarem que se tratam de ONGs militantes, cuja vinculação com os movimentos sociais é não só evidente como necessária.

Todos os instrumentos usados na coletas de dados demonstram que nos dois casos há ao menos um movimento social a fundamentar a ação da comunidade e ampará-la em sua mobilização e encaminhamento dos problemas. No caso do DF, o movimento ambientalista do Guará é endógeno, emerge da própria comunidade e, neste sentido, parece reforçar ainda mais a tese de um protagonismo social acentuado da própria comunidade em busca de emancipação. São as lideranças da própria comunidade, que emergem espontaneamente da necessidade ambiental em destaque – ou seja, as relações fundiárias do Parque Ezequias Heringer ou Parque Guará, constituem um movimento ambiental, de caráter local, modesto, mas extremamente militante.

Em Catalão, a situação de ameaça em que vivem os atingidos por barragem faz com que percebam, inicialmente, na igreja católica, representada por sua autoridade máxima no âmbito da diocese, o bispo de Ipameri, e em seus representantes locais, os párocos e vigários paroquiais, os elementos que os conduzem ao conhecimento do movimento específico dos atingidos por barragem, que é o MAB (Movimento de Atingidos por Barragem), uma organização de âmbito nacional (e com vínculos supranacionais), singular e invejável, sobretudo por sua cartilha, pelos cursos e o envolvimento de seus membros. Em decorrência da própria causa que abraça, ele possui uma configuração socioambiental nítida, uma vez que busca a proteção dos direitos dos atingidos e, ao mesmo tempo, discute os efeitos ambientais dos barramentos com vista à construção das hidrelétricas.



Figura 24 e 25: Assembléia dos atingidos pela barragem da Serra do Facão, com a presença do MAB (Fotos: Autor, 2007)

Sua presença, a princípio, é estranha ao universo campesino da comunidade do Vale do rio São Marcos mas aos poucos vão se consolidando como presença constante. E mais, vão se incorporando ao imaginário da comunidade, a ponto de se tornarem parte deste chão e da luta própria da comunidade. Neste sentido, reforçam e muito o processo emancipatório da comunidade, que passa a ter uma atitude de enfrentamento mais intensa com os que rivalizam com o projeto de continuidade de seu modo de vida tradicional. A vantagem do MAB em relação ao movimento ambientalista do Guará é a força de uma estrutura supra-regional, da experiência acumulada nas lutas de outras comunidades sociais a se oporem à construção de barragem. Perde, contudo, como expressão originária da comunidade mesma, com os contornos e especificidades da região afetada. Os líderes do MAB na região de Goiás, por exemplo, como pudemos verificar, são oriundos do sul do país e trazem consigo, além de uma vasta bagagem de lutas sociais na área, também sua cultura e linguagem próprias, bastante distintos da bonomia goiana.

No Guará, em virtude da vocação cosmopolita do Distrito Federal e do grau de escolaridade da maioria dos ativistas, a relação com as ONGs é mais amigável e próxima. O líder do movimento participa intensamente das atividades da ONG implicada, o IDA (Instituto de Desenvolvimento Ambiental). Por várias vezes, pude encontra-lo na sede da ONG, usufruindo da sua estrutura para a organização de seus trabalhos comunitários e para seu aprimoramento técnico.

Em geral, as ONGs são vistas pelos militantes dos movimentos supra-regionais com consideráveis suspeitas, tidas ao mesmo tempo como colaboradoras e concorrentes. Líderes do MAB e do MPA manifestaram preocupação com a forma de ação das ONGs e não as vêem como isentas no processo, nem predominantemente aliadas. Muitas vezes ocorre de tomá-las por interesses muito específicos, por altamente vinculadas ao financiamento público e, em conseqüência, ao poder constituído. Consideram-nas um pouco alijadas do cotidiano das comunidades atingidas. Nem sua intervenção judicial recebe uma consideração muito meritória. Sucede nestes casos de não perceberem bem a eficácia de suas estratégias.

Outro detalhe que salta aos olhos na observação, a exemplo da constatação das entrevistas, é que as lideranças dos movimentos sociais têm uma justa prevenção contra as administrações locais por conta de sua posição nitidamente a favor da barragem – no caso de Catalão e região - ou por sua negligência no tocante aos parques distritais – no caso do Guará. Ilustra esta afirmação uma tentativa de aproximação desejada por alguns atingidos da barragem da Serra do Facão, a maioria dos atingidos e dos representantes dos

segmentos engajados em uma reunião para esboçar estratégias de ação. Na ocasião, tiveram receio do diálogo por conta das experiências anteriores de outras comunidades atingidas e da tentativa de cooptação por parte do poder público local, que geralmente ocorre quando o prefeito é aliado dos empreendedores.

Aliás, o discurso do diálogo não é bem aceito por conta da notória desigualdade entre as partes negociantes. Isto pude perceber em diversas ocasiões na participação cotidiana com as comunidades atingidas. É muito comum as pessoas afirmarem que o diálogo com as autoridades públicas, de qualquer dos três poderes constituídos, em geral, resulta em prejuízo ou desprestígio das comunidades afetadas, notadamente as pobres.

Subsiste, na maioria das vezes, o problema do inimigo *invisível*. A quem confrontar diretamente no caso de passeatas? O distanciamento dos centros do poder econômico e, sobretudo, das sedes das empreiteiras hidrelétricas, no caso das barragens da Serra do Facão) ou das empreiteiras da construção civil, no caso do Guará, torna difícil vislumbrar o inimigo.

Todos os técnicos subalternos (responsáveis pelo licenciamento do Ibama ou das agências ambientais, agentes da CELG, engenheiros das empreiteiras) afastam-se estrategicamente do problema, dizendo que não são os responsáveis diretos, o que não deixa de ser verdade. Mas a quem os atingidos recorrem localmente, se não podem ir a uma agência sediada nos EUA, como é o caso da multinacional ALCOA?

5.3.As universidades e suas relações ante os casos analisados

Muito embora não constasse inicialmente dos focos de nossa investigação, a participação de setores engajados das universidades públicas é tão significativa no processo envolvendo as ONGs, as comunidades e questões socioambientais que merece uma atenção especial. Foi um dos elementos surpreendentes na configuração das redes estabelecidas *pelas* ONGs e movimentos sociais ou *com* as ONGs e movimentos sociais.

Em Catalão, parte expressiva da UFG, notadamente em seu curso de Geografia, tem se mostrado bastante militante na solução do impasse relativo à Serra do Facão. Suas ações ocorrem em várias frentes, uma delas é o subsídio científico-técnico às ações jurídicas. A universidade tem subsidiado a ação do Ministério Público Federal, com informações relevantes e a maioria das ações ambientais impetradas por este órgão contou com a assistência técnica e acadêmica da Universidade Federal de Goiás, campus de Catalão.

Outra frente importante da atuação da universidade tem sido a educação e formação dos líderes dos movimentos sociais e da difusão da informação sobre os problemas socioambientais junto à comunidade. Chama a atenção o franqueamento da universidade para a população atingida por barragem. Durante os seminários destinados a discussão da política energética e da questão das hidrelétricas, a universidade torna-se centro das atividades de acadêmicos, movimentos sociais, setores engajados e autoridades públicas. O contingente maior de participantes nestes seminários, como pudemos observar *in loco*, é justamente o dos integrantes dos movimentos sociais militantes, principalmente do MAB e do MAP, seguidos de perto por um bom número de estudantes de graduação e do nível médio da região, convidados para o seminário.

Todavia, nem todos professores estavam engajados na mesma causa. Há dois segmentos distintos dentro do campus- aliás, pequeno, e no mesmo curso – o da geografia. Há os que subsidiam os movimentos sociais e o Ministério Público ou que cooperam com as ONGs – os professores engajados socialmente; e os que subsidiam justamente o lado oposto, com auxílios técnicos à hidrelétrica. Isto fomenta, evidentemente, uma tensão no interior da universidade, e é fonte de embates, o que não deixa de ter um incidência saudável no âmbito acadêmico, em razão da controvérsia e do confronto, mas com uma repercussão menos positiva no âmbito social, por conta das opções éticas.

Quanto mais se aproxima o início da construção da barragem, mais tensas se tornam as relações entre os dois segmentos opostos no interior da universidade, com elevado grau de conflituosidade.

Subsistem preconceitos também por parte do pessoal técnico do campus. Assistimos a uma discussão relativa a um problema da limpeza ocorrido durante o “III Seminário Hidrelétricas nos Rios do Cerrado”. Os funcionários da limpeza estavam descontentes com os integrantes dos movimentos sociais, que usaram o campus como alojamento e suspeitavam que os mesmos houvessem deixado o espaço com muito lixo. Em verdade, os visitantes haviam recolhido todos os resíduos, mas por problema de acondicionamento do lixo, um cão vadio o espalhou durante a noite, sem que ninguém o percebesse. Mesmo sem a efetiva concorrência dos atingidos na ação, foi-lhes imputada a culpa pelos funcionários até o esclarecimento final e o apaziguamento dos ânimos.

Por outro lado, nota-se por parte das lideranças do MAB, não da base, de certa prevenção contra os professores universitários. Questionam sua participação, interesse e engajamento, a despeito mesmo da intensa luta e participação de parte significativa do curso de geografia. Por parte de alguns professores há também algum ressentimento por

não serem reconhecido seu papel nem a sua intensa luta e subsídio técnico e estrutural. Mas o que realmente predomina, é que ambos os lados, a despeito das queixas e prevenções recíprocas, permanecem no mesmo pólo na batalha ambiental.

No caso do Guarará, a relação com as universidades é menos intensa, talvez, por conta da complexidade urbana e da distância física. O espaço universitário parece mais restrito à comunidade acadêmica e os movimentos não comparecem com a mesma intensidade que no interior de Goiás e, quando comparecem, é por intermédio de seus representantes.

Em ambos os casos, todavia, há um forte intercâmbio de informações teóricas e técnicas com as ONGs que são o foco de nossa análise. Há também aqui forte desconfiança recíproca, sobretudo da parte das universidades. Elas, ao mesmo passo em que subsidiam e procuram as ONGs, as vêm muitas vezes com incisivas ressalvas, no tocante à sua atuação e presença junto aos movimentos sociais. As ONGs, por sua vez, emprestam o conhecimento produzido nas universidades, mas também têm restrições sobre o grau de “abstração” deste conhecimento, considerando-o muitas vezes incapaz de atacar concretamente os problemas sociais e ambientais em sua complexidade.

De todo modo, quando referimos aqui às universidades, falamos somente das públicas. Em nenhum caso de nossa pesquisa, as universidades e institutos de ensino e pesquisa superiores particulares foram referidos, nem nas entrevistas, questionários e nos grupos focais e sequer em nossas observações diretas. Ou seja, as universidades que subsidiam a discussão dos problemas socioambientais nos casos pesquisados são as universidades públicas e são elas que mantêm relacionamento com as ONGs, proximidade com as comunidades e interação com os movimentos sociais. A despeito dos confrontos e prevenções recíprocas acabam, ao final das contas, assumindo juntos a causa comum. Um grupo significativo de seus pesquisadores estão no *front* e arriscam-se, sem medo de chamuscar-se.

As comunidades, por sua vez, manifestam forte receio e suspeitas das pesquisas acadêmicas produzidas nas universidades. Tomam-nas por especializadas demais e alijadas do cotidiano de suas vidas. Em geral, os pesquisadores são vistos como homens e mulheres que conhecem muito de coisa alguma. A especialização lhes impediria de chegar à interação holômica com a vida. Isto é particularmente notório na região de Catalão, onde o modo de vida tradicional das populações locais, mormente os ribeirinhos, faz com que percebam a universidade como um saber concorrente, que de certo modo humilha e despreza o conhecimento tradicional. Isto transparece menos nas pesquisas de campo, mas é notável na observação participante, especialmente nas conversas do cotidiano. Um

morador chegou a afirmar que os pesquisadores têm “conhecimento de escritório, produzido entre quatro paredes, mas são incapazes de dizer o nome das árvores do cerrado e de seus bichos”. Assim, é um conhecimento artificial, abstrato, superficial e burocrático.

O pesquisador é visto com desconfiança, em ambas as realidades. Qual o retorno concreto para a vida do povo atingido? É uma das perguntas frequentes, explícitas ou implícitas, no processo de observação. Suspeita-se de que a universidade e seus investigadores queiram tão somente extrair das comunidades dados relevantes ao seu conhecimento, sem retorno à própria comunidade.

Obviamente, estas prevenções se reduzem sensivelmente na medida que a proximidade física acontece. O grupo focal de Catalão revelou um grau de relacionamento entre universitários e comunidade, bastante amistoso e marcado pela gratidão, sobretudo em relação às informações prestadas e à educação ambiental. Todavia, novamente aqui há de se ressaltar que isto se dá com um grupo muito específico e restrito de pesquisadores, engajados na luta e na vida da comunidade, a ponto dos atingidos saberem nomear os envolvidos, e os pesquisadores tratarem com familiaridade os membros da comunidade. Neste caso, chamou a atenção a forma carinhosa que uma professora doutora da UFG, participava da vida da comunidade, reconhecida com muita cordialidade por todos, inclusive citada em praticamente todas as entrevistas e no grupo focal.

5.4. Os outros atores sociais

Num vídeo produzido por um grupo de pesquisa e extensão (GETeM) da universidade federal, nota-se a presença marcante da igreja na luta social da Serra do Facão. A igreja local é bem acolhida, elogiada e surpreende o grau de atuação, mediação e intervenção do bispo nos momentos significativos da comunidade e naqueles de maior tensão. Pudemos observar que ele e seus assessores próximos estiveram desde o início da mobilização comunitária. À diocese é atribuída unanimemente a iniciativa de convocar a comunidade atingida e os pesquisadores sociais da universidade e de trazer lideranças do MAB e MPA para organizarem as estratégias de resistência na comunidade e o próprio bispo, reconhece este empenho.

Não parece que neste caso subsista uma atitude autoritária e paternalista e sequer transparecem objetivos proselitistas. Obviamente, a igreja se vale de sua força ideológica, estrutura e capacidade de inserção social para estimular a participação da comunidade, mas não os estimulou e depois abandonou, pelo contrário, manteve-se presente, o que se expressa na gratidão da comunidade. As paróquias da região uma ou outra vez colaboram

com hospedagem, ajuda financeira ou alimentícia quando dos encontros e seminários para os atingidos ou militantes. Um ou outro detalhe nas conversações pessoais com autoridades religiosas revela uma ação espontânea, improvisada, que cresce e se organiza na medida em que se manifestam as necessidades comunitárias, por isso às vezes, sujeita a forte grau de amadorismo.

Além da igreja católica local, há ainda o apoio de sindicatos e organizações. A mais atuante é a Associação dos Geógrafos Brasileiros (seção de Catalão), em decorrência a militância de professores do curso de geografia da UFG. Assim, parece uma extensão das atividades acadêmicas e da consciência cidadã que os professores das universidades públicas manifestam. Já mencionadas nas análises que fizemos das universidades, anteriormente. As categorias sindicais de metalúrgicos e de trabalhadores rurais da região de Catalão têm estado presentes na ajuda financeiras dos cursos, seminários e passeatas, sobretudo na confecção de panfletos, cartazes e no subsídio alimentício. Sua intervenção tem sido pontual e ocasional. A participação dos sindicatos pode ser explicada pelas conseqüências sociais da hidrelétrica aos atingidos associados a eles, ou pela convergência dos interesses defendidos, seja pelo inchaço das cidades da região e suas conseqüências, como o desemprego, a precariedade das condições de trabalho e do sistema de saúde, os problemas decorrentes de tráfico e prostituição, seja pelas causas ambientais que já começam a se tornar bandeiras também do movimento sindical.

No Guará, a participação dos outros segmentos sociais engajados é praticamente imperceptível. A igreja católica não tem qualquer envolvimento direto, os sindicatos só comparecem por meio de um ou outro líder comunitário, que além de ambientalista é também membro de sindicato. Mas em nenhum caso há um envolvimento institucional oficial. Talvez a dispersão geográfica, a composição urbanística extensa e outras características vinculadas à natureza do associativismo no DF, com origens muito diversificadas, possa explicar, ao menos em parte, a ausência destes segmentos sociais na luta socioambiental.

As outras denominações religiosas não são citadas como cooperadoras nas causas socioambientais em nenhum dos dois casos investigados. Há alguma referência, muito rápida e sem relevância, de adesão pessoal no Guará dos militantes de tradições espiritualistas de origem oriental, mas também sem incidência de adesão institucional.

Com relação às ONGs, estes segmentos têm um interação mínima ou praticamente inexistente. Embora nas entrevistas e conversas informais, seus representantes manifestem

respeito e concordância pelo trabalho das ONGs em geral⁸⁸, quando instados especificamente pelos seus nomes, sua atuação e suas estratégias, as informações se mostram nulas ou insatisfatórias, revelando um relacionamento distante ou inexistente.

5.5. A necessidade das redes – a título de conclusão

Uma conclusão emerge clara dos resultados da coleta de dados, tanto dos questionários como da entrevista e grupo focal: a atuação em redes é uma elemento fundamental para a compreensão das ONGs no atual cenário sócio-político nacional e internacional. Confirma-se plenamente as ponderações acerca das redes no construto teórico que realizamos (cf. p. 113-118). É mister reconhecer o elemento positivo e necessário do estabelecimento das redes, ou seja, o fortalecimento das ações conjuntas em vista de uma causa comum e relevante interesse público, mas é também cogente reconhecer seus pontos vulneráveis, que são as ambiguidades, dependências e tensões existentes nas concatenações coletivas dos entes imbricados⁸⁹.

6. Os problemas atinentes ao direito e à estrutura judiciária

6.1. O Ministério Público – entre o cumprimento constitucional/legal e o papel simbólico da segurança ambiental

O Ministério Público tem sido um ator importante, não só coadjuvante. Sua intervenção tem sido muito relevante para o âmbito do direito e efetivação da Justiça e há uma espécie de consenso entre os entrevistados neste sentido. Destacam-se, sobretudo, os “jovens” promotores, como reconhece a representante da UFG. Possivelmente, porque saem dos cursos de direito mais preparados para as recentes ampliações constitucionais das competências do Ministério Público, entre as quais se sobressai, em nosso caso, a curadoria ambiental.

Como pudemos destacar desde o levantamento inicial da pesquisa, as ONGs selecionadas, IDA e APEGO, têm ação jurídica ambiental. A ação da APEGO, concernente ao Rio São Marcos, é anterior a uma outra ação do MP, e tem pedidos

⁸⁸ Isto também é verdade recíproca. Os dirigentes das ONGs nos questionários e nas conversas formais manifestam interesse de aproximar com os outros segmentos sociais, como a igreja e sindicatos, mas na prática excluem predominantemente estas relações de sua rede de interações.

⁸⁹ Como pudemos demonstrar no tópico específico, a noção de *redes* e de *rede de redes* é dialética, complexa e dinâmica. Daí termos recorrido a interdisciplinaridade para aprofundarmos o assunto. Morin (2004); Scherrer-Warren (2002); Moreno (2000), Castells (2000), Gohn (2005) foram alguns dos autores dos quais nos servimos para construirmos a nossa própria concepção de redes e estabelecer a crítica necessária (cf. p. 113 e ss). Os dados dos questionários, reiterados agora nas entrevistas e grupo focal, apontam para a pertinência das idéias ali apresentadas.

alternativos, enquanto a do Ministério Público não contempla alternativas – isto se nota tanto na avaliação das respectivas iniciais das ações, como é presente nas reflexões de interlocutores das entrevistas (um professor universitário e o líder local do MAB, realizadas no dia 02/10/2006). Em Goiás, contudo, é certo que a Procuradoria Federal foi também protagonista, com uma ação autônoma e participação efetiva nas audiências públicas.

No caso do Guará, ao contrário do caso da Serra do Facão, a participação do MP foi mais subsidiária, embora tenha havido notícias de uma ação do MP em relação ao parque Guará, mas o que pudemos confirmar foi uma ação promovida pelo fórum de ONGs. Não descartamos a possibilidade de ações administrativas do MP e nem de ações similares concernentes a outros parques.

No caso do DF, não houve notícias de audiência pública promovida pelo MP (defensoria do meio ambiente), inclusive com sua abstenção inicial conforme o relato do dirigente da ONG, em razão do excesso de trabalho. Na Anta Gorda, os integrantes do grupo focal recordaram que houve uma audiência muito positiva com um procurador federal de Goiânia, cujo nome não é lembrado. Também o Ministério Público Estadual participou do processo, notadamente das audiências públicas, antes da ação ter migrado para a esfera federal por força da sua competência. Logo, a presença do MP nas audiências públicas para licenciamento ambiental, requisito legal, tem ocorrido efetivamente. Há, entretanto, membros que se restringem à suas competências constitucionais e legais, e cuja atuação e inserção comunitária são mínimas, bem como manifestam pouca atenção aos problemas que não são afetos às ações em que atuam.

De todo modo, nota-se que há uma intensa relação entre as ONGs, ao menos em seus quadros dirigentes, e o Ministério Público. Esta relação costuma ser fecunda: das interações havidas com as ONGs são as que se mostraram mais próximas e intensas, seguidas apenas pelas relações com as universidades públicas.

A explicação plausível da convergência dos trabalhos de ONGs, MP e universidades parece concentrar-se: 1) na fusão de interesses em torno da causa ambiental, 2) na especialização cada vez maior do MP ante os problemas socioambientais, 3) na rica formação acadêmica dos dirigentes de ONGs e dos membros do MP, cujo ingresso mediante concurso condiciona-os a uma formação mais apurada e crítica e 4) na carência de massa crítica no conjunto da sociedade.

O MP é igualmente bem visto pelos demais segmentos militantes no processo ambientalista. Representantes da universidade, da igreja, dos sindicatos e da comunidade

tecem considerações favoráveis à atuação do MP. Também os agentes administrativos, especialmente no DF, falam bem da atuação do MP.

Há também algumas contradições entre os interlocutores no tocante ao reconhecimento da ação do MP. Os professores da universidade, por sua capacidade de análise crítica, percebem nuances diferenciadas nas ações de cada membro do MP. Com efeito, pudemos notar isso: há membros muito mais atuantes, com consciência social mais aguçada, o que se deve em parte pela origem do promotor ou procurador, sobretudo relacionadas com os cursos universitários freqüentados, ou seja, aqueles oriundos das universidades públicas, dos grandes centros urbanos e com maior trajetória em ofícios especializados em meio ambiente tendem a ser mais críticos e mais contundentes em suas ações de caráter socioambiental.

Com efeito, é cogente perceber as ambigüidades inerentes às instituições humanas: as divergências de opiniões, as iniciativas isoladas e interesses conflitantes. Ouçamos, neste sentido, as considerações de um membro do próprio Ministério Público Federal⁹⁰, na sugestão de uma coordenação comum aos assuntos ambientais: “O Ministério Público Federal, especialmente, sempre atuou como um conjunto de ilhas isoladas, ou seja, colegas espalhados por todo o país, cada qual atuando naqueles assuntos pelos quais tem maior interesse ou a respeito dos quais têm maior informação...” (Gurgel Santos, 2001: 69).

Acresce-se a isto a não-especialização dos membros do Judiciário nas questões ambientais – lembrada nas entrevistas dos dois representantes do MP – e, igualmente, o pequeno número de promotores/procuradores em relação às demandas da população. Assim, é cogente a participação da nova esfera pública, de acordo com o conceito que expusemos ao tratar anteriormente de sociedade civil e emancipação social. Como bem lembrou o procurador regional, é preciso reverter o quadro de dependência paternalista do Estado, sem, contudo, deixar de exigir suas prerrogativas fundamentais e responsabilização na área ambiental (políticas públicas coerentes). Tanto o representante do MP de Catalão quanto o de DF formulam uma queixa incisiva sobre a baixa participação da população nos problemas que lhe atinam. Houve reflexões muito pertinentes de ambos os representantes do MP sobre o baixo uso das ações civis. Falta consciência do meio ambiente como interesse social. Por outro lado, falta tradição de associativismo e igualmente de recorrer à ação jurídica como estratégia de atuação ambiental - dado presente nas entrevistas e confirmado pelas nossos questionário e no

⁹⁰ Roberto Monteiro Gurgel Santos aparece como subprocurador da República e coordenador da 4ª. Câmara de Coordenação e Revisão do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural da Procuradoria da Geral da República

processo de seleção de ONGs. As pessoas só tendem a se envolver com o meio ambiente quando diretamente impactadas e imediatamente após o dano, nada de ações preventivas nem de organizações profiláticas. Ações civis são muito pouco usadas como recurso jurídico.

O procurador do DF propõe que, paulatinamente, o Ministério Público transfira o protagonismo ambiental à própria sociedade civil, com cada vez menos ingressos de ações civis públicas de sua iniciativa. Ambos os membros do MP entrevistados defendem uma posição, ambígua ao nosso ver, de neutralidade institucional. Com efeito, advém uma série de perguntas ante essa proposição: por que a atuação do MP deve ser cada vez mais subsidiária em substituição ao protagonismo jurídico hoje existente? Por que manter uma aparente neutralidade, perante as partes litigantes, se tem a incumbência de zelar pelo meio ambiente – isto por si só já não lhe faculta uma posição de destaque em *favor* de uma das partes – o bem coletivo e os direitos difusos relativos ao meio ambiente? Poderá manter-se neutro na disputa entre o bem público, de índole coletiva ou difusa e os interesses individuais pontuais, patrimonialistas e particulares das empresas? As prerrogativas constitucionais não lhe facultam uma maior inserção na comunidade, como medida profilática? O excesso de demandas fragiliza a ação do MP? A posição, embora extremamente defensiva no âmbito do meio ambiente, ainda pode ser questionada no sentido de sua própria ambigüidade, como se pode deduzir dos discursos dos representantes do Ministério Público

Embora com reconhecida atuação pelo conjunto dos interlocutores, o Ministério Público tem atuações mais pontuais, geralmente no âmbito da própria jurisdição – ou seja, também padece de um distanciamento físico com a comunidade. Afora os encontros formativos, em geral constituídos de palestra de caráter excepcional e muito esporádico, a presença do MP nas comunidades é praticamente inexistente enquanto proximidade física. No Guará, o grupo focal registrou a presença do procurador federal Alexandre Camanho, lembrado por sua atuação em palestras destinadas à formação da consciência ambiental e passar noções de direito ambiental

De todo modo, genericamente pode se dizer que principalmente o Ministério Público Federal, e o Ministério Público Estadual (este um pouco menos incisivamente), quando lhes cabe, mostram-se atuantes e com diálogo junto aos representantes da comunidade. Percebe-se até mesma disposição e prontidão à educação jurídico-ambiental nas comunidades por parte de algum membro do MP, o que é percebido com alegria e surpresa pela comunidade, como algo novo. O seu empenho como garante constitucional já se manifesta como uma grande inovação no campo ambiental e, ainda que restrita ao

âmbito legal e aos poucos encontros educativos, o fato mesmo de existir, significa um avanço e reverte em substancial proveito simbólico no âmbito da segurança ambiental das comunidades. Elas percebem fortemente o simbolismo de um agente público capaz de sensibilizar pelas suas causas socioambientais em decorrência de sua função de curador ambiental. Ainda que não possa corresponder à verdade em todos os casos, senti-los perto é já um avanço.

Ao nosso ver, comunidades e Ministério Público precisam andar pareados a fim de resistir, enquanto sociedade, à força destrutiva e exploradora dos grupos econômicos hegemônicos, os grandes responsáveis pela devastação ambiental. É necessário dizer claramente a quem se está servindo: ao interesse social e coletivo do público em geral e das sucessivas gerações ou ao interesse individual de grupos já tão amplamente beneficiados na história pátria.

6.2. A (in) Justiça ambiental

A Justiça Ambiental é tida pelos participantes dos dois grupos focais como morosa e parcial, sempre atrelada aos interesses das elites (de ‘quem tem dinheiro’). Aliás, é o que sucede com a Justiça social em geral. Na Anta Gorda, duas vozes, uma masculina e outra feminina, demonstram claramente estas opiniões: Voz masculina: “Eu acho que a Justiça, o Judiciário não ‘tão nem um pouco preocupado com isto. Vão defender os interesses do grande capital’”; Voz feminina: “Teve alguma coisa, como você falou, algumas liminares. Mas é muito pouco. De cem por cento pode-se dizer que 99% são contra e um por cento só é a favor dos fracos. Então a Justiça ela olha muito pro lado dos grandes. Alguém que é da classe mais baixa eles num olha, principalmente que nem disse o N. {líder do grupo}, um lugar como este que é de preservação, que tem muita coisa boa”.

Os participantes do parque Guará permitem entrever inclusive detalhes de sua percepção da inoperância da Justiça no Brasil, no concernente ao meio ambiente: 1ª voz masculina: “Justiça Ambiental, nem se fala. Não existe Justiça Ambiental. Nós estamos cansados de ver, crimes praticados até por empresas estrangeiras, petrolíferas, empresas que exploram a mata, empresas que invadem a mata amazônica em busca da biodiversidade. Querem fazer agora a transposição do rio São Francisco... eu não sou especialista na área, mas eu posso prever o impacto que isto vai causar, a nível (sic!) de Brasil por causa desta águas”; 2ª. Voz masculina: “Falando da Justiça Ambiental, realmente não existe e eu creio que não vai existir, não vai existir. Por quê? Primeiro porque o cerrado, de uns anos pra cá, ele foi devastado. O devastamento dele foi enorme. É comprovado que mais de 66% do cerrado brasileiro já é modificado. Não, já foi

devastado (...) E os outros 33% que teoricamente seriam virgem, mata virgem, já estão se preparando, ou melhor, sendo preparados, para o processo de plantação”.

Sobre o problema específico do Setor Vertical Sul, um participante – líder da comunidade, se mostrou bem inteirado, relacionando-o com a política e a Justiça ambientais: “Olha só. Estamos falando aí, este empreendimento, este Parque Vertical Sul, o padrão vertical dele, o condomínio residencial vertical com dois padrões: um com vinte e sete pavimentos, com 85 m de altura. E o outro com sete pavimento, com cobertura e altura de 27 m. O projeto da TERRACAP prevê alta densidade populacional para o setor: são 518 habitantes por ha. para a primeira área e 311 habitantes/ha para a segunda área e sendo que estes habitantes são de classe média alta”.

A que se deve, pois, a insegurança da população ante as instituições judiciárias? Parece que elas se encontram muito distantes e não oferecem a segurança das decisões conforme a expectativa da população. Nota-se uma falta de preocupação ou morosidade, real ou aparente, do Judiciário (juízes) no sentido de reverter os quadros analisados. Na Serra do Facão, a despeito dos laudos técnicos a comporem as ações da APEGO e do Ministério Público Federal, não houve embargo definitivo das obras de construção da barragem. Em Brasília, liminares concedidas aos chacareiros – constatadas em várias entrevistas – denotam o despreparo do Judiciário em resolver o dilema socioambiental – ainda muito submisso a um direito patrimonialista e individual que prevalece ante os interesses coletivos e comunitários.

O administrador do parque Ezequias Heringer, do Guará, na entrevista faz lembrar a necessidade de envolvimento do Judiciário mais diretamente com problemas ambientais. Isto nos remeteu à entrevista do procurador do DF ao tratarmos da necessidade das varas especializadas. Com efeito, esta tem se mostrado uma posição muito válida. Assim como já existem, sobretudo, no âmbito federal, ofícios do MP especializados em matéria ambiental, dever-se-ia fazer o mesmo no Poder Judiciário, com varas especializadas. Entrementes, nem no MP as coisas funcionam a contento. Muitos promotores ou procuradores assumem concorrentemente outras atribuições, como é o caso especialmente da esfera estadual, em que não é incomum os curadores ambientais se responsabilizarem também por outras matérias, como a infância e juventude, a família ou até mesmo questões penais ou fazendárias. Embora em menor grau, algo semelhante pode suceder no âmbito da competência da Justiça federal, como efeito do excesso de processos em tramitação.

6.3. Outros problemas jurídicos pertinentes aos casos: a questão das competências das agências ambientais e a força do direito privatista

O problema da distribuição da competência não é exclusividade da estrutura judiciária. Algo semelhante (e pior) se passa com o Ibama e as agências ambientais entre as esferas municipal, estadual (ou distrital) e federal.

Torna-se um agravante em razão do distanciamento físico dos técnicos com o problema. Igualmente sucede com as atribuições e competências do Ministério Público e das Procuradorias Públicas. O distanciamento às vezes dificulta o envolvimento e prejudica a interação com os pequenos, mas comporta exceções significativas. Um técnico ou procurador pode reduzir este distanciamento ou suprir a ausência de elementos fundamentais por meio de visitas periódicas, de acesso a um banco de informações mais amplo, pelo contato com os vários segmentos envolvidos e, particularmente, pelo acesso à região atingida e pelo estudo integrado. Mas ainda uma maior proximidade é altamente recomendável, pois o contato pessoal gera envolvimento, cumplicidade, intercâmbio e destrói a aparência de neutralidade e de imparcialidade. Como diz a sabedoria popular: “o que os olhos não vêem, o coração não sente!”.

Nas entrevistas também fica patente a impotência dos técnicos - particularmente nas falas dos representantes do IBAMA, dos membros da agência ambiental distrital, do MP, da CELG e da administração pública do DF - ante um sistema jurídico-legislativo que ainda não se mostra coerente com os estudos integrados da biodiversidade e sociodiversidade. Ainda que haja consciência do impacto socioambiental, se vêm impedidos de agir neste sentido por conta do imperativo legal, ou seja, o cumprimento das condições legais. Equivale ao “*summum ius, summa iuria*” do direito romano? A observância estrita da lei nestes casos induz à injustiça? Não está, pois, relacionado com a própria estruturação do direito, de forte tradição privatista e individualista, que discutimos na elaboração teórica? Tudo aponta neste sentido.

Há uma constante tensão entre ONGs e poder público no tocante às suas competências e atribuições. O depoimento do dirigente e advogado da APEGO o deixa claro. Deriva da própria fluidez dos limites da esfera pública como vimos. A quem realmente deveria competir a defesa do meio ambiente: ao poder público (Legislativo, Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, agências ambientais e licenciadoras) ou à sociedade organizada (ONGs e associações civis)? Há, no tocante a esse aspecto, uma contradição patente com as informações dos membros do MP e dos órgãos administrativos, que pleiteiam maior envolvimento da sociedade civil, enquanto este

representante de ONG atribui ao Estado a função. A ambos assiste a razão ao invocar maior participação dos parceiros, porque nem o Estado pode se abster de suas atribuições formais e específicas, sobretudo no concernente às políticas sociais e ambientais que são inderrogáveis (como discutimos ao tratarmos do Estado, da esfera pública e das políticas socioambientais), nem a sociedade pode decair de sua função vigilante e assídua no que tange os seus interesses principais, como são a qualidade de vida e a preservação ambiental.

6.4. Os problemas atinentes ao direito e ao Judiciário na perspectiva socioambiental

Como pudemos assinalar durante a exposição dos categorias de análise particularmente pelo subsídio do confronto entre as idéias de Clastres (2003), Dworkin (2003), Morin (1999), Pisón (1998) e Habermas (1984) - é mister uma abordagem nova dos direitos, fundada numa compreensão da complexidade cognitiva e na assunção de um padrão diferenciado de reconhecimento da dependência eco-planetária. A tradicional regulação jurídica, alicerçada na fragmentação do conhecimento e numa perspectiva seccionada entre direitos individuais e políticos, de um lado, e sociais e coletivos, de outro lado, com prevalência dos primeiros, mostra-se inepta para a solução dos dilemas socioambientais. Requer-se um novo paradigma jurídico, engendrado pelo arranjo e cooperação entre o Estado e as forças privadas que emergem na nova esfera pública. Exige-se uma nova urdidura da esfera pública jurídica, com destaque para os sujeitos coletivos de direito no âmbito de uma perspectiva holômica, dialógica e de índole eminentemente antro-eco-social (cf. p. 62- 75).

O problema do Judiciário não se concentra, portanto, nesta ou naquela decisão tomada isoladamente, e tampouco neste ou naquele representante do Judiciário. Isto é justamente consequência da fragmentação do conhecimento, desejada e mantida em prol da sua utilidade para as classes dirigentes. O problema é maior, concernente mesmo às estruturas político-sociais e à conformação ideológico-histórico-cultural do país. Uma desconstrução/reconstrução do paradigma jurídico passa por uma transformação ampla, desde a educação, inclusive ambiental, passando pela formação crítica dos novos profissionais do direito, e atingindo as necessárias reelaborações legislativas e de reformulação estrutural dos poderes, com um controle de maior acuidade pela sociedade. Naturalmente, requer-se também uma sociedade civil organizada, preparada, militante e vigilante. Por ora, uma utopia.

7. Os poderes constituídos, os agentes públicos e ambientais

7.1. A desconfiança dos poderes constituídos e seus agentes

Nos dois casos investigados, os interlocutores em geral deixam claro que a atuação da governança local é suspeita de envolvimento com o poder econômico. Não poucos entrevistados mostraram reservas quanto à atuação dos governos locais e, mais, na maioria das vezes, salvo obviamente os representantes do poder público, se formularam críticas contundentes acerca do interesse predominantemente econômico do governo municipal ou do DF. As comunidades, mediante o depoimento dos participantes dos grupos focais, sentem muito pouco próximas dos poderes públicos. Há uma sensível omissão das autoridades constituídas no tocante às necessidades de cada grupo. As entrevistas com militantes em prol das comunidades constataam que os governos sempre pressionam em favor dos empreendimentos, numa única e exclusiva visão desenvolvimentista, sem a consideração das necessidades socioambientais da população que os elegeu.

Há uma desconfiança muito grande pela maioria dos interlocutores acerca dos poderes constituídos, especialmente, da parte dos representantes dos movimentos ambientalistas e sociais. Mesmo os outros atores sociais, como a igreja e a universidade, apresentam fortes reservas.

Na região sudeste de Goiás, há nítida contradição entre a entrevista do secretário da indústria e comércio de Catalão - principal município atingido pela barragem do rio São Marcos, e os demais depoimentos, particularmente o do coordenador do IBAMA. Em sua entrevista, o secretário quis deixar transparecer, ao longo da conversa, que havia também uma preocupação com os atingidos, com seu deslocamento. Embora no início, como pudemos notar, sua preocupação era nitidamente sobre o valor da indenização - valoração econômica, portanto. Todos os demais dizem que a prefeitura só tem interesse econômico, e isto é ainda mais evidente na fala do representante do IBAMA e da representante da universidade. Numa reunião que participou, o coordenador não notou qualquer preocupação com o deslocamento das famílias.

Com exceção do relato do administrador do parque de Guará, que fala de uma vez que o governador do DF esteve junto com os chacareiros (mas não com a comunidade) para negociar as condições de retirada, não há nenhuma outra informação sobre a participação da administração pública junto à comunidade para tratar da questão relativa ao setor habitacional.

Parcela significativa do Estado se encontra alijada dos problemas ambientais porque fortemente vinculada aos interesses hegemônicos do mercado e com eles

comprometida. Daí a importância da vigilância da sociedade civil organizada. O parque Guará não vem cumprindo sua finalidade, segundo os militantes ambientais, em decorrência dos posicionamentos do GDF e, segundo a gerência de parques, por culpa dos chacareiros invasores.

Um dos participantes do grupo focal do Guará opinou sobre a atuação da administração pública: “Questão do meio ambiente, por exemplo, tem feito pouquíssimo. Tendo em vista que o parque com sua reserva ecológica continua com os invasores, eles degradando o meio ambiente. O governo deixa até pessoas que têm residência continuar a degradar o parque. Tem mendigos? Deve ter alguns mendigos aí, mas tem muita gente de boa posição, que tem casa no Guará, que continua degradando o meio ambiente”. Este participante, em seu discurso, revela e confirma os problemas levantados na entrevista quanto à atuação do governo do DF em relação aos invasores do parque. Há problemas sérios quando à composição fundiária da cidade e a necessidade de preservação ambiental e as tratativas públicas não lograram a solução definitiva da questão.

Como o projeto do Parque Habitacional Vertical Sul era iniciativa governamental sob o governo de Joaquim Roriz, e tinha a execução da Terracap, conforme a informação de diversos interlocutores, nota-se claramente a índole das políticas públicas do Distrito Federal à época. Ainda que o governador tenha sido defendido pelo administrador do parque, em razão de uma eventual reunião com os chacareiros – que por sinal resultou em nada – e pela gerência de parques, nota-se uma total ausência de preocupação inicial com a questão ambiental, que só foi notada em razão da intervenção do fórum de ONGs acionado pelo movimento ambientalista e pelas atuações pontuais do Ministério Público.

Houve, depois, uma atuação, até elogiada pelos militantes ambientais, da secretaria de parques (Comparques) no sentido de tentar a retirada dos chacareiros – fato evidentemente reconhecido pela gerência de parques e pelo administrador. Pelas informações confrontadas dos interlocutores, nota-se que houve essa evolução, ainda que tímida, mas com certa consistência, por parte da secretaria de parques em promover a retirada dos chacareiros ocupantes da zona. Mas é vista como parcial e não reflete a totalidade da ação política do governo da época, nem dos anteriores, e ainda subsistem dúvidas com relação ao futuro, por conta da associação do nome do vice-governador às imobiliárias, a despeito de sua elogiada posição pessoal em direção ao meio ambiente.

Na região de Catalão, houve alguma presença de representação do governo municipal, mas esporádica também. Nada que alterasse substancialmente o rumo das decisões. Em ambos os casos, na Serra do Facão e no parque Guará, houve necessidade de ajuizamento de ação, a indicar claramente que não houve negociação com sucesso

anteriormente, uma vez que o *interesse de agir* é condição para a aceitação de um pedido judicial. Na Anta Gorda, inclusive, há a queixa incisiva de que a participação do prefeito de Catalão só acontece por meio de representações nas audiências públicas, com vistas ao licenciamento e é sempre uma presença parcial, nitidamente favorável aos empreendedores da construção da hidrelétrica.

Quanto ao Legislativo, há a participação reconhecida e elogiada em algumas entrevistas de deputados, no caso do DF – a de Rodrigo Rolemberg, e no da hidrelétrica, a de Mauro Rubens. Demonstra a existência de parcela do Legislativo (bancada ambientalista?) comprometida com as causas socioambientais. O deputado estadual de Goiás Mauro Rubens (PT) e sua frente parlamentar são insistentemente vistos como fortes aliados pelos militantes atingidos pelas barragens, pelos representantes da UFG e pela diocese de Ipameri. Nisto há consenso até com os opositores da causa, fato que foi observado num seminário temático promovido pelos setores militantes, o que reforça a veracidade dos depoimentos.

A comunidade do parque do Guará fez registrar nos grupos focais somente a presença e atuação de um membro do Poder Legislativo: o deputado distrital Chico Floresta, referido como *o único* deputado a se importar com as questões da comunidade. Note-se que há disparidade entre os nomes dos deputados citados no processo de entrevistas e no grupo focal. O deputado distrital Floresta não aparece nas entrevistas, e seu nome foi substituído por Rolemberg.

Mas é reconhecimento geral de que são apenas pequenas parcelas do legislativo estadual, distrital ou federal comprometida com as causas socioambientais. Não corresponde, nem de longe, à totalidade das opiniões e ações dos deputados, e menos ainda dos vereadores. Na Anta Gorda, nenhum vereador das localidades próximas se sensibilizou com a causa social do grupo: nas entrevistas não houve qualquer referência a vereadores engajados e não os encontramos em nenhum momento especial da discussão dos problemas afetos às comunidades que os elegeram. No DF, constata-se o deplorável papel do legislativo com emendas em favor dos chacareiros para uma nova poligonal que contorne certas propriedades de chacareiros. Assim os parques são submetidos a freqüentes mudanças de suas poligonais com constante indefinição de sua área ao arripio da legislação vigente anterior e de sua própria natureza e finalidade. Crítica semelhante se faz em relação às liminares do Judiciário concedidas em favor dos chacareiros, com conseqüente alteração constante das poligonais dos parques.

Em síntese, transparece de modo claro no conjunto das entrevistas e em cada uma delas em particular a inexistência de política socioambiental consistente.

Em Goiás, a exemplo do que ocorre em todo o território nacional, inexistem, por exemplo, constatação de aplicação de investimento na busca de alternativas energéticas e de menor impacto socioambiental; inexistem programas de deslocamento paulatino e gradual da população atingida, na consideração integral de suas necessidades: econômica, cultural-social, psicossocial e afetiva; inexistem programas consolidados de consideração global e integral das bacias hidrográficas e do impacto aos biomas – o que há é um estudo integrado iniciado muito recentemente por força da mobilização do Ministério Público de Goiás, pela pressão dos movimentos sociais, dos segmentos de maior militância das universidades e da ação pontual de algumas ONGs como transparece na fala do promotor público. Incipiente, se poderia dizer, ante a dimensão e gravidade do problema. E o pior, já com suspeitas de padronização (um modelo único reproduzido) em todos os casos de licenciamento ambiental para a construção de hidrelétricas.

Em Brasília, ao afirmar que desconhecia o problema do Setor Vertical Sul a administração revela um descompromisso socioambiental e a desconexão histórica das sucessivas administrações com as comunidades que as elegem. Essa resposta surpreendente da gerente de parques denota a fragmentação do conhecimento, os desafios da interação entre governo-administração-comunidade e a “ignorância” gerada pela burocracia interna do governo do DF. Revela ainda aspectos fundamentais das opções de política pública, a descontinuidade entre os trabalhos de uma gestão e de outra, a excessiva burocracia como causa da fragmentação, o descuido efetivo do meio ambiente gerado pela separação da Comparques da Secretaria do Meio Ambiente, como uma secretaria autônoma, o descompasso das opções políticas, entre tantos outros. Isto inclusive é possível vislumbrar nas respostas de outros entrevistados quando indagados sobre este desconhecimento.

Há um propósito de favorecer a especulação imobiliário-fundiária por trás deste flagrante desconhecimento-descompromisso? Apesar de estar há pouco tempo perante a gerência de parques, não estaria obrigada a atual administração, bem como a anterior, ao repasse de informações relevantes no histórico (muito recente, diga-se de passagem – menos de 10 anos) de um assunto que lhes é pertinente – os parques?

A fragmentação da administração pública é notada também na fala da gerente da SEDURP quando reconhece que havia um problema – já detectado e em vistas de solução – de informações que não eram repassadas entre as secretarias, como os casos dos proprietários de lotes registrados dentro das poligonais do parque. Aliás, o problema do traçado topográfico das poligonais é recorrente na fala da SEDURP, sempre sob alterações. E foi observado em mais de uma entrevista e não poucas conversas informais.

Dentro do governo do DF, há opiniões distintas e flagrantes: enquanto a gerente de parques deixa entrever que o cercamento do parque é uma atividade positiva do governo, entre outras, a gerente do SEDURP pensa que a cerca afasta a população do uso real do parque e, em consequência, esta não se engaja ou compromete numa espécie de co-gestão do parque como em outras iniciativas já existentes dentro da própria região metropolitana de Brasília. Estas divergências são positivas em termos de evolução e crítica interna, mas negativas no tocante à busca de uma política eficaz e de continuidade homoganeamente defendida em âmbito do governo.

Na opinião da gerência de parques as ações em defesa do meio ambiente são proteladas e condicionadas à saída dos remanescentes dos ocupantes (os chacareiros – 60 famílias restantes). Não haveria alternativas para a defesa do parque e a recuperação das áreas degradadas ainda com os chacareiros presentes? Como compenetrar a ocupação já existente, algumas anteriores à criação dos parques como recorda o ex-secretário do fórum de ONGs, com medidas concretas e atuais de preservação? Não é este o desafio socioambiental premente? Políticas malfadadas fundiárias e de conservação ambiental justificam o atual descaso pelas áreas remanescentes de cobertura vegetal do cerrado? Protelar equivale, nestes casos, condená-las ao risco – mesmo de novas ocupações - e, talvez, à extinção da cobertura vegetal remanescente.

7.2. Os discursos desenvolvimentistas e/ou desencontrados dos agentes públicos e técnicos

Os interlocutores técnicos – sobretudo os de formação administrativa, jurídica ou de engenharia elétrica – tendem a reproduzir o discurso do imperativo do desenvolvimento – o discurso desenvolvimentista, quer em relação à necessidade de hidrelétricas para o abastecimento de energia, quer em relação ao aproveitamento do parque para fins de composição urbana e fundiária. Nem mesmo algum dos representantes do Ministério Público escapuliu à regra. Isto parece indicar uma ressonância da forma acrítica do ensino técnico universitário no Brasil, a primar pelo tecnicismo sem uma visão integrada e ampla. Ao longo da entrevista, porque instados, são até capazes de esboçar uma visão mais compreensiva, que abarque também a dimensão socioambiental e não eminentemente o desenvolvimento e o progresso em bases econômicas. Mas isso não ocorre de imediato.

Há ainda muitas respostas que se manifestam evasivas quando dizem respeito às peculiaridades ou especificidades de cada setor em relação às suas incumbências sociais. Em geral se recorre à necessidade de outras informações técnicas indisponíveis no

momento da entrevista como justificativa. Ocorre particularmente quando entrevistamos os técnicos em energia elétrica, direito, meio ambiente ou administração pública. Justamente relativos aos eixos de nossa pesquisa: o que permite deduzir que em termos de política pública e de estratégias de ação político-jurídica concernentes às políticas públicas não há elementos consistentes. Existem sim informações técnicas nos vários âmbitos, mas desencontradas no tocante à efetiva atuação diante dos desafios socioambientais. São hauridas abstratamente e não tocam a realidade que se mostra trágica.

O interlocutor do IBAMA, relativo à pesquisa do rio São Marcos, apresenta sua posição, enquanto técnico, e o da instituição, como neutra. Certamente, isto é ressonância da forma como os mesmos são preparados, porque pelo que pudemos acompanhar transparece de fato honestidade não só no discurso como no procedimento dos agentes do IBAMA local. Isto é até mesmo constatado na fala de outros interlocutores, como se entrevê claramente na entrevista do bispo diocesano que apresenta a seriedade dos técnicos locais do IBAMA e da agência estadual que conhece. Todavia, subsiste a indagação: como pode ser neutra uma instituição destinada à proteção ambiental, como diz seu próprio nome e sua finalidade legal? Num caso deste, com supressão de diversas espécies de árvores, com comprometimento da piracema, do curso natural dos rios, das nascentes, como o IBAMA e as agências ambientais podem manter-se neutros? Não deveriam, de antemão, manifestar uma conduta preventiva e ao mesmo tempo de defesa do cerrado?

Subjaz a triste constatação do despreparo da administração pública para as soluções urgentes nestes casos que exigem imediata resposta. Quando indagada a gerente de parques afirmou que não tinha idéia de como devem ser as ações em defesa do meio ambiente. Talvez pela surpresa da indagação, pela brusquidão da pergunta. Mas não era essa uma de suas precípuas incumbências? A Comparques não deve estar preparada para o encaminhamento de soluções nestes casos, uma vez que, como fizeram constar inúmeros interlocutores, inclusive a própria representante da Comparques, este problema afeta muitos parques em Brasília, ou a quase totalidade deles, segundo a entrevista do administrador do parque?

É gritante também a contradição do número de famílias removidas do parque: 196 segundo o gerente de parques contra 168 apontadas pelo administrador do parque. O mesmo sucede em relação aos números dos chacareiros remanescentes (60 contra 68). Obviamente isto é indício de problemas administrativos. A quem assiste a razão? Porque este desencontro entre membros de uma mesma secretaria? O representante do movimento

ambientalista fala de 80 famílias ainda alojadas no interior do parque. Os números da gerência de parques estariam subestimados? Há intencionalidade?

A fala do educador ambiental da SEMARH confirma um fato já notado, inclusive em dissertações de mestrado defendidas em outros cursos da UnB: há uma ausência de infraestrutura operante e políticas públicas consistentes para os parques do DF. Os parques constam só no papel.

Existem atividades pontuais, de campanhas específicas, como o mutirão da CAESB – outrora também apontado pelo administrador, o que não significa uma política pública efetiva – pois não é processual, continuada, eficaz, mas pontual e de efeito imediato, e, em geral, tem índole curativa.

Subsiste ainda o risco de reduzir o parque à condição de ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico, e não mais parque ecológico – com plano de manejo e ocupação – conforme a denúncia constante na entrevista da gerente da subsecretaria do SEDURP.

Outra denúncia importante foi feita pelo assessor da Câmara e professor universitário. Em sua entrevista, que é o caso da permuta da zona onde seria construído o Park Sul por outra, na mesma região, a indicar uma manobra política e sutil. Parece ser um expediente recorrente nas administrações da capital, que reduz em muito o comprometimento dos governantes com as áreas efetivamente relevantes para efeito de preservação. Novamente, há o descompasso entre a situação socioambiental e as políticas públicas, bem como a alta vulnerabilidade do poder público ante as pressões mercadológicas.

Por fim, a política pública ancorada em uma ou duas pessoas carismáticas citadas em mais de uma entrevista, denota a fragilidade da política pública. Não é o conjunto da administração pública, mas pessoas preparadas, carismáticas, abnegadas e idealistas que impulsionam atuações consistentes da população e do poder público. Bom quando surtem algum efeito em termos de preservação, mas muito ruim enquanto continuidade política, enquanto opção pública de ação. Nestes casos, a população e o poder público não se envolvem como coletividade, mas são iniciativas individuais, mas sem a força coletiva e estatal.

Parece importante atentar para a sugestão do Procurador da República entrevistado no DF de se constituírem agências ambientais independentes em razão da confluência dos interesses empreendedores e eleitores do poder público e das agências ambientais. O que existe hoje induz a uma espécie de “auto-licenciamento” porque quem outorga licenças é o mesmo que pretende ampliar suas estratégias político-econômicas.

Ao mesmo tempo emerge a necessidade de buscar esferas administrativas intermediárias para solução dos conflitos antes do ajuizamento de ações na Justiça. O estado deve ser o facilitador/articulador/coordenador da vitalidade e revitalização dos parques? Qual seu papel primordial neste âmbito?

Segundo uma tese defendida pelo assessor da Câmara em sua entrevista, devemos partir para um modelo de administração conjunta com a população local, especialmente as com modo de vida tradicionais, na co-gestão do parque. Aliás, muitos interlocutores falaram da necessidade da ação conjunta entre a comunidade e o poder público, particularmente na fiscalização. A cooperação e a educação ambiental são prioritárias. A necessidade da participação da comunidade, de ouvi-la, de sua co-gestão é cogente. Isto ficou muito claro nas entrevistas do dirigente da ONG, da gerente do SEDURP - quando se reportava à necessidade dos parques abertos, e do dirigente movimento ambientalista.

Relacionado a isto existe o problema da confusão entre propriedade pública e privada na órbita das invasões suscitado na entrevista do diretor da Escola da Natureza, outrora educador ambiental do Guará. O interlocutor acusa a inoperância do Estado e a falta de mobilização social. A comunidade e o Estado precisam se apossar e ver os parques não como problema, mas como solução social. Intervém novamente aqui o problema da nova esfera pública e a fluidez de seus contornos. Não se trata de deslocar o espaço da política para fora e contra o Estado, mas de conceber a relação social em sua complexidade, nos paradoxos de proximidade e oposição entre as forças públicas e privadas, como pudemos refletir anteriormente (cf. 36-60) Na medida que forem partícipes, os cidadãos tendem a assumir melhor seus deveres, vigiar mais a consecução das políticas públicas e exigir condutas adequadas e responsáveis da administração pública.

Em suma, três características se mostraram relevantes no tocante à atuação dos agentes públicos e ambientais coletadas mediante as entrevistas: 1) a desconexão entre os vários setores administrativos envolvidos, sem um trabalho seqüencial e continuado; 2) despreparo de dirigentes administrativos em dimensões precípuas que lhe dizem respeito; 3) necessidade de políticas públicas que amparem maior co-gestão da comunidade e do poder público e induzam uma autonomia maior das agências fiscalizadoras e licenciadora em relação ao poder público constituído.

8. A força do poder econômico

Muito embora já tenhamos aventado anteriormente a força do poder econômico em relação aos distúrbios ambientais quando da análise de outros aspectos das entrevistas, queremos aqui assinalar alguns pontos que julgamos substanciais.

A unanimidade dos entrevistados percebe interesse de lucro por parte dos empreendedores. O representante do MP de Catalão fala em fazer as empresas arcarem com toda espécie de riscos do empreendimento (social, econômico, ambiental, cultural-afetivo...) por conta do lucro que dele advém. Os atingidos por barragem e militantes são incisivos em perceber o lucro exorbitante das hidrelétricas. Da mesma forma o faz o fazendeiro, que embora atingido, tenha uma propriedade considerável. O representante do IBAMA nota-o também. Até mesmo o representante da distribuidora de energia em Goiás, CELG, e o secretário municipal percebem o empreendimento como lucrativo. Há uma unanimidade em afirmar que na sociedade atual predomina a força de pequenos grupos, que detém o poder econômico. Em outras palavras, em termos da análise social crítica, os que detêm os meios de produção são hegemônicos e ditam as práticas sociais a despeito de qualquer política pública.

A recente decisão havida na 2ª Vara da Justiça Estadual de Catalão revela quão complexa é a relação do Judiciário com a comunidade e como intervêm os interesses econômicos hegemônicos. O juiz Marcus Vinícius Aires Barreto, mediante a concessão de interdito proibitório em favor das empresas consorciadas, contra lideranças do MAB imprecisamente qualificadas (envolvendo até dois padres católicos da região que sequer compõe os quadros do movimento), aceitou o questionável argumento das consorciadas de que se trata da defesa de “interesse público” e do cumprimento da “função social” da terra a construção da hidrelétrica (cf. Barreto, 2007). Decisões como essas são comuns e se proliferam pelo país.

Sob a máscara do interesse público, porque as hidrelétricas geram energia pública, interesses privados de lucro ficam ocultos. Embora, contraditoriamente, sabidos por todos. Assim, por decorrência legal, se cumpridos os requisitos, há uma substancial supressão de vegetação de cerrado pelas empreendedoras, sem qualquer contrapartida significativa socioambiental, com danos irreversíveis ao meio ambiente (porque nunca se recompõe uma área devastada na sua situação original). No máximo, por decorrência do cumprimento do contrato legal, as empreendedoras se comprometem a contribuir na preservação de outra mata nativa congênere – que no caso será parte do Parque Ecológico das Emas, próximo à Brasília, com a perda substancial que isto significa para a região

sudeste goiana. Assim, sob a égide do interesse público, como se depreende da própria afirmação do representante do IBAMA, as empreendedoras, se licenciadas, podem desmatar, como sucede com os proprietários rurais. Todavia a devastação decorrente da construção da hidrelétrica é enormemente superior a do pequeno proprietário rural. O licenciamento de derrubada de árvores de um camponês, cuja propriedade destina-se à subsistência familiar, afeta muito menos o bioma que o afogamento e destocamento de árvores operadas por um consórcio para o represamento dos rios e a construção de hidrelétricas. Neste caso, é uma área inteira devastada. Acresça-se a isto, o lamentável fato de o cerrado não gozar de uma proteção especial constitucional nestes e noutros casos. Sobre isto, há referências nas entrevistas dos dois casos analisados, na fala do bispo e do promotor público, pela Serra do Facão, do assessor da Câmara, do procurador da República, dos dirigentes das ONGs e dos educadores ambientais no caso do parque do Guará.

Em mais de uma entrevista relativas à Serra do Facão há referência ao valor da terra arbitrado pelo juiz contra o valor que o empreendedor desejava pagar. Pode-se constatá-lo nas falas do promotor, do secretário da prefeitura, do bispo, da professora universitária e do proprietário rural que não era pequeno. Em duas entrevistas, aparece nominalmente o valor arbitrado em 11 mil; e também em duas, que a terra oferecida vale menos do que a terra pretendida. Mas em todos esses casos subsiste como última alternativa a lógica do mercado - a comprovar a tese aqui defendida da força do poder econômico, que transparece na quase totalidade dos discursos dos entrevistados. A lógica predominante não é a do bem comum, do valor da comunidade, do meio ambiente, mas a do melhor preço, do maior ganho.

Praticamente todos os interlocutores manifestaram preocupação quanto à indenização justa dos atingidos e até o secretário da prefeitura insiste neste ponto. Diferese, no entanto, sobre o que se entende por *justa*. Em mais de uma vez, e isto é por demais explícito nas falas do bispo e do promotor, não basta a indenização pelo valor da terra e sequer a terra pode ser apenas cambiada por outra de igual dimensão e valor. Há que se considerar muitos outros aspectos, desde as benfeitorias, produção, árvores, como os riscos morais e culturais – desagregação social, desestabilização cultural e sentimental, e tantos outros. Os atingidos e os militantes em seu favor (os membros militantes da igreja e da universidade) sequer querem considerar a questão da indenização por julgarem-na fora do foco. O problema central, para eles, como de fato é, está no modelo econômico e suas conseqüências desastrosas para o meio ambiente e a comunidade ribeirinha.

O deslocamento da população agrava o êxodo rural e traz sérias conseqüências sociais, o que está muito claro nas falas do bispo, do promotor e do secretário da prefeitura. A migração de funcionários para as hidrelétricas complexifica a já frágil estabilidade familiar com aumento significativo do comércio sexual e do aumento do nascimento de crianças sem pais definidos, o que também consta de algumas entrevistas.

Na fala do representante do MP há referência à construção de um posto policial, o que já indica a preocupação com as conseqüências sociais da obra, com a necessidade de segurança em vista do aumento, ao menos possível, da violência e criminalidade.

A denúncia do advogado da APEGO e da representante da UFG, de que em certo momento houve uma manifestação de “dúvida” das empreiteiras sobre a construção ou não da barragem reflete o jogo político: as empreiteiras sucumbiam às pressões da comunidade com conseqüente desinteresse econômico? De todo modo, não afeta grandemente a população pela insegurança? Por outro lado, a protelação das obras não é um jogo querido pelos oponentes da construção? Há verdadeiro interesse em interpelar os empreiteiros para que fixem tempo de início das obras como quer o advogado da APEGO? A quem beneficia este vai-e-vem de informações?

O fato de que, ao final das negociações, o consórcio de empresas para a construção hidrelétrica ter-se reforçado com a entrada de FURNAS e do licenciamento para o início das obras ter finalmente acontecido, denota que realmente se trata apenas de um jogo político, da espera pelo momento mais propício de ação, para o apaziguamento dos ânimos e convencimento do mercado.

Como vimos, vários interlocutores declararam que existe energia bastante em Goiás, inclusive para as exportações para outros estados. Não é, portanto, um problema de necessidade da população, nem uma emergência. Antes, é resultado de uma política pública destinada a servir de infraestrutura para um modelo de desenvolvimento com base na industrialização e no agronegócio de caráter poluente, predatório e agressivo ao meio ambiente. A finalidade é eminentemente econômica e enrijece o capital, especialmente voltado ao exterior e à exportação: basta notar que um dos membros do consórcio para a construção da hidrelétrica é a ALCOA, multinacional fundada e sediada nos Estados Unidos da América (cf. www.alcoa.com), destinada à produção do alumínio, cujo processo de extração e refino exige grande quantidade de energia elétrica.

O mesmo sucede no Guará. Os empreendimentos imobiliários têm única e exclusivamente o interesse lucrativo, movidos pela força especulativa. Os parques, originalmente destinados à conservação e à preservação, são vistos como reserva de terra para o mercado imobiliário. E nisto cooperam as administrações públicas do DF. O Setor

Vertical Park Sul não se mostrou como exceção. Ao contrário, é a força especulativa imobiliária que dá o tom da composição urbanística e geográfica do Distrito Federal. E cada vez mais o cerrado primitivo cede espaço às edificações da cidade.

No discurso de alguns interlocutores, particularmente no discurso do líder do movimento ambientalista, sobressai o fato que o Setor Habitacional Vertical projetado para o Guará não atende à população local, mas a uma classe média, notadamente exógena, que não é contemplada sequer nos programas habitacionais locais.

Mesmo o problema dos chacareiros residentes no parque, moradores anteriores ao parque ou invasores recentes, tem um fundo econômico evidente. Na fala de um dos entrevistados – o diretor da Escola da Natureza, que é também educador ambiental, conhece bem os parques de Brasília e o parque Ezequias Heringer em particular, tendo inclusive sido aluno do patrono do parque - esta relação de depredação por razões econômicas é muito clara:

Então, por exemplo, como passa o córrego e tem a mata ciliar do parque – que é uma das razões para a criação do parque – até porque algumas espécies são endêmicas – Então o que acontece? A invasão é predatória porque os invasores vão para as margens do córrego por causa da disponibilidade da água. Mesmo que não seja para o consumo direto mas para as criações. É, como diz o Guimarães Rosa, na fala de Teobaldo: ‘perto de muita água, tudo é mais feliz’. Então, a invasão é acompanhada de uma predação muito grande, com a derrubada da mata de galeria, que é um problema sério do parque: tem erosão, assoreamento, etc... (entrevista do dia 12/12/2006)

Este mesmo interlocutor, por conta de suas pesquisas acadêmicas, nos forneceu preciosos elementos acerca da formação urbanística de Brasília, que transcrevemos aqui, a modo de síntese, do que queremos dizer a respeito da força do poder econômico e suas pressões à área metropolitana da capital:

O modelo de desenvolvimento sustentável é um modelo globalizado, predatório e desconsidera o nosso ambiente natural, a nossa cultura. Desconsidera a riqueza da nossa biodiversidade, desconsidera a riqueza da diversidade de fazeres e saberes, desconsidera totalmente o potencial criativo de que somos dotados. Então eu vejo este processo de urbanização que acompanha o modelo de desenvolvimento sustentável como caótico. E desenraíza. Então o que aconteceu? Você substituiu uma das maiores biodiversidades do planeta pela monocultura, o que não se transformou em carvão no cerrado, apodreceu ou foi queimado. O sertanejo foi expulso de sua casa e veio para cá. Como, p. ex., quando vê a ocupação do Distrito Federal, ela é um reflexo de todo este processo. Então, hoje você não pode falar mais de Brasília e cidades satélites. É toda uma grande região metropolitana. O Distrito Federal todo está se transformando numa cidade. Os problemas decorrentes disto daí então são enormes e de uma complexidade imensa. Porque você tem uma massa humana enorme convergindo para a cumeeira do país. Então nós temos nesta região daqui até Formosa, as nascentes das principais bacias hidrográficas da América. Então o que acontece: não chega água aqui. Só sai. Neste processo desordenado, como p. ex. , no parque ecológico do Guará, quantas nascentes secaram? Quanto o córrego do Guará foi prejudicado? (...) Você pode dividir em fases: no período da construção, o plano do governo, por mais ingênuo que possa parecer era o seguinte: Juscelino fez uma chamada para a construção da cidade. Veio gente do país todo. O plano era o seguinte:

“olha, a conversa ‘tá boa, mas cada um volta para sua casa, vão ficar no máximo umas três mil e quinhentas pessoas para trabalharem em áreas urbanas e darem um suporte’ (...) O que aconteceu? A população, o sertanejo, optaram por continuar. Então a coisa começou a mudar. Então a tendência, quando houve este movimento pra continuar a população aqui, começaram a ser criadas as satélites. Vieram os governos militares, durante os governos militares havia uma política pública de contenção da expansão urbana. Qual foi a estratégia? Na época, o IBDF financia plantio de eucaliptos e pinus. Então o GDF criou a Proflora, como uma empresa de reflorestamento, pegou verba do IBDF e criou os cinturões de eucaliptos e pinus nas áreas de tensão que tinham vocação para crescimento urbano. Você vê que tem eucalipto pelo DF todo, inclusive o professor Ezequias Heringer foi convidado para ser professor da Proflora, e pediu demissão logo depois porque discordou do projeto, que são verdadeiras barreiras dos corredores ecológicos e espécies exóticas que geram hábito ambiental inclusive. Não existe uma fauna que consuma estes...Então aí o que aconteceu, você tinha este período em que havia esta contenção e depois deste período militar nesta contenção, com a estratégia dos eucaliptos e pinus, veio a democratização do DF e no processo de democratização do DF, houve uma inversão. Ou seja, promoveu-se - até para a criação de currais eleitorais - promoveu-se o crescimento urbano e até hoje continua chegando gente. Então começaram a surgir assentamentos no Distrito Federal todinho e depois surgiu a questão dos condomínios e virou esta loucura que está aí agora. Que é um problema praticamente sem solução (entrevista do dia 12/12/2006)

Como se nota, o problema da propriedade privada e individual em oposição aos interesses socioambientais, públicos e coletivos é chave de leitura essencial nos conflitos ensejados nos dois casos. Em última análise, são respeitantes às dimensões constitutivas do conflito ambiental nos termos expostos por Acserald (2004): a apropriação simbólica; a apropriação material, durabilidade e interatividade espacial das práticas sociais (cf. p. 79). Manifestam-se como problemas econômicos, de abastecimento da indústria, da crise de habitação, de opção equivocada de urbanização e desenvolvimento, que forjam a destruição do meio ambiente e tornam a questão socioambiental esse desafio imenso.

X

PROPOSTAS DE POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL RELATIVAS AOS

CASOS INVESTIGADOS

“En términos genéricos, con los que prácticamente cualquiera estaría de acuerdo, por Política Social podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para a población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas” (Romero, Fundamentos teóricos da Política Social: 34)

“El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Meny & Toenig, Las políticas publicas: 7)

As propostas de políticas públicas de que lançamos mão agora se destinam a incrementar e a tornar mais eficaz o processo de solução das demandas socioambientais no âmbito de atuação das ONGs ambientais. Elas já transparecem ao longo da discussão anterior, notadamente no tópico concernente aos eixos da pesquisa e na avaliação dos dados da investigação. Todavia, achamos por bem concatená-las aqui, a modo de síntese, para melhor visualizar as metas da pesquisa.

Estão dispostas em dois sentidos diversos, mas complementares: 1) as que agruparemos sob o nome de propostas de políticas públicas *stricto sensu*, por subsumirem-se no âmbito da esfera do poder público, ou seja, as que incidem exclusivamente sobre os poderes públicos constituídos, Executivo, Judiciário e Legislativo; 2) as propostas de políticas públicas *lato sensu*, isto é, as que concernem à nova esfera pública, em que há a presença estatal ao lado de outros atores privados - a esfera do poder público e a esfera privada confluem: neste caso, a presença do Estado continua imprescindível, porém não é exclusiva.

A) propostas de políticas públicas *stricto sensu* ou da esfera do poder público

1. Mudança constitucional e legislativa

1.1. A necessidade de reconhecimento constitucional do cerrado como “patrimônio natural”

Como dissemos anteriormente, o cerrado, a despeito da sua relevância no cenário nacional e internacional porquanto ecossistema de configuração ímpar, não fora reconhecido na CF de 1988 como patrimônio nacional, a exemplo do que sucede com a Mata Atlântica, a Amazônia e o Pantanal. Evidentemente, isto não é uma garantia

absoluta de preservação do bioma. Todavia, é uma garantia jurídica importante e implica em políticas públicas coerentes. Permite aos militantes ambientalistas, ao Ministério Público e à sociedade civil organizada reivindicarem incisivamente sua proteção. É imprescindível passo para uma efetiva proteção do bioma, de modo incisivo. A relação do cerrado com os outros ecossistemas nacionais, sua importância no cenário hidrológico, o patrimônio natural que abriga, a sua biodiversidade e a sociodiversidade a ela relacionada, particularmente os cerradeiros, são elementos substanciais que lhe conferem um estatuto especial na configuração ambiental do país e com repercussões fora do Brasil. Assim, a nossa primeira sugestão, unindo-nos a um coro crescente de cientistas e ambientalistas, é de que se aprove emenda constitucional no sentido de se reconhecer o cerrado como “patrimônio natural” do Brasil, em vista de sua maior proteção. Esta proposta é abrangente e incorpora os dois casos analisados, uma vez que tanto em Brasília como no sudeste goiano o que se tem é predominantemente o ecossistema “cerrado”, em suas variações já descritas anteriormente.

1.2. A premência de uma legislação social e ambiental específica sobre a construção de barragens em vista de hidrelétricas

A ausência de uma legislação social e ambiental específica acerca da construção de barragens para as hidrelétricas causa não poucos transtornos socioambientais. Muitos deles foram referidos por ocasião da análise do caso da hidrelétrica do rio São Marcos. O principal problema é o de justamente considerar a construção das hidrelétricas uma finalidade social, quando na verdade mascara interesses econômicos dos grandes complexos industriais, notadamente da metalurgia. Ao subsumir-se a construção como função social, ofusca-se o desastre ambiental provocado pela construção das usinas hidrelétricas, oculta-se as mazelas sociais decorrentes, como apontamos anteriormente e não se compreende a interação umbilical entre as diferentes regiões geo-espaciais nacionais, marcada pela relação visceral entre os diversos biomas e entre os rios de uma mesma ou de contíguas bacias hidrográficas. Portanto, sob a égide de uma pretensa *função social* da propriedade, a visar o benefício dos grandes consórcios de empreiteiras do setor hidrelétrico e não um interesse público como se propala, anula-se uma verdadeira *função socioambiental* da propriedade orientada para os sujeitos coletivos e seus direitos coletivos e difusos, notadamente a preservação/conservação de áreas relevantes da socio-biodiversidade pátria, ameaçadas de destruição.

Quando falamos da necessidade de uma legislação específica, reforçamos o pleito emergente dos movimentos sociais, especialmente do MAB, de que a legislação ambiental

hoje existente, a exigir um muito genérico e padronizado EIA e não mais preciso RIMA, não raras vezes depreciado nas análises técnicas, administrativas ou jurídicas, é insuficiente para compreender a complexidade socioambiental das regiões atingidas pela construção de hidrelétricas. Tampouco pressiona a favor de uma política energética abrangente, renovada, ambientalmente propícia, a incentivar a pesquisa, o avanço e a aplicação de fontes energéticas alternativas, renováveis, com menor desgaste ambiental e menos transtorno social, particularmente para as comunidades atingidas.

A falta de uma legislação específica impede, por exemplo, que haja uma padronização na abordagem da biodiversidade e os impactos atuais e futuros para o bioma afetado e para as populações circunvizinhas a eles interligadas. Obsta uma política específica sobre o modo de compreensão da vida dos atingidos, de suas necessidades prementes, de uma mesma linha de tratamento para um eventual deslocamento, com indenizações dignas e um deslocamento apropriado, a fim de se reproduzirem maximamente as condições anteriores de vida das famílias e comunidades.

Por fim, a premência de uma regulamentação peculiar se justifica sobretudo para que a sociedade e as comunidades em particular não sucumbam às pressões do poder econômico e nem se vejam à mercê da discricionariedade da administração pública ou sujeita aos entendimentos diferenciados de cada juiz ou tribunal nas causas a eles adstritas. Em uma palavra, é um imperativo moral que se traduz num imperativo jurídico, de imprimir segurança nas relações sociais. Ela deve estar alicerçada numa política energética de amplitude holonômica como proporemos mais adiante.

1.3. Aprovação do projeto de Lei Distrital 62/2003, na forma do substitutivo do Deputado Distrital Chico Floresta, de 2006.

No caso dos parques do DF é fundamental que se aprovelem também os projetos de lei complementar tangentes ao Sistema Único, particularmente na forma do texto substitutivo ao PLC 62/2003 do deputado Chico Floresta, que compreende a sugestão de ambientalistas e agentes públicos, técnicos e comunidade - portanto de pessoas envolvidas diretamente nas causas ambientais. A mudança do estatuto dos parques ecológicos para unidades de conservação é fundamental para sua proteção integral.

Segundo consta no texto do substitutivo, ele incorpora "sugestões da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, da Secretaria de Estado de Administração de Parques e Unidades de Conservação – COMPARQUES e, em especial, dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, entidades atuantes, que agregam

produtores rurais de diversas cidades do Distrito Federal e das comunidades interessadas” colhidas também em reuniões especiais, “além de sanar incorreções de técnica legislativa e de redação”. Pretende envolver a sociedade e o poder público na criação, implantação e gestão de ÁRIEs – Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

A própria Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu artigo 279, dispõe que o “Poder Público, assegurada a participação da coletividade, zelará pela conservação, proteção e recuperação do meio ambiente... e deverá: XXI – *Identificar, criar e administrar unidades de conservação e demais áreas de interesse ambiental*, estabelecendo normas a serem observadas nestas áreas, incluídos os respectivos planos de manejo (grifo nosso)”.

O projeto de Lei Complementar visa a suprir essa lacuna, em âmbito distrital, e instituir um sistema específico – o SDUC (Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza) - que regule a criação e gestão de suas unidades de conservação, bem como discipline os seus usos em função das diferentes categorias de manejo. Pretende-se, assim, garantir “a proteção de parcelas representativas do Bioma Cerrado, através da preservação, conservação e recuperação de áreas naturais protegidas” (cf. Chico Floresta, 2006: 20-21).

Reconhece-se que “a implantação desses espaços protegidos, denominados Unidades de Conservação, é uma estratégia utilizada em diversos países para assegurar a manutenção da biodiversidade”.

A respeito da problemática sobre a qual nos debruçamos, ou seja, a questão das unidades de conservação, especialmente os parques ecológicos, o substitutivo tem uma boa redação, particularmente nos art. 7, 8 e 11. O artigo 7º. Prevê dois tipos de unidades de conservação para o SDUC: as de proteção integral e as unidades de uso sustentável. As primeiras, entre as quais se encontram os parques ecológicos, têm como objetivo básico “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (art. 7, §1º). As categorias que compõem o grupo das Unidades de Proteção são descritas no artigo seguinte (o 8º.) em seus seis incisos: I – Estação Ecológica; II – Reserva Biológica; III – Parque Distrital Ecológico; IV - Área de Reserva Fundiária Ambiental; V – Monumento Natural; VI – Refúgio de Vida Silvestre.

Finalmente, chegamos aos parques ecológicos do DF, que é o caso do parque Ezequias Heringer. Segundo o texto do art. 11, “o Parque Distrital Ecológico tem como objetivos a preservação e conservação de ecossistemas naturais, paisagens de beleza cênica notável, atributos excepcionais de natureza geológica, geomorfológica,

espeleológica e histórica, além de proteger e recuperar recursos hídricos, edáficos e genéticos, promovendo também a recuperação de áreas degradadas com a revegetação de espécies nativas”.

Nos seus quatro parágrafos, o artigo 11 explicita quais as atividades a serem desenvolvidas no parque, em decorrência de sua própria natureza de ‘posse e domínio público’:

§ 1º As atividades de educação ambiental poderão ser desenvolvidas nestas unidades, sempre sujeitas às normas e restrições estabelecidas no plano de manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão gestor, e aquelas previstas em regimento específico.

§ 2º As atividades de turismo ecológico poderão ser desenvolvidas nestas unidades nos casos em que o plano de manejo permitir e sempre sujeitas às normas e restrições estabelecidas naquele plano, às normas estabelecidas pelo órgão gestor, e aquelas previstas em regimento específico.

§ 3º O Parque Distrital Ecológico é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a legislação vigente.

§ 4º A pesquisa científica dependerá de autorização prévia do órgão gestor e está sujeita às condições e restrições estabelecidas na autorização.

Entre outras coisas, o substitutivo também dispõe sobre a reserva da biosfera do cerrado (art. 42); sobre a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (todo o capítulo IV), sobre outras modalidades de unidades de conservação de uso sustentável (ainda no capítulo III).

Por tudo isto, especialmente pela sua abrangência, nítido caráter protecionista dos remanescentes de cerrado, por uma proposta sustentável e equacionada de criação, implantação e gestão das unidades de conservação, e pela linguagem e disposições específicas, reputamos que o substitutivo deveria ser aprovado com urgência a fim de permitir uma justa política distrital para as unidades de conservação, numa concepção sinérgica.

2. Mudanças administrativas

2.1. O problema do auto-licenciamento

Como foi dito por ocasião da avaliação das entrevistas, a sugestão do procurador da República entrevistado no DF de se constituírem agências ambientais independentes em razão da confluência dos interesses empreendedores do poder público e das agências ambientais se afigura como muito relevante. A maneira como hoje se dispõe do licenciamento ambiental induz a uma espécie de “auto-licenciamento” porque quem outorga licenças é o mesmo que pretende ampliar suas estratégias político-econômicas, ou

seja, o Estado. E não se pode esquecer que o estado é hoje um dos grandes agentes de destruição ambiental. E como pudemos demonstrar ao longo do desenvolvimento de nossa tese, suas opções não estão de modo alguma isentas de atrelamentos aos interesses econômicos da iniciativa privada. No caso, das hidrelétricas, os *royalties* provenientes da licença concedida para os consórcios empreendedores, além dos *royalties* de emborcação, são rendimentos por demais interessantes para se crer na neutralidade das administrações públicas. No outro caso, o dos parques do DF, o interesse é explicitamente o de atender as demandas imobiliárias, com beneficiamento das empresas especuladoras, e o aumento considerável do próprio *marketing* do executivo ou legislativo em prol de seus eleitores.

Portanto, a constituição de agências ambientais autônomas, com técnicos especialmente destinados ao exercício da gestão e fiscalização ambiental, com pessoal preferencialmente concursado em todos os escalões, forjaria uma nova postura diante das causas ambientais e uma maior autonomia e isenção nos relatórios e decisões. Implicaria num licenciamento mais confiável e menos atrelado às pressões político-econômicas.

Isto também não redundaria em multiplicidade de estruturas, haja vista que as agências ambientais, locais, estaduais e federais, já possuem uma estrutura própria, porém dependente. O que se pretende é apenas salvaguardar uma autonomia, porquanto esta espécie de “auto-licenciamento” é no mínimo imoral. Como pode uma secretaria vinculada à administração pública outorgar licenciamento em que a própria administração tem interesse numa decisão favorável aos empreendedores, em razão de seus projetos e programas políticos?

No caso do IBAMA, a agência ambiental federal, que em princípio poderia gozar de certa autonomia, sua submissão ao MMA, é notória. As linhas que assume são as ditadas pelo governo federal. Por outro lado, os cargos de coordenação e de direção são cargos de confiança da administração pública federal, o que implica também aqui num atrelamento.

Em suma, é mister desvincular o licenciamento da administração pública, mediante a criação de instâncias decisórias autônomas, que contemplem até a composição já existente nos conselhos de meio ambiente, que têm maior representação social.

2.2. Preparação dos agentes em matéria ambiental – a exigência dos concursos públicos

Conexo a este tema está, evidentemente, uma melhor preparação dos agentes públicos. Em nossa pesquisa, pudemos perceber que alguns agentes, talvez até por conta

de serem cargos comissionados, não pareciam, por conta de suas respostas, devidamente preparados para as funções exercidas, num evidente comprometimento dos serviços prestados. O concurso público, embora não seja a panacéia para a melhoria absoluta dos serviços prestados, implicam num maior controle e melhor seleção dos candidatos, além de corresponder à índole democrática a que se pretende. Por outro lado, subtrai da órbita discricionária da administração a escolha deste ou daquele indivíduo, geralmente subordinada aos ditames político-partidários e eleitorais. E ainda, os requisitos do concurso exigiriam uma formação adequada à função exercida, como elemento positivo no sentido de obrigar a uma preparação aprimorada dos candidatos.

2.3. Consistência da identidade das agências ambientais

O problema das agências ambientais também se refere a um outro elemento fundamental: o da sua própria identidade e competência. A questão do TAC de 21 de julho de 2004, relativo à exigência do EIBH, suscita uma profunda reflexão sobre a maneira distinta de conduta dos agentes de uma e de outra esfera da gestão ambiental. O presidente da AGMARN, acompanhado da assessoria jurídica da OAB/GO, consentiu com o MPE e MPF, de submeterem o licenciamento ambiental para a construção de barragens à exigência do EIBH, além do EIA/RIMA. Os agentes do IBAMA, embora presentes, resistiram, em nome da política ambiental e energética do governo federal, e não subscreveram o TAC (cf. MPF; MPEG; AGMARN, Termo de Ajustamento de Conduta: julho/2004). A falta de consenso e de uma identidade semelhante compromete à causa ambiental. Assim a exigência do EIBH passou a figurar apenas para os rios específicos estaduais de Goiás. Os rios federais, como o caso do São Marcos, que compõe a bacia do rio Paraná, mesmo que inserto no território de Goiás, isto não pode suceder, porque faltou a subscrição do IBAMA.

Há também problemas de competência que também desfavorecem o meio ambiente. Em muitos rios e mananciais que atravessam mais de um território isto é notório. Os rios fronteiriços submetem-se, dentro da mesma extensão, a condutas diferentes de mais de uma agência ambiental, conforme o território pertença a este ou aquele estado. São problemas derivados da forma federativa da constituição nacional e evidentemente não facilmente solucionáveis. Mas é fundamental uma discussão neste sentido e que se comecem a esboçar políticas públicas comuns entre as diferentes esferas de gestão e fiscalização, sobretudo nas zonas em que incidem mais de uma competência ou que são contíguas.

2.4. A problemática do EIBH e dos EIA/RIMA

A proposta anterior faz ver a importância do EIBH para as obras relativas aos rios em geral e do cerrado em particular. A exigência do EIBH é decorrente de uma compreensão sinérgica. O EIA/RIMA tem um caráter por demais localizado e preciso. Não confere ao estudo a amplitude necessária e não faz ver as conexões ecossistêmicas. O EIBH, ao contrário, permite entrever os impactos para além da região, as conexões entre as áreas protegidas, os efeitos devastadores em toda uma bacia hidrográfica. Por isto devia ser uma exigência legal para todo o território nacional. O TAC de Goiás deveria servir para outras unidades da federação e ser estendido a todo território nacional.

A exigência do EIA (Estudo de Impacto Ambiental) é instrumento legal decorrente da norma constitucional (art. 225, § 1º, IV da CF/88), confere à comunidade capacidade de participar do processo de licenciamento, porquanto o estudo tem como finalidade ser discutido e contraditado publicamente por dizer respeito a um bem público. A Lei n. 6938, art. 9, III, que define a Política Nacional de Meio Ambiente prevê este estudo como um de seus instrumentos legais. Também estabelece o CONAMA com o órgão competente para estabelecer normas para licenciamento das obras ou atividades potencialmente poluidoras, conforme o disposto no art. 8, I da L. 6938. Todavia, o CONAMA se desincumbiu desta obrigação pela Resolução 001/86. Cabe, agora, aos estados e municípios criarem normas neste campo. O RIMA, Relatório de Impacto Ambiental, é peça informada com dados científicos, jurídicos, de campo, de laboratório a comporem o processo de licenciamento. É englobado pelo EIA, mais abrangente. O EIA e o RIMA são franqueados à comunidade e aos movimentos ambientalistas durante duas fases importantes do processo de licenciamento, a fase dos comentários e da audiência pública. A audiência pública é essencial, e é disciplinada pelas Resoluções CONAMA – especialmente pelo art. 11, §2º da Resolução 001/86 e art. 2º. Da Resolução 09/87 (cf. Aguiar, 1998:114-117). Em nossa opinião, o EIBH - conforme denominação havida no TAC referido - é uma decorrência lógica da exigência do EIA/RIMA e uma justa ampliação. Não basta um estudo de impacto ambiental localizado. É preciso uma consideração sinérgica, integrada das conseqüências em toda a bacia hidrográfica em que se instalarão as hidrelétricas, uma vez que as alterações ecológicas são profundas e afetam uma grande dimensão territorial. Uma resolução do CONAMA neste sentido, associada às legislações ambientais municipais e estaduais, favoreceria a política ambiental neste campo.

Somos conscientes, porém, que não é uma proposta de efeito absoluto. Precisa ser contemplada e temporizada no conjunto das propostas aqui formuladas e de outras intervenientes. EIA/RIMA e EIBH só têm um efeito positivo se houver seriedade na sua elaboração e controle por parte da comunidade. Do contrário, se assistirá – como, aliás, já vem ocorrendo segundo denúncias dos interlocutores havidas na pesquisa observante – da padronização dos relatórios e estudos – feitos em série pelas agências ambientais com pequenas alterações ocasionais, mas que não correspondem às especificidades de cada caso. Daí a importância da vigilância dos atores sociais engajados e bem informados, bem como da opinião pública.

2.5. A conexão entre os trabalhos das secretarias da administração pública entre si e das diferentes administrações

Como pudemos constatar mediante as entrevistas e a pesquisa participante há uma desconexão entre os trabalhos das secretarias públicas. Além de informações desencontradas e opiniões divergentes entre secretarias distintas, há também desconexão no interior das próprias secretarias em decorrência das mudanças estruturais ou da conjuntura política. Isto é patente na pesquisa do DF. O desconhecimento sobre a existência do projeto do Setor Vertical Habitacional Sul não é simplesmente um equívoco desculpável por se tratar de um projeto de uma administração anterior, obstado pela mobilização social e pela ação judiciária. Revela antes um descompasso interno, com informações que não conferem. Sequer o acidente havido com um agente fiscalizador ambiental em consequência da hostilidade de chacareiros no interior do parque Guará foi devidamente registrado. Isto dificulta em muito os trabalhos de pesquisa e, em de modo incisivo, impede uma política pública consistente, que é processual e contínua.

Denota a existência de ações pontuais e provisórias, na maioria das vezes para sanar imediatamente problemas emergentes, de forma não-preventiva e profilática, mas para “tapar buracos”: conforme surgem os problemas, busca-se a solução. Há pouco planejamento e organização.

A conexão entre as secretarias e as administrações diferentes exige um sistema de arquivamento condizente, uma agilidade e centralização de informações e uma aprimoramento dos agentes. Exige que os projetos ambientais não estejam condicionados às intempéries políticas, mas adstritos a um programa aprovado, previamente estabelecido, processual, gradativo e continuado. Exige diálogo e transparência, e a melhor forma de

obtê-los é mediante a publicidade das informações, a participação comunitária e a vigilância social.

2.6. A fiscalização da fiscalização

Embora possa parecer redundante, faz mister um controle maior das instâncias que realizam a fiscalização ambiental. O que se pretende não é obviamente uma multiplicidade de organismos fiscalizadores, mas poucos e eficientes órgãos de controle. Os Conselhos de Meio Ambiente, em suas diversas instâncias, se constituem como fóruns privilegiados para esta ação. O Ministério Público é também instituição pública de atribuições significativas para a fiscalização e, não raras vezes, tem operado neste sentido, com reconhecida atuação no sentido de reverter o quadro de destruição ambiental. Não se pode é reduzir-lhe as competências constitucionais como algumas vezes uma parcela do congresso nacional pretende fazer, a fim de frear-lhe e restringir-lhe a ação. Ao contrário, o exercício das atuais competências constitucionais do Ministério Público, quer federal, quer estadual, favorece o aprimoramento de suas atribuições como *custos legis* e como curador do meio ambiente. Isto implica no fortalecimento, ampliação e aperfeiçoamento das instituições democráticas e dos mecanismos de denúncia, com o avanço inclusive tecnológico das formas de inspeção.

Tampouco se pode prescindir de uma ação contundente e eficaz da sociedade civil organizada. As ONGs, pela simples razão de possuírem experiência no trato ambiental e conhecimento técnico aprimorado, estão em condições especiais de se posicionarem positivamente na vigilância das ações de fiscalização das agências ambientais, seja o IBAMA, seja as agências ambientais estaduais. As comunidades, mediante suas lideranças, e os demais atores sociais engajados (universidades, igrejas, sindicatos...) são cooperadores também fundamentais no processo de fiscalização. O estabelecimento das redes sociais fomenta intercâmbio e permite maior acuidade na troca de informações, na apuração dos fatos e nas denúncias conseqüentes.

2.7. Política energética de configuração holonômica e eminentemente socioambiental

Dentre as dimensões assinaladas no âmbito das mudanças administrativas sobressai, mediante os dados dos casos analisados, a necessidade de uma política energética de configuração holonômica, ou seja, a integrar os diversos aspectos da complexidade eco-antropossocial, e torna a produção energética uma necessidade da

sociedade em sua compleição atual, menos impactante quer para a natureza, quer para as comunidades atingidas.

Como pudemos expor no capítulo concernente aos objetos empíricos da pesquisa (p. 124 e ss) e acerca do caso da hidrelétrica da Serra do Facão, em particular (p. 198-208), a política energética nacional está equivocadamente fundamentada na construção de usinas hidrelétricas, a despeito do avanço das pesquisas e dos modos de produção concernentes a outras fontes energéticas – como a eólica, a solar, melhor reaproveitamento das turbinas das usinas existentes e da própria configuração geomórfica das quedas d'água e de outros recursos naturais. As outras fontes são desprestigiadas por força das pressões dos grupos econômicos hegemônicos e em vista de uma concepção desenvolvimentista igualmente imprópria para o atual quadro de destruição ambiental planetária.

Urge, pois, ao lado de uma legislação adequada, uma compreensão socioambiental adequada da política energética, em conformidade com o grau de consciência ambiental atualmente em expansão, ensejados sobretudo pelas discussões do ecologismo militante e de acordo com o estágio atual de desenvolvimento tecnológico. É cogente a propulsão de modelos energéticos alternativos, que primem pela consideração da complexidade ambiental e da necessidade de frear a destruição planetária.

3. Mudanças no âmbito Judiciário

3.1. Criação de varas especializadas em matéria ambiental no Poder Judiciário e ampliação dos ofícios especializados no MP

Com efeito, quanto mais especializadas se tornarem as varas do Judiciário e quanto mais liberados estiverem os membros do MP, seja do MPE, seja do MPF, para as demandas ambientais, maior será também a consistência e pertinência dos pareceres e julgamentos. O desconhecimento, prático ou mesmo teórico, de elementos substanciais concernentes ao patrimônio natural, à biodiversidade, ao conhecimento tradicional, à sociodiversidade e suas relações com a natureza, à configuração hídrica e topográfica de uma região, impede que o Judiciário aprimore e apure suas decisões.

Evidentemente esta proposta esbarra na burocracia estatal e na já muito apertada agenda dos poderes públicos, com seu baixo contingente de julgadores e de membros do MP. Ou seja, as varas e tribunais tão abarrotados de processo, em princípio não podem se dar ao luxo de uma nova especialização. Todavia, em razão da relevância das causas socioambientais e da urgência do tema, que reflete uma preocupação social crescente em todos os níveis, torna cogente uma reestruturação neste âmbito, que poderia ser facilmente

realizada por meio de ajustes administrativos, especialmente no caso dos ofícios do MP, e algumas introduções legislativas infraconstitucionais no caso do Judiciário. A especialização, a exemplo do que já sucede nas causas cíveis e penais, imprimiria também maior agilidade às causas ambientais, sem importar em grandes alterações burocráticas, haja vista os progressos e benefícios da informática que se estendem cada vez mais sobre os poderes públicos e sobre os processos em trâmite no Judiciário de modo particular.

Há uma pressão crescente por parte dos produtores de energia elétrica a exigir da ANEEL “regras definitivas para os procedimentos de licenciamento”. Os produtores de Goiás alegam que o MP interfere e cria novas exigências mesmo quando a licença se encontra praticamente liberadas (cf. Monteiro, 2007, 17). O MP não tem competência legislativa. Não cria novas exigências, nem poder discricionário para fazê-lo. Elas decorrem dos diplomas legais. O que sucede é que as produtoras querem pressionar o governo para facilitar o licenciamento, sob a máscara de ‘se criarem regras definitivas’. Em outras palavras, querem que a administração pública, mediante a AGR (Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos) intervenha para exigir do MP uma conduta regular. Esta exigência dos produtores de energia tem um fundamento econômico gritante: se solucionados, garantiriam R\$ 3 bilhões em investimentos na geração de energia nos próximos dois ou três anos (cf. id., ib., loc. cit.).

Assim, a especialização dos ofícios no âmbito do MP também propiciaria maior clareza de ação no âmbito de suas competências e menor sujeição às pressões governamentais.

Para se obter um resultado melhor de controle de políticas ambientais no Judiciário há que se encontrar formas de coordenação – talvez um comitê – dos trabalhos de cada membro isolado do Ministério Público a fim de se descortinarem estratégias comuns de proteção ambiental: “Essa coordenação de atividades poderia transformar essas muitas ilhas que temos espalhadas pelo território, no mínimo, num arquipélago, e esse é o grande desafio que a nossa Câmara tem hoje. Outra prioridade nossa é a de, sempre que possível, desenvolver trabalhos em parceria...” (Gurgel Santos, 2001:69.)

Sem que isto implique num controle rígido e antidemocrático que engesse a ação do Ministério Público, reservando-se um razoável grau de flexibilidade e liberdade de ação, a fim de se permitir um espaço à criatividade necessária ante as necessidades.

B) As propostas de políticas públicas *lato sensu* ou da esfera pública

1. A co-gestão dos parques públicos

Conforme fizemos constar na avaliação das entrevistas, apareceu entre as sugestões uma tese defendida pelo assessor da Câmara em sua entrevista, de que devemos partir para um modelo de administração conjunta com a população local, especialmente aquelas com modo de vida tradicionais, na co-gestão do parque. Resolvemos adotar esta proposta por parecer a melhor. O modelo de co-gestão, defendido por muitos cientistas, favorece e muito a política pública destinada aos parques, sobretudo no que concerne à cooperação de gestão, a educação ambiental e a fiscalização. Comunidade e poder público intervêm como atores conjuntos. Ouvir a comunidade é parte integrante e prioritária do processo. Por outro lado, a representação da população, mediante os conselhos ambientais locais, faz com que haja transparência no uso dos recursos públicos e facilita a veiculação das reivindicações da comunidade no que tange aos parques. A existência ou não de cercamento, por exemplo, é uma decisão que compete majoritariamente à comunidade, ante os desafios e costumes que ela mesma enfrenta ou desenvolve.

O controle da proteção ambiental é também favorecido pela proximidade da comunidade, que atua na qualidade de co-gestora. Ao mesmo tempo, reforçam-se os laços da comunidade com seu patrimônio natural. A participação incrementa a cultura cidadã e permite uma natural ampliação da consciência ecológica pelo contato amigável com os bens protegidos. Os indivíduos acabam por sentir a necessidade da preservação, crescem no sentido de valorização coletiva, ampliam a noção de coisa pública. Sentem o parque como *nosso* e não como do Estado ou como área a ser privatizada.

Evidentemente, a co-gestão é um processo, paulatino e gradativo. As lideranças comunitárias vinculadas às causas ambientais devem ser chamadas de modo especial. A própria composição dos conselhos e as assembléias/audiências públicas induzem ao aparecimento e destaque das lideranças socioambientais. Neste aspecto, também é preponderante a intervenção dos movimentos ambientalistas e das ONGs.

2. Instâncias intermediárias de ação na administração pública

Emerge, pois, a necessidade de buscar instâncias administrativas intermediárias para solução dos conflitos antes do ajuizamento de ações na Justiça. A questão é que os trâmites burocráticos - quer na esfera administrativa, quer na esfera judiciária - constituem óbices significativos ao processo de consciência ambiental, de monitoramento de políticas

públicas, de reversão do quadro de destruição da natureza e de conservação/preservação do patrimônio público natural. O Estado deve ser o facilitador/articulador/coordenador da vitalidade e revitalização das áreas de cobertura vegetal e da biodiversidade. Deve fomentar a participação da comunidade, pela educação ambiental. A comunidade precisa participar e saber da riqueza que possui, para lutar pela sua preservação. A existência de grupos de pessoas, experientes e tecnicamente preparadas, que acompanhem as áreas destinadas à conservação dos biomas e as respectivas comunidades atingidas, e, ao mesmo tempo, sirvam de articuladoras nos processos em que se verifiquem agressões podem agilizar os mecanismos de defesa ambientais. Estas pessoas necessitam ser preparadas para o diálogo, e ao mesmo tempo, ter o conhecimento e as convicções necessárias para se oporem à degradação da natureza. Os conselhos comunitários já são instâncias constitucionais e legais que exercem de certa maneira esta função. Mas por serem restritos quanto ao número e à atuação, em razão das próprias dificuldades de encontros, das diversas atividades que os membros exercem, da gravidade e urgência dos temas ambientais, muitas vezes sua ação acaba se mostrando pontual e reduzida. A existência de pessoas capacitadas nas administrações locais, próximas às comunidades e às zonas ambientais de risco, favorecerá o diálogo, permitirá maior conhecimento das demandas da população local e redundará em diminuição das tensões e melhor administração dos conflitos socioambientais latentes.

3. Ampliação da atuação da sociedade civil e das ONGs militantes

Neste sentido, as ONGs militantes podem contribuir decisivamente, sobretudo as ONGs nacionais com pequena ou média estrutura, porque ainda livres das contaminações mercadológicas a que estão sujeitas as grandes ONGs internacionais, que muitas vezes reproduzem a lógica dos grandes complexos econômicos globais e representam seus interesses. As ONGs militantes, por estarem mais próximas aos ideários dos movimentos sociais, podem contribuir efetivamente para a proposição de um novo modelo social, de base coletiva e de favorecimento das reivindicações comunitárias de base. As esferas intermediárias da administração pública inclusive podem se beneficiar desta proximidade com as ONGs e de seu conhecimento especializado, contanto inclusive com pessoas a elas ligadas, bem com dos movimentos ambientalistas, para comporem seus quadros de pessoas capacitadas para a mediação social.

Não há necessidade de legislação nova para a ampliação da atuação da sociedade civil: os conselhos comunitários, a ação civil pública, as ações coletivas, o orçamento

participativo, as OSCIPs, os fóruns sociais, as audiências públicas e os estudos de impacto ambiental, locais e integrados, são mecanismos eficazes para que os líderes engajados e os representantes comunitários façam valer seus projetos alternativos. O problema está em realmente valorizar estas expressões populares, de modo que a população aprenda a utilizar esses mecanismos de forma mais ampla. Portanto, na base está um problema de qualidade da educação e do aprimoramento da participação, mediante o fortalecimento da cultura cidadã. Aliás, se o problema fosse apenas de ordem legal-constitucional, os países latino-americanos poderiam descansar em “berço esplêndido”. Todavia, a despeito de legislações até certo sentido de grande consistência, há carência efetiva de participação social. Nisto há, claramente, também manipulações ideológicas que se engendraram durante séculos, a excluir os povos, maiormente os mais pobres, dos processos decisórios. Os brasileiros e demais latino-americanos não se unem em torno de um projeto comum de construção social cidadã, pois carecem de militância. Daí a necessidade e urgência de se encontrarem mecanismos de incentivo à mobilização, de educação popular e de ampliação das redes de articulação social.

4. Fortalecimento das redes (na sociedade civil e na relação com esferas do poder público como o MP – com clarificação dos papéis e identidade de cada grupo).

Importância dos coletivos (fóruns)

Se pudermos destacar uma novidade na recente mobilização social nacional e internacional, sem dúvida é a conexão de redes sociais. Uma vez que os empresários e a especulação financeira engendram uma internacionalização/globalização do capital e dos recursos tecnológicos em benefício de poucos em detrimento da maioria, também os militantes sociais descobrem a necessidade do enredamento social para fazer frente ao poder econômico. O fortalecimento das redes no âmbito da sociedade civil redundará num fortalecimento de suas próprias reivindicações, torna as comunidades e pessoas menos sujeitas às pressões externas e facilita os canais de expressão e de veiculação das demandas socioambientais.

As redes se realizam tanto entre os grupos pertinentes à nova esfera pública, como é o caso das ONGs entre si, das ONGs como os movimentos sociais, deles com a universidade, as igrejas, os sindicatos, ou podem se realizar também com os grupos vinculadas à esfera pública e aqueles da esfera do poder público, como é o caso dos atores referidos com o Ministério Público. Aliás, esta forma de organização e imbricamento é altamente recomendável e salutar, com benefícios para ambos os lados.

Por outro lado, ao participar das redes, cada ator envolvido não pode renunciar à sua própria índole e identidade específicas. Ao contrário, intervém no quadro social com aquilo que lhe é peculiar. Nisto consiste o fortalecimento por meio das redes: cada ator comparece com suas especificidades, enriquece o coletivo com sua diversidade, contribui com sua experiência única e obtém do grupo elementos e conhecimentos de que se encontra por ora carente. Assim, por exemplo, o conhecimento técnico e especializado dos pesquisadores e professores da universidade é proveitoso para a comunidade, que lhes oferece, por seu turno, a sabedoria haurida da vivência do cotidiano. O MP auxilia a ambos com as atribuições públicas que lhes é conferida e com o conhecimento técnico-jurídico e obtém dados concretos da situação fática em que se envolvem comunidades, ONG, sindicatos, igrejas, universidade, etc. Logo, sem renúncia à sua identidade, mas fazendo delas um elemento de intercâmbio, cada grupo contribui com decisivamente com o processo e permite que todos cresçam pelo intercâmbio.

Os coletivos, como os de ONGs, são essenciais. As ONGs entre si, podem encontrar mais elementos de enfrentamento social. A soma das informações, a troca de experiências, o reconhecimento dos desafios comuns, o encontro de recursos humanos e logísticos, permite aos coletivos, geralmente denominados de *fóruns*, de estabelecer estratégias comuns e buscar alternativas diferenciadas para a solução dos problemas comuns.

Evidentemente, na existência das redes ou coletivos há tensões, disputas, rivalidades como em todo agrupamento humano. Estes conflitos devem ser administrados em vista do objetivo comum que é a defesa do meio ambiente. O fato mesmo de se unirem em redes em torno de uma mesma causa já implica numa adesão a um projeto comunitário e, ao mesmo tempo, na renúncia a certas idiossincrasias, com a redução das rixas em favor de uma mesma e concentrada meta. A avaliação permanente, a escolha de lideranças capacitadas, com jeito para a negociação e diálogo, uma estrutura mínima, democrática e flexível, podem ser elementos a favorecer grandemente o intercâmbio e a redução das tensões.

4. Maior proximidade entre ONGs, MP, comunidades atingidas e movimentos sociais

Ao mesmo tempo em que se nota a urgência das redes, é mister também que as ONGs e o MP reduzam as distâncias físicas de proximidade com as comunidades

atingidas e com os movimentos sociais. Esse, sem dúvida, foi um dos grandes pontos frágeis apontados por nossa pesquisa de campo e na pesquisa observante.

A redução da distância permite conhecer melhor o modo de vida das comunidades, suas reais necessidades e suas demandas específicas. Permite penetrar no universo dos movimentos sociais e em suas estratégias político-sociais. Faz com que, sobretudo as ONGs, permaneçam numa identidade militante, menos suscetíveis às pressões macroeconômicas e às manipulações políticas. Por outro lado, repercute beneficentemente na expansão da consciência ambiental. ONGs e MP fazem ver as comunidades elementos inusitados no controle à devastação e à destruição ambiental. Permitem que elaborem agendas e mecanismos de convivência condizentes com a preservação da natureza.

“A distância cria monstros” – ambos os segmentos, por se manterem isolados não conhecem a profundidade e intensidade das relações do outro. O outro, aliás, acaba por assumir dimensões deformadas, desfiguradas. Na medida em que há interação, os monstros vão desaparecendo e cedem lugar às pessoas de carne e osso, com suas vicissitudes, alegrias e desafios. Faz crescer a consciência da realidade e das agruras sociais e impele ao comprometimento.

5. Deslocamento do eixo econômico para o eixo ecológico – urgência de educação ambiental e preparação social (cartilhas, transversalidade, formação continuada)

O fortalecimento da atuação da sociedade civil, o entrelaçamento das forças sociais, a constituição das redes/coletivos sociais, a redução das distâncias engendra um novo modelo político e social. Permite o desabrochar de uma cultura eco-cidadã. O eixo econômico, que domina as relações políticas e sociais, cede espaço para o eixo ecológico. A ecologia social infunde um pensamento diferenciado, alternativo, a discutir o modelo hegemônico de relações e intercâmbio. Exige uma nova configuração jurídica, pressiona para uma conduta administrativa coerente. Mas isto tudo requer uma educação ambiental consistente. A sociedade, ainda que atemorizada pelas ameaças de catástrofes ambientais decorrentes do aquecimento global, ainda não tem realizado ações concretas e integradas de reversão do atual quadro de destruição da natureza. Muito já tem sido realizado em termos de veiculação de informações por meio da preparação social, como é o caso das cartilhas de caráter educativo, da transversalidade no tratamento dos temas sob o eixo ambiental, na busca de formação contínua dos líderes, dos atores engajados e das comunidades atingidas.

Mas há ainda muita resistência. O poder econômico das grandes empresas – como nos casos analisados dos consórcios para hidrelétricas e das empresas imobiliárias – ainda faz adeptos nos setores da administração pública e mesmo nos meios investigativos e acadêmicos. Somente uma população consciente e organizada pode fazer frente a essa avalanche destrutiva. Se parcela significativa e engajada se opuser aos desmandos políticos e sociais, aliada à imprensa e aos atuantes dos cientistas sociais e ambientalistas, o quadro socioambiental pode assumir novos contornos. Todavia, o tempo é escasso como também o são os recursos. A tarefa é urgente!

6. O problema das políticas públicas pontuais e dependentes de líderes carismáticos

Por outro lado, há que se esperar a participação coletiva da comunidade e do poder público e não de apenas alguns líderes carismáticos. A política pública ancorada em uma ou duas pessoas carismáticas – como é o caso professor Ênio ou do próprio Ezequias Heringer citados em mais de uma entrevista da pesquisa de campo, denota a insuficiência de preparação coletiva e a inconsistência da política pública, como já assinalamos oportunamente. Fica patente, nestes casos, as ações públicas à mercê do indivíduo, de sua preparação ou não para a ação ambiental. Se há na administração pública pessoas preparadas, carismáticas, abnegadas e idealistas, haverá algum sucesso em ações de defesa ambiental. Do contrário é o fracasso e o sucesso dependerá da capacidade do líder de fazer sucessores, de permitir que se continue sua ação. Ações deste tipo estão despidas do caráter de *políticas públicas*, pois faltam algumas de suas características essenciais para serem de fatos políticas sociais: coletivas, programáticas, integrais, que representem a opção e a meta da administração pública, continuada, com recursos específicos e destinadas a longa duração.

CONCLUSÃO

Ao concluir a nossa investigação, desejamos retomar o escopo principal a que nos propusemos - ou seja, *investigar as ações jurídicas das ONGs ambientais brasileiras e suas redes concernentes à proteção do patrimônio natural do cerrado ou relativa às suas unidades de conservação, no período de 1990-2004, em vista de sua repercussão no âmbito das políticas públicas socioambientais e perquirir em que medida este envolvimento favorece os processos emancipatórios/reivindicativos ou se transmuta numa cidadania outorgada, de conotação propositiva e assistencial* e argüir o alcance das finalidades pretendidas mediante a construção teórica e a pesquisa de campo, em suas conexões e recortes. E o faremos observando a trilha das noções conforme se concatenam no desenvolvimento na tese.

De pronto percebemos que as políticas públicas, sejam quais forem as áreas de sua incidência, implicam no conceito de *questão social*. E no nosso caso, ainda mais pertinente é a noção de *questão socioambiental*. Em linhas gerais, entendemos que a *questão social* é expressão das contradições entre capital e trabalho no interior do processo de industrialização, condição necessária para o empobrecimento da classe trabalhadora e a consciência desta classe ante o problema, bem como da inscrição desta problematização no discurso e agenda dominante. Concebemos a questão ambiental não como uma das muitas expressões ou conteúdos da ‘questão social’, mas antes, uma dimensão fundamental da sua discussão na contemporaneidade. O aumento do desemprego, da miséria e das variadas formas de exclusão social é um problema socioambiental. Não se pode desvincular as duas coisas. A racionalidade econômica atual não só desestrutura e até deteriora a condição humana, mas também deprecia a natureza. O ser humano e os demais seres vivem numa reciprocidade umbilical. Por isso construímos a noção de questão socioambiental e a ela recorreremos.

Os casos analisados ratificam a propriedade desta concepção complexa e relacional: ambos, a pressão urbanístico-imobiliária sobre as unidades de conservação do Distrito Federal e a construção da barragem com vista a ampliação da política hidroenergética no sudeste goiano, inseridos num dos biomas mais duramente atingidos pelas práticas desenvolvimentistas do conserto político nacional, que o cerrado do centro-oeste brasileiro. Há uma manifestação explícita da questão socioambiental: problemas de habitação, emprego e renda, escoamento de produção, urbanização, transportes, qualidade de vida, saneamento, educação, migração, exclusão ou expropriação da população local tradicional, desintegração familiar e/ou comunitária, entre outros, todos concebidos como

efeitos colaterais do sistema acumulativo da forma de produção econômica capitalista, incidem precisamente sobre o meio ambiente e seus efeitos nefastos são sentidos mais fortemente pela classe trabalhadora e/ou mais pobres, quer da cidade, quer do campo.

Em jogo está a defesa da *bio-sociodiversidade* - noção eminentemente complexa, a referir-se ao entrelaçamento da vida num dado ecossistema ou bioma. Congrega a configuração biológica em sua diversidade ao elemento antrópico, a expressar-se na interatividade, na reciprocidade e na retroação. É preciso reconhecer, como o faz o paradigma da complexidade, que toda organização viva comporta diversidade, conseqüência das interações eco-organizativas a engendrar especializações. Na integração subsistem mecanismos de subjugação-repressão, como da esfera antropos para a esfera bio, mas também de dependência e emergência. O anel é uma contínua espiral entre autoprodução anárquica dos organismos e ao mesmo tempo pela sua organização hierárquica. A defesa da bio-sociodiversidade é defesa da própria dinâmica complexa da vida. É também a defesa do *patrimônio natural* - noção intimamente vinculada a esse conceito acima refletido – o de bio-sociodiversidade . Patrimônio natural é noção dinâmica, de caráter primordialmente jurídico, a considerar o meio ambiente como um bem socialmente protegido, afeto à coletividade.

E circunscrevemos a defesa do patrimônio natural do cerrado como nosso objeto empírico. As condições de rápida devastação do cerrado e a negligência pública no tocante ao bioma, que se constitui um dos mais relevantes de nosso ecossistema pátrio, inclinou-nos a elegê-lo como objeto da experimentação e investigação dos casos selecionados. Com efeito, o cerrado adquire uma importância geo-estratégica, quer pela seu vínculo fronteiriço com a Amazônia, quer pela sua relevância hidrológica como berço das nascentes das principais bacias sul-americanas, quer como habitat e zona de reprodução de uma rica biodiversidade.

A questão socioambiental no âmbito das políticas públicas da região do cerrado, implica também na consideração da *nova esfera pública*, como expressão de um novo arranjo e cooperação entre Estado e sociedade civil. A esfera pública não prescindir do Estado, antes o supõe, mas não de modo exclusivo. Porém, numa nova perspectiva: em que a sociedade civil vincula-se ao Estado em novas estruturas, já não mais especificamente estatais, mas estruturas comunicacionais generalizadas ou mistas. Difere, pois, de uma concepção de público exclusivamente estatal. Trata-se de uma esfera diferenciada, em que sociedade civil e Estado encontram-se em novas estruturas, quer em sua criação, quer em sua composição, quer em sua manutenção.

É forçoso atentar neste sentido para o conceito reconstruído de sociedade civil à luz da nova esfera pública, em que se questionam os limites da relação tripartite Estado-sociedade-mercado, compatibilizado com o ideal de emancipação eco-sócio-política, pelo qual a rediscussão da centralidade do Estado e do princípio do Estado na elaboração dos novos direitos deve ser perpassada pela ação comunitária, e assim numa dependência visceral da noção de participação cidadã.

As ONGs, por sua natureza teleológica social-pública, transitam neste âmbito e algumas vezes servem ao aparelho estatal, cooptadas pelo poder, a serviço de uma ordem preestabelecida e favorecem a coerção social, outras vezes atuam como elementos emancipadores, como convergência de interações sociais espontâneas e como mediação organizada destas interações. A investigação sobre o trabalho específico das ONGs ambientalistas com ações jurídicas, sua seleção e os casos enfocados trouxe inúmeras contribuições nesse sentido. Um dos aspectos a serem ora ressaltados, relativo à relação Estado-sociedade civil, pertinente às ONGs selecionadas para o questionário, é que o auge de sua fundação concentra-se na década de 1990, no período em que o estado se afasta de suas atribuições sociais precípua e conseqüente transformação das estratégias e escopo militância dos movimentos sociais, em razão das políticas neoliberais em curso no mundo todo. Reflete também o desenvolvimento das ONGs ambientalistas no mundo, em vista dos grandes encontros temáticos internacionais como a ECO-92 e o estímulo das agências financiadoras internacionais – como o Banco Mundial.

Assim, a complexidade do conceito de sociedade civil, como o entendemos, é perpassada de elevada carga de conflituosidade, de interesses antagônicos ou justapostos dos diferentes atores e grupos sociais que a compõem. No caso da hidrelétrica da Serra do Facão, no sudeste goiano, o interesse das empresas consorciadas para a construção da barragem, aliadas de parte significativa das administrações públicas federal, estadual e municipais, além de parte integrante do Legislativo e do Judiciário, está nitidamente em oposição ao interesse dos atingidos, aos quais se aliaram os movimentos sociais (notadamente o MAB e o MPA), a igreja, a universidade, os sindicatos, representantes do MP estadual e federal e a ONG APEGO, pela convergência da ação jurídica. No Guará, opõem-se parcela da administração pública distrital, do Legislativo e do Judiciário e o interesse imobiliário privado, de um lado, e o movimento ambientalista, o fórum de ONGs do DF e parte expressiva do MP, de outro, com alguma presença pontual da universidade.

Em nossa investigação, no tocante às ONGs, vemos confirmada parcialmente nossa *hipótese inicial positiva*: as ONGs selecionadas contribuem efetivamente, com suas estratégias e recursos, notadamente no âmbito das ações jurídicas, para a consecução dos

fins socioambientais que as comunidades pretendem e necessitam, sem ocupar o espaço de protagonismo delas mesmas – ou ocupando menos.

Com efeito, ONGs de pequena estrutura e baixa provisão orçamentária e de âmbito regional, tem ações jurídicas que favorecem o processo de preservação da natureza conforme algumas demandas das comunidades atingidas. E ao mesmo tempo, até mesmo por um certo distanciamento físico, permitem que a comunidade continue processando sua emancipação político-social, algumas vezes revitalizando-a mediante a educação ambiental.

Nem sempre, porém, o fato de pelejarem por causas comuns significa que a ONG ouviu necessariamente a comunidade para a propositura de suas ações jurídicas. O caso de uma das ONGs investigadas depõe claramente em contrário: o que as uniu (ONG e comunidade) foram interesses coincidentes, que fez com que a ONG, que não tem a ação social como precípua, ingressasse em juízo também contra o consórcio para a construção da barragem, em vista da proteção ambiental favorável ao interesse de seus associados. A ação, contudo, beneficiou diretamente a comunidade, pois ao unir-se à outra ação do Ministério Público Federal, repercutiu no processo de construção, suspendendo temporariamente as obras.

Essas ONGs, vinculadas ao ideário dos movimentos sociais, não se deixaram ainda seduzir pela hegemonia política e econômica e não sucumbiram às tentações transnacionais do capitalismo especulativo. Ao lado dos movimentos sociais e dos outros atores sociais engajados pleiteiam um novo modelo econômico e político, de base ecológica, a questionar profundamente as pilastras do modelo atual hegemônico. Embora com um discurso assemelhado ao dos movimentos sociais e demais atores militantes, há notáveis tensões entre uns e outros, e uma forte suspeita da parte dos primeiros em relação às ONG de modo genérico, imagem quiçá construída a partir da associação de grandes ONGs ambientalistas internacionais com os organismos internacionais de nítida tendência liberal como o Banco Mundial e o BID. As ONGs investigadas, e isto se mostrou patente nas respostas ao questionário, não tencionam a redução da intervenção estatal. Tomam-na como fundamental no processo de equalização das condições de proteção ambiental e organizam-se, com suas redes, para reivindicar dos entes estatais uma ação segura e consistente.

Todavia, a *hipótese negativa* aventada inicialmente também se mostrou parcialmente verídica: em razão de vários motivos, as ONGs por vezes suplantam ou substituem o protagonismo das comunidades, sem contudo suprimi-lo. Fato é que as comunidades, suas associações específicas, movimentos ou qualquer dos seus cidadãos,

mesmo que legitimados para ação civil pública, em nenhum caso a impetraram. Alguns dos motivos, aos quais reputamos maior relevância, são:

- as comunidades não participam ativamente no processo de elaboração das demandas que se transmitem em ações jurídicas pelas ONGs. O envolvimento e interação é baixo entre os dois pólos comunicantes. As comunidades, em suas bases, ignoram muitas vezes as ações das ONGs e sequer percebem sua importância e incidência no processo que desenvolvem. São muito mais próximas aos movimentos sociais e, em alguns casos, a outros atores sociais, como a igreja, a universidade e os sindicatos. Mesmo que o ajuizamento das ações e as estratégias de defesa socioambiental das ONGs repercutam positivamente no cotidiano das comunidades, como foi o caso das duas situações investigadas, nem sempre isto lhes parece claro e a consciência destas ações fica restrita, quando existe, aos líderes comunitários;

- o baixo número de ações jurídicas das ONGs investigadas – as poucas, aliás, que se revelaram com estratégia de ação no âmbito do Judiciário, demonstra que as próprias ONGs não utilizam amiúde este recurso como estratégia de intervenção social. São casos escassos e pontuais. Como também se pode verificar no questionário, na maioria das vezes a ação jurídica não constitui a estratégia principal de intervenção social da ONG e tampouco constitui sua finalidade essencial;

- as ONGs, como já afirmamos, nem sempre visam precipuamente à defesa das condições sociais e da qualidade de vida da população atingida. Algumas vezes, isto é decorrência de sua finalidade essencialmente ambiental. Há outros casos, no entanto, como é o de uma das ONGs investigadas, o IDA, que há convergência explícita entre o objetivo ambiental e o social. Mas nem sempre isto ocorre;

- o distanciamento físico da ONG das comunidades também favorece grandemente para que as demandas sociais das comunidade não sejam a razão principal do ajuizamento das ações pelas ONGs. As ONGs, sensíveis às causas ambientais, acabam descobrindo a comunidade como parte integrante do processo. Todavia, a pesquisa aponta que as ONGs formulam previamente uma agenda própria e, com base nela, buscam o envolvimento e a conscientização comunitária. Não é reflexo da interação ONG-comunidade. As ONGs, em geral, já tem objetivos, recursos e estratégias bem definidos e apenas pretendem buscar a adesão das comunidades. A atual formação sinérgica dos militantes ambientais leva-os cada vez mais a compreenderem a interferência humana como essencial na discussão das questões socioambientais. A pobreza e a destruição da natureza caminham juntas como consequências de uma causa comum: o processo de acumulação e destruição ensejado pela economia capitalista. Entretanto, a sensibilidade social das ONGs é derivada mais de

sua formação técnica e da capacidade ampla de leitura do universo circundante que adquirem do que da acuidade da audição dos reclames da comunidade. Há, algumas vezes, ausências significativas das ONGs, sobretudo as que têm sua sede distante dos pontos de conflito, em conselhos, assembléias e audiências significativos da comunidade atingida. Nisto consiste um dos pontos mais frágeis emergentes da pesquisa: quanto mais houver proximidade e intercâmbio entre comunidades e ONG, maior será o protagonismo das primeiras e melhores os resultados para ambas, com benefícios recíprocos;

- nestes casos, não se pode propriamente falar de uma cidadania meramente outorgada, de conotação propositiva e assistencial, porque há uma participação, ainda que mínima, da comunidade – ainda que não em sua totalidade, mas em parcela significativa que imprime um toque comum ao conjunto, que são os membros mais engajados. As comunidades percebem, se organizam e mobilizam em torno das causas socioambientais. Na maioria das vezes, necessitam de um estímulo externo para encetar o processo. Mas depois caminham – caminho recheado de desníveis – com momentos de menor ou maior intensidade na participação e no incremento da cidadania. Porém, este estímulo, não parece vir das ONGs, mas dos movimentos sociais e de outros militantes como segmentos da igreja católica, das universidades e afins. As ONGs comparecem normalmente como aliadas e reforçam o pleito comum.

A grande riqueza a ressaltar na pesquisa, no concernente ao tema investigado, é o estabelecimento das redes sociais, que se expressam tanto nos coletivos de ONG – os fóruns, como nos entrelaçamentos das ONGs com os outros segmentos interessados na causa socioambiental, cabendo destaque às relações com os movimentos sociais. São parcerias muitas vezes marcadas pela tensão, por antagonismos internos, mas que se resolvem, no mais das vezes, por uma notável unidade em torno do eixo comum, que são as causas socioambientais e acabam por redundar em benefícios significativos à sociedade. A conexão de uma das ONGs investigadas, o IDA, com o movimento ambientalista e com outras ONGs militantes – no caso, do Guará - é por demais relevante. Perseguem objetivos comuns, trabalham conjuntamente e, ao menos, o líder do movimento demonstrou grande afinidade e proximidade com os membros e a estrutura da ONG.

As redes, entendidas como forma solidária de interação, de articulação e entrelaçamento, mediante laços mais ou menos estáveis, existem, pois, nas diversas relações biológico-sociais. As ações das ONGs, como toda a ação social de caráter solidário, se restritas a uma estratégia isolada correm o risco de pequena efetividade ou repercussão dos propósitos a que perseguem ou mesmo de extinção. Assim, as redes ou

articulações emergem como uma necessidade para dar conta de uma realidade complexa e com desafios crescentes, particularmente num mundo globalizado, de relações macro-sociais e macro-econômicas intensas. Comparecem como retroações solidárias com o fim de resistência a um mundo globalizado que põe em risco as identidades comunitárias, com seu patrimônio sócio-cultural e ambiental.

Esta é possivelmente a descoberta de maior significado em nossa pesquisa: a atuação das ONGs só é visivelmente relevante quando entendida numa rede ou complexo de relações. Ou seja, isoladamente a ação das ONGs é por demais pontual, fragilizada ante o domínio político e econômico dos monopólios empresariais. Quando, todavia, associam-se a outras redes, quando estabelecem os coletivos, unindo-se também a outros atores engajados, notadamente os movimentos sociais e ambientais, o Ministério Público, as universidades, os sindicatos, as igrejas e os ambientalistas militantes dos partidos políticos, as ONGs conseguem ações mais amplas, consistentes, duradouras e o enfrentamento torna-se menos desigual entre os antagonistas.

Mesmo assim, a despeito de muitos elementos positivos, subsiste a triste constatação de que a ação das ONGs e mesmo a ação conjunta das redes não têm logrado êxito vultoso no sentido de reverter o triste quadro de desprestígio das causas socioambientais. Nos dois casos selecionados como ilustrativos, há notáveis preocupações no concernente à defesa do patrimônio natural do cerrado, de suas unidades de conservação, de sua biodiversidade e das relações com a sociodiversidade. Ainda que as ações jurídicas tenham obtido sucesso, seja de maior permanência (como do caso do parque do Guará), seja de suspender temporariamente a obra agressora do meio ambiente (como no caso da Serra do Facão), os seus efeitos não são suficientemente abrangentes para obstar o grau acelerado de devastação do bioma cerrado, sequer nas áreas atingidas. E o fracasso não pode ser imputado às ONGs e suas redes, mas a uma política equivocada de defesa do patrimônio natural do cerrado, contra a qual, inclusive elas se insurgem.

No caso do Guará, o mal maior que era a construção do Setor Vertical Sul foi impedido. Todavia, subsiste a pressão imobiliária peculiar do Distrito Federal, continua o desafio da presença dos chacareiros na zona do parque Ezequias Heringer além da ameaça da revisão constante das poligonais do parque e do seu próprio estatuto como unidade de conservação, derivada de uma política pública inconsistente de habitação e ocupação do espaço urbano e de uma legislação ainda insuficiente. Há ainda a questão da população de rua no interior do parque. No caso da Serra, as obras temporariamente suspensas, foram retomadas mediante aval da licença do IBAMA, e a impressionante fauna e flora locais (umas das mais preservadas do cerrado brasileiro!) poderá em breve se ver submersa, com

o desalojamento de centenas de famílias, com um modelo indenizatório precário e insuficiente.

Convém lembrar que a pesquisa permitiu-nos aquilatar com segurança a existência de injustiça ambiental no atinente às comunidades atingidas. Subiste uma lógica nefasta de desigualdade socioambiental, amparada até mesmo por uma crônica tendência à prática conservadora do direito pátrio e em sua aplicação, alicerçada em sua forma eminentemente individualista, patrimonialista, estatal, elitista e civilista. Favorece às grandes empresas, muitas de capital e sede estrangeiros, que se sentem à vontade para impor riscos ambientais e sanitários e o ônus da destruição natural aos grupos, ainda que maioritários, pelo fato de estarem em situação de subalternidade econômica, apresentam-se com menos possibilidades de manifestarem suas reivindicações e demandas na sociedade e, sobretudo, de se fazerem ouvir nas esferas de poder.

Trata-se também de um sistema político-jurídico permeado pelo conservadorismo, com decisões de certo modo padronizadas, como se pode notar claramente nos interditos proibitórios impingidos aos dirigentes dos movimentos sociais e de outros atores sociais engajados, envolvidos na defesa e resistência socioambiental dos atingidos por barragem. A barragem do rio São Marcos não foi exceção. A argumentação da desapropriação das terras dos atingidos nestes casos, por conta de uma pretensa função social, é uma argumentação que não se sustenta, além de falaciosa: camufla e oculta os interesses das empresas consorciadas, bem como um projeto desenvolvimentista de caráter eminentemente exploratório e o desprestígio das alternativas de produção energética em detrimento da verdadeira função social das terras dos cerradeiros em vista da manutenção de seu modo de vida e costumes e da preservação/conservação do cerrado.

No mesmo sentido, o projeto de construção do Setor Habitacional Vertical Sul do Guará denota o quão complexa e suscetível é atuação da esfera do poder público em consequência da especulação imobiliária. Felizmente, neste caso, o projeto foi obstado pela força da pressão conjunta do fórum de ONGs e movimentos ambientalistas do DF e do Ministério Público.

De todo modo, em ambos casos, nota-se a fragilidade das políticas públicas de meio ambiente e a vulnerabilidade das comunidades em razão das articulações dos poderes públicos constituídos com a força do poder acumulativo econômico, beneficiados por lacunas significativas do ordenamento jurídico - como a ausência de uma sistema de unidades de conservação para o Distrito Federal e de uma legislação socioambiental específica para o aproveitamento energético, e por um sistema judiciário resistente à metaindividualidade do direito socioambiental.

Em um e outro caso analisado, subsiste a lógica da máxima exploração dos recursos naturais e sociais em benefício dos detentores dos meios de produção em detrimento do interesse coletivo das populações locais, ainda que sob a máscara de uma pretensa função social. Lamentavelmente, nem a resistência das formas coletivas (as redes) de atores engajados e militantes nas causas sociais têm sido capazes de fazer frente à trajetória de exploração e destruição da natureza e empobrecimento da nação, em geral, e das comunidades atingidas, em particular.

O direito socioambiental emerge como contraponto ao direito concebido em sua forma tradicional. Requer uma concepção jurídica ampla, holonômica, de base coletiva e, por isto, de intenso teor revolucionário. Exige repensar as próprias bases da teoria jurídica, numa perspectiva da relevância do *publicus*, na consideração dos conflitos socioambientais e na ebulição jurídica no seio comunitário.

Disso decorre a relevância do *princípio da comunidade*. Embora sujeita à antítese das relações não-comunitárias de competição, conflito, utilidade ou consentimento contratual, com as quais se compõe, a comunidade é justamente o liame identitário constituído entre os membros dela participantes por força dos elementos comuns - pensamento, tradição, ligação intencional, participação e volição dos sujeitos. Ela se apresenta como espaço privilegiado de interação, de liberdade e de realimentação das utopias, a lhes fomentar a superação dos desafios socioambientais na busca da auto-eco-emancipação. Subsiste a tensão entre a *descomunização* e o anseio comunitário. Paradoxalmente, isto é que dá pujança e fragilidade à comunidade em sua auto-transcendência. O Estado comparece aqui com duplicidade de atuação: ora favorece o processo de descomunização, pela sujeição das forças comunitárias, ora comparece como seu propulsor, a reforçar a autonomia e o poder local. Há, pois, uma tensão dialética entre os interesses do Estado e os da comunidade. Mas o antagonismo é ainda mais intenso entre os interesses da comunidade e os dos grupos econômicos dominantes, a quem muitas vezes serve o aparelho estatal. Assim, o princípio do Estado, concebido como elemento propulsor e constitutivo das sociedades complexas de economia acumulativa, se opõe ao princípio da comunidade. Mas por vezes há dialogia entre os princípios em oposição, na superação da antítese e da síntese em favor de uma complementaridade. É o caso, por exemplo, quando os membros do Ministério Público ou das Frentes Parlamentares que se põem na defesa do meio ambiente, ao lado das comunidades, dos movimentos sociais e das ONGs.

É premente, também, uma compreensão da sociedade e da natureza conforme a exigência do princípio holonômico. As partes comunicam-se no todo e o todo pelas partes.

Não são simples somatórias ou justaposição das partes que constituem o todo. Meio ambiente, comunidades, sociedade civil, aparelho estatal, movimentos sociais, ordenamento jurídico, organizações, atores engajados, participação cidadã, não são partículas isoladas e estanques a constituírem a hipercomplexa relação antro-eco-planetário: indivíduo-espécie-sociedade-humanidade-natureza-ecossistema-planeta-unipluriuniverso. Ao contrário, implicam-se mutuamente, como também implicam a perspectiva do todo. Interagem, integram-se, combatem-se, complementam-se, retroagem. O todo, a humanidade e sua integração eco-planetárias, enquanto resultado da relação entre modos de produção, natureza, destruição, necessidades sociais, é muito mais do que a soma das partes. Cada parte tem sim um significado especial e um incidência específica. Porém sempre relacional, e não pode ser tomadas separadamente, de modo fragmentado, como supõe a racionalidade hegemônica tradicional. Em verdade, há uma espiral contínua e recursiva, de ações, interações e retroações, que se perfazem no controle, na subjugação e na dispersão, mas também na resistência, no devir permanente e na emergência do novo. Não há como compreender o todo por si mesmo em razão da sua hipercomplexidade. O princípio da holonomia requer que, desde o nosso ponto de vista, do lugar onde estamos, da visão particular, olhemos e concebamos o feixe de relações e tenhamos a máxima perspectiva integral ou do todo.

É mister fomentar uma percepção diferenciada e integrada da eco-antro-bio-sociologia e do direito, sem a qual a vida no planeta está altamente ameaçada. O imbricamento das forças e tensões naturais é consideração imprescindível dos novos direitos. A ênfase deve ser no eixo ecológico mais do que no econômico. Por isto, é uma tarefa apenas iniciada.

As políticas públicas como as entendemos - com efeitos duradouros, com programas de amplitude social e ambiental, com dotações orçamentárias específicas, com legislação e fiscalização adequadas e bem concatenadas, com facilidade de acesso ao Judiciário, com decisões coerentes administrativas e jurídicas, efetivas e eficazes – ainda constituem uma meta, uma espécie de utopia a ser perseguida pelo conjunto social. As ações das ONGs isoladamente não logram, de modo sinérgico e incisivo, a consolidação de políticas públicas ambientais efetivas e prolongadas. Têm um inegável valor no sentido de fomentar a cidadania, de servirem como precedência e precursoras de outras ações similares, de repercutirem no âmbito da educação, do monitoramento e da defesa ambiental. Algumas vezes tendem mesmo a obstar alguns efeitos nefastos das agentes agressivos às comunidades e ao seu meio ambiente ligados poder econômico hegemônico – quer público, quer privado.

Mas ainda estão longe de serem uma expressão da emancipação e da luta social do conjunto da sociedade civil brasileira e mundial organizada. Ainda são pontuais, regionalizadas e dependentes da ação de alguns pequenos grupos militantes, corajosos e arrojados. Nos casos analisados, os movimentos sociais com os quais nos deparamos, o movimento ambientalista do Guará e os movimentos camponeses que estão em Goiás (especialmente o MAB e o MPA), as ONGs brasileiras com assessoria jurídica e suas redes com outros atores engajados (universitários, membros da igreja, promotores públicos, sindicalistas) constituem-se como focos de resistência e de emergência do novo. Subsiste, pois, aqui a tensão apontada pela teoria da complexidade: num anel contínuo de emergências-sujeições-emergências, ou de anarquia-hierarquia-anarquia. A anarquia concebida como a eco-organização constituída com base nas associações e interações sinérgicas. O Estado aliado às empreiteiras, mediante as políticas públicas configuradas nos três poderes, tende ao controle, à sujeição das comunidades, enfim, à descomunização com vistas às finalidades macroeconômicas hegemônicas. Veiculam informações parciais, elaboram leis, estabelece um ordenamento jurídico para a manutenção do *status quo* – abre brechas em favor dos interesses das grandes empresas e de sua alta rentabilidade e lucros exorbitantes, fornece decisões jurídicas eminentemente patrimonialistas, mesmo sob a máscara do interesse público, e em favor do capital dominante, mesmo estrangeiro. Todavia, emergem a suspeita, a reflexão, a associação, a crítica, o pensamento diferenciado, as redes, a contrainformação, a reorganização. Comunidades aprendem, a duras penas, a gritar, a reivindicar, a se organizar, a dar passos de autonomia, aliadas aos movimentos, às ONGs, aos atores engajados. São as interações anárquicas, sem um controle superior, que engendram a vida e a sustentam no tecido eco-antropo-bio-social e, por isso, sinalizam para um começo de mudança e para uma reorganização dinâmica.

REFERÊNCIAS

1. Referências bibliográficas

- ABRAHAMSON, P. *Regimes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: ¿convergencias de solidaridad?* In: SARASA, S. y MORENO, L. **El Estado Del bienestar en la Europa del sur**. Madrid, CSIC, 1995.
- ABREU JR., L. **Conhecimento transdisciplinar: o cenário epistemológico da complexidade**. Piracicaba (SP): ed. Unimep, 1996.
- ACSELRAD, H. (org.) **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- _____. “Mapa dos conflitos ambientais - a experiência do Rio de Janeiro”. In: Revista FASE, n. 99, dez./fev. 2003/2004, p. 23-32.
- AGUIAR, R. A. R. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Ibama, 1998.
- AGB (Associação dos Geógrafos do Brasil – núcleo de Catalão), NEPSA (Núcleo de Estudos Socioambientais) et al. **Solicitação da Segunda Audiência Pública para a Usina Corumbá**, de 13 de março de 2006.
- AGMA (Agência Goiana de Meio Ambiente), **Parecer técnico sobre a licença ambiental da Serra do Facão do rio São Marcos**. Parecer n. 02/2002 – DE
- ALBARELLO, L. *et. al.* **Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa, Gradiva, 1997.
- ALMEIDA, J. F. e PINTO, J. M. *A investigação nas Ciências Sociais*. Lisboa: Editorial Presença, 1995.
- ALVAREZ, M. C. Cidadania e direitos num mundo globalizado. In: **Perspectivas: revista de ciências sociais**. São Paulo: ed. Unesp, v. 22, 1999, p.95-108.
- ARAÚJO, A. V.A.; GROSS, A. *et all.* “Consentimento prévio e informado; por quê? Como?” In: LIMA, A.; BENSUSAN, N. **Quem cala consente: subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, pp. 123-139.
- ARENDT, H. **A condição humana**. São Paulo: Forense universitária, 1981.
- AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (org.) **Sistema político brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Fundação Unesp, 2004.

- AZEVEDO, S. “O mito do progresso: estudo inédito em 407 municípios da Amazônia mostra que desmatamento, a longo prazo, piora a vida da população” In: *Época*, n. 380, agosto/2005: 73-74.
- BABBIE, E. **Métodos de Pesquisa de Survey**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Colaboração entre o Banco Mundial e as Organizações Não Governamentais**. Washington DC: Grupo de participação e organização não governamentais, BIRF/BM, 1996.
- BARBALET, J. M. A **cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.
- BARBOSA, M. A. “Terminologização, vocabularização, cientificidade, banalização: relações” . In: **Acta semiotica et lingüística (revista Internacional de Semiótica e Lingüística)**. V. 7. São Paulo: Plêiade, 1999, p. 25-44.
- BARBOUR, R. S.; KITZINGER, J. **Developing focus groups research**. London: Sage Publications, 1999.
- BARRETO FILHO, H. *et all.* “Proposta de um procedimentos para a criação de unidades de conservação”. In: LITTLE, P. E. (org.) **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília: IIEB, 2003, pp. 134-166.
- BARROS, L. A. **Vocabulário enciclopédico das unidades de conservação do Brasil**. São Paulo: Arte&Ciência; Marília: ed. Unimar, 2000.
- BAUER, W.M. e GASKELL , G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**. Petrópolis, Vozes, 2002.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOFF, L. **Ecologia: grito da terra, grito dos pobres**. São Paulo: ed. Ática, 1996.
- _____ **Saber Cuidar: ética do humano – compaixão pela terra**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1999.
- BRAGA, M. L. S.; PIRES, M. O. “Parques ecológicos e população no Distrito Federal: à procura da ‘natureza’ e do lazer”. In: DUARTE, L. M. G. ; THEODORO, S. H. (Orgs). **Dilemas do Cerrado: entre o ecologicamente (in)correto e o socialmente (in)justo**. Rio de Janeiro, Garamond, 2002, p. 27-56
- BRAGA, M. L. S. “As políticas desenvolvimentistas e ambientais brasileiras e seus impactos na região dos cerrados”. In: In: GOULART, L. M.; BRAGA, M. L. S. (Orgs.). **Tristes cerrados: sociedade e biodiversidade**. Brasília: Paralelo 15, 1998
- BRITO, F. A.; CÂMARA, J.B.D. **Democratização e gestão ambiental: em busca do desenvolvimento sustentável**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.
- BUBER, M. **Sobre comunidade**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1987.

- BURSZTYN, M. “A cara do Brasil – prefácio”. In: DUARTE, L. M. G. ; THEODORO, S. H. (Orgs). **Dilemas do Cerrado**: entre o ecologicamente (in)correto e o socialmente (in)justo. Rio de Janeiro, Garamond, 2002, p. 9-11
- _____ “Tristes cerrados – prefácio”. In: GOULART, L. M.; BRAGA, M. L. S. (Orgs.). **Tristes cerrados**: sociedade e biodiversidade. Brasília: Paralelo 15, 1998
- CARDOSO, F. G. *et all.* 2000- “Questão Social: fenômeno vinculado à histórica luta de classes e determinante básico do Serviço Social como profissão”. In: **Ser Social** 6: 79-94. Brasília: UnB – Departamento Serviço Social, 2000.
- CARVALHO, J. F. “Construção e desconstrução do sistema elétrico brasileiro”. In: BRANCO, A. M.(org). **Política energética e crise de desenvolvimento**: a antevisão de Catullo Branco. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 97-116
- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 5ª. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- CASTEL,R. **As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário**. 2ª. ed. Petrópolis, Vozes, 1998.
- CASTELS, M. “Materials for an exploratory theory of the network society”. The British Journal of Sociology, v.; 51, n. 1, jan-mar, 2000.
- CASTRO, C. A. P. **Sociologia do Direito**. 8ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- CAVALIERI FILHO, S. **Programa de Sociologia Jurídica**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999
- CHICO FLORESTA (org.). **Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar n. 62/2003**. Câmara Legislativa do DF: Comissão de Economia Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo, 2006.
- CLASTRES, P. **A sociedade contra o Estado**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. (1992 – Rio de Janeiro). **Convenção sobre diversidade biológica**. Brasília: Senado Federal/ Secretaria de Edições Técnicas, 1997.
- CORA CORALINA. “O cântico da Terra”. In: **Poemas dos becos de Goiás e estórias mais**. 18ª ed. São Paulo:Global, 1993, p.213-4.
- COUTINHO, C. N. “Cidadania e modernidade: Cidadania e direitos num mundo globalizado”. In: **Perspectivas: revista de ciências sociais**. São Paulo: ed. Unesp, v. 22, 1999, p. 41-59.
- _____ **Contra a corrente**. São Paulo: Cortez, 2000.
- DA CUNHA, A. G. **Dicionário etimológico Nova Fronteira da língua portuguesa**. 2ª. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro (RJ): Nova Fronteira, 1982.

- DAGNINO, E (org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3^a. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1995.
- _____ **Charme da exclusão social**. Campinas: autores associados, 1998.
- _____ **Pobreza política**. Campinas: autores associados, 1998 b
- _____ **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.
- _____ “Dialética da ajuda”. *In: Ser Social* 6:185-206. Brasília: UnB – Departamento Serviço Social, 2000.
- _____. **Pesquisa e informação qualitativa**. Campinas, Papyrus, 2001.
- _____ “Pobreza política, direitos humanos e educação”. *In: SOUSA JR., J. G. et al. Educando para os direitos humanos: pautas pedagógicas para a cidadania na universidade*. Porto Alegre: Síntese, 2004.
- DIÁRIO DA MANHÃ, **Caderno Cidades**, 19/12/2003
- FERREIRA, A. B. H. **Aurélio XXI – o dicionário da língua portuguesa**. 3^a. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro (RJ): Nova Fronteira, 1999.
- FERRER, J. G.; FERRANDIS, E. D. “Ideologia y Política Social”. *In: BRACHO, C. A. ; FERRER, J. G. Política Social*. Madrid: MacGraw-Hill, 1998, pp. 51-77.
- FIRESTONE, L. “Consentimento prévio informado: princípios orientadores e modelos concretos” *In: LIMA, A.; BENSUSAN, N. Quem cala consente: subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, pp. 23-52.
- FRANCO, A. **O papel estratégico das ONGs**. Brasília: Instituto de Política, 1994a.
- _____ **Redefinindo ONG**. Brasília: Instituto de Política, 1994b.
- _____ **As ONGs e a (nova) parceria**. Brasília: Instituto de Política, 1994c.
- FREITAG, B. **Habermas e a Teoria da Modernidade**. Brasília: Casa das Musas, 2004.
- FUNATURA ET AL. **Ações prioritárias para a conservação da biodiversidade do cerrado e pantanal**. Brasília: MMA, 1999
- GANEN, R.S.; LEAL, Z. M. **Parques do Distrito Federal**. Brasília DF: Assessoria de Desenvolvimento Urbano e Rural e Meio Ambiente da Câmara Legislativa do DF (CDFL), 2000.
- GATTI, B. A. **Grupo Focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.
- GEOGOIÁS. **Estado Ambiental de Goiás**. Imprensa Oficial do estado: 2007.

- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.
- GIL, C. G. **Las ONG en la globalización: estrategias, cambios y transformaciones de las ONG en la sociedad global**. Barcelona: Icaria, 2004.
- GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.
- _____ **Mídia, Terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____ **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. . Petrópolis: Vozes, 2003.
- _____ **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.
- GOODE, W. e HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Cia ed. Nacional, 1975.
- GURGEL SANTOS, R. M. “O papel do Ministério Público na proteção da Mata Atlântica”. In: LIMA, A. (org.). *Aspectos jurídicos da Mata Atlântica*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001, pp. 68-71
- HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- _____ **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- _____ “Sobre a legitimação pelos direitos humanos”. In: MERLE, J.C; MOREIRA, L (org.). **Direito e Legitimidade**. São Paulo: editora Landy, 2003.
- HADDAD, S. (org.). **O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas: debate sobre o lugar da sociedade civil e o papel das ONGs, redes, fóruns e movimentos sociais, em vista das mudanças na conjuntura política nacional e internacional**. São Paulo: Peirópolis/ABONG, 2004.
- HAGUETTE, M.T.F. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- HEIDEGGER, M. **Ser e tempo**. 4^a ed. 3 vs. Trad. de Márcia S. Cavalcante. Petrópolis: Vozes, 1996.
- HELD, D. Cidadania e autonomia (trad. de Agnaldo de Souza Barbosa e Ana Maria de Oliveira Rosa e Silva). In: **Perspectivas: revista de ciências sociais**. São Paulo: ed. Unesp, v. 22, 1999, p. 201-231.

- HELLER, A; FÈHÉR, F. **A condição política pós-moderna**. Rio de Janeiro: civilização brasileira, 1998.
- HOBBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IAMAMOTO, M. V. “Transformações societárias, alterações no ‘mundo do trabalho’ e Serviço Social”. In: **Ser Social** 6: 45-78. Brasília: UnB – Departamento Serviço Social, 2000.
- IDA et all. **Ação civil pública**. Adv. Nunes, Lílian Rose L. S. de 29/10/2001
- IOSCHPE, E. B. et al. **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1997.
- KOWARICK, L. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- LAKATOS, E.M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1996.
- LANDIM, L. “Múltiplas identidades das ONGs”. In: Haddad, S. (org.). **ONGs e universidades: desafios para a cooperação**. São Paulo: Peirópolis:/ ABONG, 2002, pp. 17-50.
- _____ **Para além do mercado e do Estado? Filantropia e cidadania no Brasil**. Textos de pesquisa. Rio de Janeiro, Iser, 1993.
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: Ed. Artmed/UFMG, 1999.
- LEFF, E. **Epistemologia ambiental**. 2ª. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____ **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 3ª. ed. . Petrópolis: Vozes, 2001.
- LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002
- LÉVY-BRUHL, H. **Sociologia do Direito**. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LIMA, A. (org.). **Aspectos jurídicos da Mata Atlântica**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001.
- LISTIENNE, B. *Além de Mumbai, Índia, o Fórum traz esperança*. In: **Convergência**, ano XXXIX (2004), no .371, pp. 152-162
- LITTLE, P. E. (org.) **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília: IIEB, 2003.

LOJKINE, J. “As novas relações entre o econômico, o social e o político: uma concepção crítica da questão social”. In: **Ser Social** 6: 11-44. Brasília: UnB – Departamento Serviço Social, 2000.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. Lisboa: São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. “O processo de produção do capital”. In: **O capital**: crítica da economia política. Livro 1, v.2: Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

_____. “Legislação fabril: cláusulas sanitárias e educacionais – sua generalização na Inglaterra”. In: **O capital**, v. 1, tomo 2. Coleção os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MENDONÇA, M. R. **A urdidura espacial do capital e do trabalho no cerrado do sudeste goiano**. Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista (Unesp)/ Departamento de Geografia, 2004 – tese de doutorado.

MENESCAL, A. K. **História e gênese das ONGS**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

MENY, Y.; TOENIG, J-C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Editorial Abril, 1992.

MEYER, C. A. NGOs and environmental public goods: institutional alternatives to property rights. George Mason University – Dept. of Economics, jul/1995.

MÍLTON, J. **Paraíso Perdido**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MINAYO, M.C.de S. O desafio do conhecimento - pesquisa qualitativa em saúde. 6a. ed. São Paulo –Rio de Janeiro: Hucitec-ABRASCO, 1999.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTEIRO, L. “Energia Elétrica - Usinas cobram ação da ANEEL em relação ao MP”. In: **O popular**, Caderno Economia, 17/3/2007, p. 17.

MORATO LEITE, J. R.; AYALA, P. A. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2002.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 1991.

_____. **O método**: I. A natureza da natureza. 3a. ed. trad. Maria Gabriela de Bragança. Portugal: Publicações Europa-América, 1997.

_____. **O método**: II. A vida da vida. 3a. ed. trad. Maria Gabriela de Bragança. Portugal: Publicações Europa-América, 1999.

_____. **Em busca dos fundamentos perdidos: textos sobre o marxismo**. 2.^a ed. trad. Maria Lucia Rodrigues, Salma Tannus. Porto Alegre: Sulina, 2004.

MORENO, L. **Ciudadanos precarios** – ‘la ultima red’ de protección social. Barcelona: Ariel, 2000.

MORUJÃO, A. F. *Verbetes Existencialismo*, In: VV.AA. **Logos – enciclopédia luso-brasileira de filosofia**. v. 2 . Lisboa/ São Paulo: editorial Verbo, 1989 (v.2), pp. 390-7.

NARDY, A. J. F. “Que papel pode desempenhar o compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de proteção da Mata Atlântica?”. In: LIMA, A. (org.). **Aspectos jurídicos da Mata Atlântica**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2001, pp. 108-121.

NETTO, J. P. “Cinco notas a propósito da ‘Questão Social’ ”. In: **Temporalis 3 (ano II)**: 41-49. ABEPSS: 2001.

NICOLESCU, B. “Um novo tipo de conhecimento – transdisciplinaridade”. In: NICOLESCU, B. et al. **Educação e transdisciplinaridade**. Brasília: Unesco. 2000, p. 13-28.

NISBET, R. A. Comunidade, In: Forachi, M. M. : MARTINS, J. S.. **Sociologia e Sociedade** (leituras de introdução à Sociologia). 19ª. tiragem. Rio de Janeiro: LTC – livros técnicos e científicos editora, 1998, p. 255-261.

NOVAES, W. Coluna ‘Opinião’. In: **O popular**, de 8/1/2004, p. 8

NUNES, B.F. “A lógica social do espaço”. In: PAVIANI, A.; GOUVÊA, L.A. (org.). **Brasília: controvérsias ambientais**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003. p. 75-102

ORTIZ, L. S. **Fontes alternativas de energia e eficiência energética**. S. I.: Coalizão Rios Vivos, 2002.

PÁDUA, J. A. (org.). **Ecologia e Política no Brasil**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

_____ “A ‘mente monocultural’ e a ocupação autoritária do território brasileiro”. In: Revista FASE, n. 99, dez./fev. 2003/2004, p. 6-12.

_____ **500 anos de destruição ambiental no Brasil**. Texto produzido para a WWF Brasil. s/d.

PAOLI, M. C. “Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da cidadania no Brasil”. In: SANTOS B. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003, p. 373-418.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PRADO JR C. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: ed. Brasiliense, 1979.

PEDROSA, L. **Uma cruzada em defesa da água, da vida e pela cidadania**. Catalão (GO): UFG, s/d

PEREIRA, M. H. *Ética e espiritualidade em favor da vida no Universo*. In: Revista Convergência/ CRB (Rio de Janeiro), março/2005 – ano XL, n. 380, pp. 118-128.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. “Questão Social, Serviço Social e Direitos de Cidadania”. In: *Temporalis 3 (ano II)*: 51-61. ABEPSS: 2001.

PINTO LEAL, M. L. “A mobilização das ONGs no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil”. In: *Ser Social 9*: 313-326. Brasília: UnB – Departamento Serviço Social, 2001.

PIRES, C. *Verbetes Existência, Existenciais*. In: VV.AA. **Logos – enciclopédia luso-brasileira de filosofia**. v. 2. Lisboa/ São Paulo: editorial Verbo, 1989 (v.2), pp. 387-390.

PISON, J. M. **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Tecnos, 1998.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PONTIFÍCIO CONSELHO DE JUSTIÇA E PAZ. **Compêndio da doutrina social da igreja**. São Paulo: Paulinas, 2005.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

RAMBALDI, D. M. *et all*. “Experiências com áreas protegidas: cinco estudos de caso”. In: LITTLE, P. E. (org.) **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília: IIEB, 2003, pp.193-238.

RAMALHO J. R.; SANTANA, M. A. **Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed.; 2004.

RAMOS, A. C. B. *et all*. “Mecanismos de proteção ambiental”. In: LITTLE, P. E. (org.) **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília: IIEB, 2003, pp. 167-192.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3a. ed . São Paulo: Atlas, 1999.

ROCHA, Ana Flávia org. **A defesa dos direitos socioambientais no Judiciário**. São Paulo: Instituto Sociambiental, 2003.

ROESE, M. “Metodologia do estudo de caso” .In: **Cadernos de Sociologia**. no. 9 , 1998. “Cadernos de Pesquisa Social Empírica: Métodos e Técnicas”. Porto Alegre,RS, UFRGS, 1998

- ROMERO, R. M. Fundamentos teóricos da Política Social. In: Bracho, C. A.; FERRER, J.G. (coord.). **Política Social**. Madrid: McGraw-Hill, 1998
- ROSA, J. G. **Grandes Sertões: Veredas**. São Paulo: Círculo do Livro, 1984.
- ROSANVALLON, P. **A nova questão Social**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: UFG, 1997.
- RUSCHEINSKY, A. **Metamorfoses da cidadania**: sujeitos sociais, cultura política e institucionalidade. São Leopoldo (RS): Ed. Unisinos, 1999.
- SABO PAES, J. E. **Fundações e Entidades de Interesse Social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 4^a. ed. revista e ampliada .Brasília: Brasília Jurídica, 2003.
- SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.
- SANTILLI, J. “Biodiversidade e conhecimentos tradicionais associados: novos avanços e impasses na criação de regimes legais de proteção”. In: LIMA, A.; BENSUSAN, N. **Quem cala consente**: subsídios para a proteção aos conhecimentos tradicionais. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003, pp. 53-75.
- SANTOS, B. S. (org.) **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 2^a ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.
- SANTOS, B. S. **Pela mão de alice: o social e o político na pós-modernidade**. 10^a. ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____ **Reinvenção solidária e participativa do Estado**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais/Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, s/d.
- SASSINE, V. J. “Aquecimento global: futuro sombrio para o cerrado”. In: ‘**O popular**’, caderno cidades, p. 3 e 4, de 4/2/2007.
- SAUER, I. L. “Energia elétrica no Brasil Contemporâneo: a reestruturação do setor, questões e alternativas”. In: BRANCO, A. M.(org). **Política energética e crise de desenvolvimento**: a antevisão de Catullo Branco. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 117-226
- SCHIOCHET, V. **Sociedade civil: o social pensado politicamente**. Blumenau (SC): Edifurb, 2005
- SCURO NETO, P. **Manual de Sociologia Geral e Jurídica**: lógica e método do direito, problemas sociais, comportamento criminosos, controle social. 4^a. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.
- SCHERER-WARREN, I. “Redes e sociedade civil global”. In: Haddad, S. (org.). **ONGs e universidades**: desafios para a cooperação. Peirópolis: ABONG, 2002, pp. 63-92.

- _____ **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da** globalização. São Paulo: Hucitec: 1999.
- _____ “ONGs na América Latina: trajetória e perfil”. In: VIOLA, E. ; LEIS, H. *et all.* **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafio para as ciências sociais.** 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, Florianópolis: UFSC, 1998, p.161-180.
- _____ “Organizações não-governamentais na América Latina: seu papel na sociedade civil”. In: **São Paulo em perspectiva**, v. 8/ n.3: 6-14, São Paulo: Fundação SEADE, 1994.
- _____ **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 1993.
- SELLTIZ *et al.* **Métodos de pesquisa das relações sociais.** São Paulo: Ed. Herder, 1969.
- SERRA, R. M. S. “A questão social hoje”. In: **Ser Social** 6: 169-184 Brasília: UnB – Departamento Serviço Social, 2000.
- SHETH, D. L. "Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa". In: SANTOS B. (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003, p.85-132
- SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SILVA, D. P. **Vocabulário jurídico.** 17ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- SOUSA, N. H. B. **Trabalhadores pobres e cidadania: a experiência da exclusão e da rebeldia na construção civil.** São Paulo: USP/ Departamento de Sociologia, 1994 – tese de doutorado
- SOUSA JR. J. G. “ Movimentos sociais – emergência de novos sujeitos: o sujeito coletivo de direito”. In: SOUSA JR. J. G. **Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas.** Porto Alegre: Sérgio A Fabris Editor, 2002
- SOUZA, E. C. B. *et all.* “Desafios da gestão ambiental no Brasil”. In: LITTLE, P. E. (org.) **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências.** São Paulo: Petrópolis, Brasília: IIEB, 2003, pp. 63-88.
- STEIN, R. H. “A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento”. In: **Ser Social** 6: 133-168, Brasília: UnB – Departamento Serviço Social, 2000.
- STEWART, D.W.; SHAMAN DASANI, P. N. **Focus groups: theory and practice.** London: Sage Publications, 1992.
- SZAZI, E. Terceiro setor. Regulamentação no Brasil. São Paulo: Peirópolis. 2001.
- TAVARES, R. N. **As organizações não-governamentais nas Nações Unidas.** Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

- TELLES, V. S. **A experiência do autoritarismo e práticas instituintes**. Dissertação de Mestrado, USP, 1984.
- TEIXEIRA, E. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife; EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.
- THEODORO, S. H.; LEONARDOS, O. H.; DUARTE, L. M. G. “Cerrado: o celeiro saqueado”. In: DUARTE, L. M. G. ; THEODORO, S. H. (Orgs). **Dilemas do Cerrado: entre o ecologicamente (in)correto e o socialmente (in)justo**. Rio de Janeiro, Garamond, 2002, p. 143-176.
- THIOLLENT, M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1986.
- VIANA, G. “Meio ambiente e desenvolvimento: a atuação do FORMAD”. In: ABONG. **Impacto social do trabalho das ONGs no Brasil**. São Paulo: ABONG, 1998.
- VEIGA RIOS, A. V. “Populações humanas em áreas protegidas”. In: LIMA, A. (org.) **Aspectos Jurídicos da Proteção da Mata Atlântica**, São Paulo: Instituto, Sociambiental, 2001, pp. 53-59.
- VIOLA, E. “O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia à conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável”. In: GOLDENBERG, M. (coord.). **Ecologia, ciência e política**. Rio de Janeiro: editora Revan, 1992, p. 49-75.
- VIOLA, E. ; LEIS, H. “O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável”. In: VIOLA, E. ; LEIS, H. et all. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafio para as ciências sociais**. 2ª. Ed. São Paulo: Cortez, Florianópolis: UFSC, 1998, p. 134-160.
- VV. AA. Um crime contra os rios do cerrado**. Manifesto do MAB – CPT/GO - Frente Parlamentar em Defesa dos Rios de Goiás – Diocese de Ipameri – AGB/Catalão - NEPSA/CAC/UFG – GETeM/CAC/UFG – STR/Catalão, 2006.
- URRY, J. **Anatomia das sociedade capitalistas**. Rio de Janeiro: Zoar editores, 1991.
- WEBER, M. **A ética protestante e o capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1967.

2. Referências documentais:

- ANEEL. Processo n. 48500.000933/01-56 - **Contrato de Concessão** No 129/2001
- ANEEL. processo n. 48500.000933/01-56 - **Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão** no 129/2001

APEGO. **Propositura da Ação Civil Pública contra ANEEL, IBAMA e Empresas Consorciadas do GEFAC** de 09/10/2003, Processo 4ª. Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás 2003.35.000.016631-1

BARRETO, M. V. A (juiz). **Decisão de interdito proibitório**. Requerente: Alcoa Alumínio S/A e outros, requerido: Movimento dos Atingidos por Barragens. 2ª Vara da Justiça Estadual da Comarca de Catalão. Autos n. 170/2007 (200701216624).

GDF *et all.* **Plano diretor do Parque Guará** – Relatório Síntese, s/d

GRUPO DE EMPRESAS SERRA DO FACÃO. **Estudo de Impactos Ambiental do AHE Serra do Facão**. Catalão; GEFAC, 2000.

GRUPO DE EMPRESAS SERRA DO FACÃO. **Plano Básico Ambiental do AHE Serra do Facão**. Catalão: GEFAC/CNEC Engenharia S/A, 2002.

GRUPO DE EMPRESAS SERRA DO FACÃO. **Relatório de Impacto Ambiental do AHE Serra do Facão**. Catalão: GEFAC, 2000.

IDA *et. all.* **Propositura de Ação Civil Pública contra TERRAP**, de 29/10/2001, Processo da Vara da Fazenda Pública de Brasília- DF

MMA. **Licença de Instalação n.190/2002 e Renovação da Autorização de Supressão de Vegetação n. 28/2002**

MMA. **Renovação de setembro de 2006** da Licença de Instalação n.190/2002 e Renovação da Autorização de Supressão de Vegetação n. 28/2002

MPF; MPEG; AGMARN. **Termo de Ajustamento de Conduta** de 21 de julho de 2004

MPF. **Propositura de Ação Civil Pública contra o IBAMA e o GEFAC**. 10/6/1986, Processo 4ª. Vara da Seção Judiciária do Estado de Goiás n. 2003.35.000.016631-1

3. Referências legislativas:

Constituição Federal de 1988

Lei Federal n. 91, de 28.8.35 - reconhece como de “utilidade pública” as sociedades civis, associações e fundações, destinadas aos fins de interesse coletivo

Lei Federal n. 5869, de 1973 - regula a fiscalização se regulamentará pela, do mesmo ano.

Lei Federal n. 6015, de 1973 - regula os registros públicos das entidades de utilidade pública

Lei Federal n. 6938, de 31/8/81 – define os instrumentos da PNMA (Política Nacional de Meio Ambiente), institui o SISNAMA e o CONAMA e dá outras providências

Lei Federal n. 9608, de 18.2.1998 - dispõe sobre o Serviço do Voluntariado, abertura essencial a preparar o caminho das OSCIPs e das parcerias.

Lei Federal n. 9637, de 15/5/1998, a conferir o estatuto de organizações sociais às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, destinadas ao ensino, pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à *proteção e preservação ambiental*, à cultura e à saúde.

Lei Federal n. 9790, de 23.3.1999, Lei das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público), propicia o surgimento das OSCIPs, ao mesmo passo que institui e disciplina o termo ‘parceria’.

Lei Federal n. 9795, de 27/4/1999 – que define os instrumentos para a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)

Lei Orgânica Federal n. 9985, de 2000 - que institui o SNUC e dá outras providências

Lei Federal n. 9867 - de 1999, cujo conteúdo dispões sobre as cooperativas sociais, destinadas explicitamente a “inserir as pessoas em desvantagem no mercado econômico, por meio do trabalho” e assim promover a “integração social”.

Lei Federal n. 5172 - de 25.10.66 - Código Tributário Nacional - a instituir o sistema de isenções tributários às entidades de utilidades públicas, reforçado depois pela disposições acerca das imunidades tributárias do texto constitucional de 1998 (art. 150, inc. IV, c).

Lei Federal n. 9732, de 11.12.1998, acerca da isenção da contribuição da seguridade social, das entidades filantrópicas

Lei Distrital Complementar n. 733, de 14/12/2006 – dispõe sobre o Plano Diretor Local da Região Administrativa do Guará – RA X, que estabelece diretrizes e estratégias para seu desenvolvimento sustentável e integrado

Decreto-lei n. 4657, de 4.9.1942 - Código Civil Brasileiro - refere-se às “organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedade e fundações”.

Decretos n. 2536, de 6.6.98, modificado pelo texto do **decreto n. 3504**, de 13.2.2000, acerca da concessão de certificado de entidade para fins filantrópicos

Decreto 50.517, de 2.5.1961 - exige que a declaração de utidade pública federal deve ser expedida mediante decreto do Presidente da República.

Resolução CONAMA n. 001/86 e 09/87, que disciplinam o processo de licenciamento ambiental e dá outras providências.

3. Referências eletrônicas:

<http://www.abong.org.br/novosite/index.asp> (3/2004)

http://www.alcoa.com/brazil/pt/custom_page/story_alcoa.asp (7/2/2007)

<http://www.ambiente.org.br> (3/2004)

<http://www.apego.org.br> (6/2005)

<http://www.ida.org.br> (6/2005)
<http://www.fase.org.br> (7/2005)
<http://www.fboms.org.br/filiados/filiadosNZ.htm> (3/2004)
<http://www.institutoserranoneves.org.br> (6/2005)
<http://www.maternatura.org.br/ecologista/ecologista.htm> (3/2004)
<http://www.mapadoterceirosetor.org.br/conteudo.aspx?pg=14> (3/2004)
<http://http://www.mj.gov.br/snj/oscip/consulta.htm> (3/2004)
http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/biomas/bioma_cerrado/index.cfm (13/1/2007)
<http://www2.portalcatalao.com.br/noticias> (14/7/2007)

4. Referências cartográficas

Universidade Federal de Goiás (UFG). Adaptação de Pedrosa L. E. & SILVA, A. S.

Inventário hidro-energético – Bacias Hidrográficas Goiás – 2006 (escala indeterminada)

ANEEL. **Estações Hidrométricas no Brasil**, 2006 (escala indeterminada).

GEFAC (RIMA) **Áreas de influência do meio antrópico**, 2000 (escala indeterminada)

COMPARQUES. **Mapa da Poligonal sujeito a alterações**, 2006(escala indeterminada)

5. Referências iconográficas

PEREIRA, M. H. **A cobertura vegetal do Parque Guará em sua forma atual**. 2006. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____. **Administração e posto policial do Parque Ezequias Heringer**. 2006. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____. **Assembléia dos atingidos pela barragem da Serra do Facão, com a presença do MAB** . 2007. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____. **Culinária, fartura de alimentos e hospitalidade da comunidade cerradeira da Anta Gorda na Serra do Facão – família atingida pela barragem**. 2006. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____. **Chácara no interior do Parque Ezequias Heringer** 2006. 1 fotografia1, color, 10x12cm

_____. **Flagrantes dos interesses divergentes comunidade do Guará: a horta dentro do Parque Ecológico e os militantes do movimento ambientalista numa escola pública local** . 2006. 2 fotografias, color, 10x12 cm.

_____. **Grupo Focal da comunidade Anta Gorda, na Serra do Facão**. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____. **Grupo Focal da comunidade do Guará**. 2006. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____ . **Ocupação por chacareiros – situação fundiária atual do parque.**

2006. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____. **Produção agrícola tradicional da comunidade Anta Gorda, de atingidos pela barragem do rio São Marcos.** 2006. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____. **Rio São Marcos e seu vale, com a cobertura vegetal preservada.** 2006. 2 fotografias, color, 10x12cm

_____ **& GETeM. Domicílios familiares da comunidade da Anta Gorda, atingidos pela barragem do rio São Marcos, com relações intensas e familiares.** 2006. 2 fotografias, color, 10x12cm.

APÊNDICES

APÊNDICE I

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Formulário nº

Nome do Entrevistador Marcio Henrique Pereira

Nome do Informante

Atividade:

Data da Entrevista:

I. PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DO INFORMANTE

1. Sexo

1 - () masculino

2- () feminino

2. Idade

1 - () de 18 a 24 anos

2- () de 25 a 30 anos

3- () de 31 a 36 anos

4- () de 37 a 42 anos

5- () de 43 a 48 anos

6- () de 49 a 54 anos

7- () mais de 54 anos

8- () sem resposta/não sabe

3. Estado civil

1 -() solteiro

2- () casado

3- () separado (desquitado/divorciado)

4- () viúvo

5- () outro

6- () sem resposta/ não sabe

4. Cor/raça

1- () Negro

2- () Branco

3 - () Mestiço/moreno

4- () Indígena

- 5- () Amarelo
- 6- () Outra
- 7- () sem resposta/ não sabe

5- Religião

- 1- () Católica
- 2- () Protestante/Evangélica
- 3- () Espírita
- 4- () Religiões afro-brasileiras (umbanda, candomblé, etc.)
- 5- () Outra: _____
- 6- () Sem religião
- 7- () sem resposta/ não sabe

6- Escolaridade

- 1 - () ensino fundamental incompleto
- 2- () ensino fundamental completo
- 3- () ensino médio incompleto
- 4- () ensino médio completo
- 5- () ensino superior incompleto
- 6- () ensino superior completo
- 7- () pós- graduação
- 8- () sem resposta/não sabe

Complemento: **Formação Acadêmica** (se a resposta anterior for 5,6 ou 7)

Curso e área:

7- Renda Familiar:

- 1 - () até R\$ 500,00
- 2- () de R\$ 501,00 a R\$ 1000,00
- 3- () de R\$ 1001,00 a R\$ 2000,00
- 4- () de R\$ 2001,00 a R\$ 4000,00
- 5- () de R\$ 4001,00 a R\$ 6000,00
- 6- () de R\$ 6001,00 a R\$ 8000,00
- 7- () de R\$ 8001,00 a R\$ 10000,00
- 8 - () mais de R\$ 10001,00
- 8- () sem resposta/não sabe

II. PERFIL POLÍTICO-IDEOLÓGICO:

a. O sr (a) participa ou já participou de alguma associação comunitária (associação de moradores, prefeitura comunitária, clube esportivo etc.)

1 - () sim 2 - () não

2. Se sim, qual?

3. O sr (a) participa ou já participou de algum movimento social (negros, mulheres, ambientalista, homossexuais, etc)

1- () sim 2- () não

4. Se sim, qual?

5. O sr (a) é filiado a algum partido político?

1- () sim 2- () não

6. Se sim, qual?

1- () PMDB

2- () PT

3- () PDT

4- () PSDB

5- () PC do B

6- () PV

7- () PSC

8- () PSB

9- () PCB

10 - () PTB

11 - () PFL

12 - () PCO

13 - () PSTU

14 - () PPS

15 - () PSOL

16 - () Outro: _____

17 - () Não sabe/ sem

resposta

7. O sr () (a) é militante de algum partido político:

1-() sim 2- () não

8. Se sim, qual?

1- () PMDB

2- () PT

3- () PDT

4- () PSDB

5- () PC do B

6- () PV

7- () PSC

8- () PSB

9- () PCB

10 - () PTB

11 - () PFL

12 - () PCO

13 -() PSTU

14 - () PPS

15 -() PSOL

16 - () Outro: _____

17 - () Não sabe/ sem resposta

III. SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE (para o Parque Ecológico Guará)

- 1. Como o sr (a) vê a questão envolvendo o Parque Ecológico do Guará? Como surgiu?**

- 2. Como o sr (a) vê a questão de suspender ou impedir o prosseguimento das obras do Park Sul (Setor Habitacional Vertical Sul) por causa dos danos ambientais que causaria no Parque?**

- 3. Como foi tratada esta questão pela comunidade? Houve assembleia ou audiência pública?**

- 4. O sr (a) considera que a população local se envolve nos problemas de meio ambiente da comunidade? Como?**

- 5. Para tratar da questão do Parque do Guará, o sr (a) sabe se a comunidade contou com o apoio de pessoas ligadas a alguma organização (movimento, sindicato, ONG)?**

- 6. O sr (a) conhece alguma ONG? Qual?**

- 7. Qual a importância do trabalho das organizações ambientais? Qual?**

- 8. Pessoas ligadas à prefeitura ou ao Estado participaram de alguma discussão sobre o Parque Guará? Como o sr. (a) vê o envolvimento dessas pessoas?**

- 9. Algum promotor, procurador (Ministério Público) participou de algum debate onde o sr (a) estava presente sobre o Parque Guará. Como foi a atuação dele (a)?**

- 10. O sr. (a) sabe de alguma ação na justiça proposta por alguma organização ambientalista para suspender as obras do Park Sul ?**

- 11. Que o sr (a) pensa deste tipo de ação? Qual sua importância? Para que serve?**

12. Como o sr (a) avalia as negociações da comunidade, das organizações e do poder público sobre a situação do Parque?

13. Quais atividades o governo tem realizado neste caso?

14. Como o sr (a) acha que o governo deveria proceder neste caso?

15. O sr. (a) acha importante implementar ações em defesa do meio ambiente aqui nesta comunidade? Por quê?

16. Como devem ser?

17. Como fica a situação da comunidade do Parque? E da imobiliária e seus compradores? (no caso do Parque Guará)

18. Gostaria de fazer algum outro comentário que acha importante sobre este assunto?

III. SOBRE A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE (para a região dos Rios São Marcos e Veríssimo)

- 1. Como o sr (a) vê a questão envolvendo as situação das populações do Rio São Marcos e do Rio Veríssimo? Como surgiu?**
- 2. Como o sr (a) vê a questão das barragens?**
- 3. Como foi tratada esta questão pela comunidade? Houve assembléia ou audiência pública?**
- 4. O sr (a) considera que a população local se envolve nos problemas de meio ambiente da comunidade? Como?**
- 5. Para tratar da questão das barragens, o sr (a) sabe se a comunidade contou com o apoio de pessoas ligadas a alguma organização (movimento, sindicato, ONG)?**
- 6. Você conhece alguma ONG? Qual?**
- 7. Você vê alguma importância no trabalho das organizações ambientais? Qual?**
- 8. Pessoas ligadas à prefeitura ou ao Estado participaram de alguma discussão sobre a hidrelétrica? Como o sr. (a) vê o envolvimento dessas pessoas?**
- 9. Algum promotor ou procurador (Ministério Público) participou de algum debate onde o sr (a) estava presente sobre a questão das barragens/ hidrelétricas? Como foi a atuação dele (a)?**
- 10. O sr. (a) sabe de alguma ação na justiça proposta por alguma organização ambientalista que buscou discutir a questão das barragens?**
- 11. Que o sr (a) pensa deste tipo de ação? Qual sua importância? Para que serve?**

- 12. Como o sr (a) avalia as negociações da comunidade, das organizações e do poder público sobre a situação da comunidade do São Marcos e do Veríssimo?**
- 13. Quais atividades o governo tem realizado neste caso?**
- 14. Como o sr (a) acha que o governo deveria proceder neste caso?**
- 15. O sr. (a) acha importante implementar ações em defesa do meio ambiente aqui nesta comunidade? Por quê?**
- 16. Como devem ser?**
- 17. Como fica a situação dos atingidos pela barragem?**
- 18. E o Cerrado, como fica?**
- 19. E as empresas hidrelétricas?**
- 20. Gostaria de fazer algum outro comentário que acha importante sobre este assunto?**

APÊNDICE II

QUESTIONÁRIO

INFORMANTES: DIRIGENTES DE ORGANIZAÇÕES NÃO-
GOVERNAMENTAIS

Formulário nº

Nome do Entrevistador: Márcio Henrique Pereira – Curso de Doutorado em Política Social da Universidade de Brasília

Nome do Informante:

Organização Não-Governamental que dirige:

Data do Envio:

Data da Resposta ao Questionário:

I. PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DO INFORMANTE

1. Sexo

1 - () masculino

2- () feminino

2. Idade

1 - () de 18 a 24 anos

2- () de 25 a 30 anos

3- () de 31 a 36 anos

4- () de 37 a 42 anos

5- () de 43 a 48 anos

6- () de 49 a 54 anos

7- () mais de 54 anos

8- () sem resposta/não sabe

3. Estado civil

1 - () solteiro

2- () casado

3- () separado (desquitado/divorciado)

4- () viúvo

5- () outro

6- () sem resposta/ não sabe

4. Cor/raça

1- () Negro

2- () Branco

3- () Mestiço/moreno

4- () Indígena

5- () Amarelo

6- () Outra

7- () sem resposta/ não sabe

5. Religião

1. () Católica

2. () Protestante/Evangélica

3. () Espírita

4. () Religiões afro-brasileiras (umbanda, candomblé, etc.)

5. () Outra: _____

6. () Sem religião

7. () sem resposta/ não sabe

8. Escolaridade

1 - () ensino fundamental incompleto

2- () ensino fundamental completo

3- () ensino médio incompleto

4- () ensino médio completo

5- () ensino superior incompleto

6- () ensino superior completo

7- () pós- graduação

8- () sem resposta/não sabe

Complemento: Formação Acadêmica (se a resposta anterior for 5,6 ou 7):

Curso e área: _____

9. Renda Familiar:

1 - () até R\$ 500,00

2- () de R\$ 501,00 a R\$ 1000,00

3- () de R\$ 1001,00 a R\$ 2000,00

4- () de R\$ 2001,00 a R\$ 4000,00

5- () de R\$ 4001,00 a R\$ 6000,00

6- () de R\$ 6001,00 a R\$ 8000,00

7- () de R\$ 8001,00 a R\$ 10000,00

8 - () mais de R\$ 10001,00

9- () sem resposta/não sabe

10. É dirigente da ONG?

Sim () Não ()

10a. No caso de resposta afirmativa (sim), é dirigente:

1 -() com dedicação exclusiva

2- () com dedicação parcial: tem outro cargo/ocupação

3- () sem resposta/ não sabe

10b. No caso de resposta negativa (não), qual a função que ocupa:

11. Tempo de filiação à ONG

1 - () menos de um ano

2- () de 1 a 2 anos

3- () de 2 a 4 anos

4- () de 4 a 6 anos

5- () de 6 a 8 anos

6- () de 8 a 10 anos

7- () mais de 10 anos

8- () sem resposta/não sabe

12. Tempo de atuação como dirigente da ONG

1 - () menos de um ano

2- () de 1 a 2 anos

3- () de 2 a 4 anos

4- () de 4 a 6 anos

5- () de 6 a 8 anos

6- () de 8 a 10 anos

7- () mais de 10 anos

8- () sem resposta/não sabe

II. PERFIL JURÍDICO-SOCIAL DA ONG AMBIENTAL

1. Data de fundação:

1 - () antes de 1980

2- () de 1980 a 1985

- 3- () de 1985 a 1990
- 4- () de 1990 a 1995
- 5- () de 1995 a 2000
- 6- () depois de 2000
- 7- () sem resposta/não sabe

2. Natureza dos serviços prestados:

- 1 - () educação ambiental
- 2- () reciclagem de material inorgânico
- 3- () manejo sustentável dos recursos naturais
- 4- () recuperação de matas e florestas
- 5- () pesquisa aplicada sobre uso de recursos naturais/disseminação das pesquisas
- 6- () conservação do patrimônio natural
- 7- () planejamento ou gestão de áreas protegidas
- 8- () monitoramento de políticas ambientais
- 9 - () defesa de direitos ambientais
- 10 - () formação e treinamento de agentes ambientais
- 11- () outros: _____
- 12 - () sem resposta/não sabe

3. O serviços ambientais são:

- 1 - () o eixo principal do trabalho desenvolvido pela ONG
- 2- () um dos eixos fundamentais, mas não o principal
- 3- () uma dimensão complementar, conseqüência do trabalhos desenvolvidos
- 4- () outro: _____
- 5- () sem resposta/ não sabe

4. A sede se encontra

- 1 - () na região Norte do país
- 2- () na região Nordeste do país
- 3- () na região Centro-Oeste do país
- 4 - () na região Sudeste do país
- 5- () na região Sul do país
- 6- () sem resposta/ não sabe

5. Regiões do Brasil assistidas:

- 1 - () todo o território nacional e outros países
- 2 - () todo o território nacional
- 3 - () uma região: _____
- 4 - () um estado: _____
- 5 - () um município e entorno: _____
- 6 - () sem resposta/ não sabe

6. Orçamento anual:

- 1 - () até R\$ 10 mil
- 2 - () de R\$ 11 mil a R\$ 25 mil
- 3 - () de R\$ 25 mil a R\$ 50 mil
- 4 - () de R\$ 50 mil a R\$ 100 mil
- 5 - () de R\$ 100 mil a R\$ 250 mil
- 6 - () de R\$ 200 mil a 500 mil
- 7 - () de R\$ 500 mil a um milhão de reais
- 8 - () mais de um milhão de reais
- 9 - () sem resposta/não sabe

7. Fonte de financiamento:

- 1 - () recursos internacionais (fundos, organizações, igrejas, etc.)
- 2 - () recursos nacionais próprios (rendas, aluguéis, aplicações, etc.)
- 3 - () recursos nacionais públicos (convênios e subvenções governamentais)
- 4 - () recursos nacionais privados (subvenções e patrocínios de empresas)
- 5 - () doações de pessoas físicas
- 6 - () doações de pessoas jurídicas
- 7 - () promoção de eventos
- 8 - () venda de produtos e serviços
- 9 - () outros: _____
- 10 - () sem resposta/não sabe

8. Número de filiados

1. () mais de 5 mil
2. () de 2 a 5 mil
3. () de 1 a 2 mil
4. () de cinquenta a mil
5. () de 250 a 500

- 6. () de 100 a 250
- 7. () de 50 a 100
- 8. () de 10 a 50
- 9. () menos de 10

III. A DIMENSÃO JURÍDICA NA ONG

1. A ONG desenvolve:

- 1 - () mais de 10 ações jurídicas no campo ambiental
- 2 - () de 5 a 9 ações jurídicas no campo ambiental
- 3 - () de 2 a 4 ações jurídicas no campo ambiental
- 4 - () apenas 1 ação jurídica no campo ambiental
- 5 - () sem resposta/ não sabe

2. As ações jurídicas em causas ambientais é:

- 1 - () elemento muito importante na estratégia de intervenção social da ONG e constitui sua razão de existência
- 2- () elemento importante na estratégia de intervenção social da ONG, mas é consequência das outras ações sociais desenvolvidas pela organização
- 3- () elemento secundário dentre as estratégias de intervenção social da ONG e só acontece porque o rumo dos acontecimentos conduzem a elas
- 4 - () não tem importância alguma. É apenas mais uma estratégia, dentre muitas, de intervenção social
- 5 - () outro: _____
- 6 - () sem resposta/ não sabe

3. As ações iniciadas costumam demorar até a decisão final:

- 1 - () menos de um ano
- 2- () de 1 a 2 anos
- 3- () de 2 a 4 anos
- 4- () de 4 a 6 anos
- 5- () de 6 a 8 anos
- 6- () de 8 a 10 anos
- 7- () mais de 10 anos
- 8- () sem resposta/não sabe

4. O objetivo das ações jurídicas é:

- 1 - () sensibilizar o poder público e a população sobre os danos ambientais
- 2- () induzir à políticas públicas de meio ambiente
- 3- () reforçar as reivindicações da comunidade local em matéria ambiental
- 4- () propiciar espaço para outras ações na justiça de caráter ambiental
- 5 - () obter recursos ou indenizações em virtude dos danos ambientais
- 6- () outro: _____
- 7 - () sem resposta/não sabe

5. As ações jurídicas costumam:

- 1 - () melhorar a qualidade de vida população envolvida no problema ambiental e favorece a proteção do meio ambiente
- 2- () favorecer a discussão de políticas públicas e gestão ambiental
- 3- () reforçar as reivindicações da comunidade local em matéria ambiental
- 4- () amplia a educação e a consciência ambiental
- 5 - () reverte o processo de destruição ambiental
- 6 – () não tem tido nenhum efeito social
- 7- () outro: _____
- 8 - () sem resposta/não sabe

IV. ENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

1. A comunidade local:

- 1 - () participa ativamente do processo de discussão e elaboração de uma agenda ambiental, por meio de conselhos, audiências públicas, manifestações, conscientização, etc.
- 2- () participa, mas com empenho restrito e em ocasiões especiais, geralmente motivada pela própria ONG ou outras organizações (sindicato, igreja, associações)
- 3- () a participação é muito baixa, mesmo se motivada por organizações
- 4- () nenhuma participação
- 5 - () sem resposta/não sabe

2. A ONG:

- 1 - () primeiro ouve a comunidade, percebe suas necessidades e reivindicações e, depois, busca os meios de solução dos problemas ambientais, sempre de acordo com a vontade da comunidade

- 2 - () envolver a comunidade por meio da conscientização ambiental, com palestras, assembléias, audiências públicas, folhetos explicativos e outros subsídios, de acordo com uma agenda previamente organizada pela própria ONG;
- 3- () não consegue nenhum envolvimento comunitário, apesar de usar muitos recursos e subsídios
- 4- () não consegue nenhum envolvimento comunitário, nem pretende ou não tem recursos/subsídios para isto
- 5 - () outro: _____
- 6 - () sem resposta/não sabe

3. Os trabalhos junto à comunidade:

- 1 - () demoram muito, mais de cinco anos, com efeitos duradouros e de longo prazo;
- 2- () demoram um tempo razoável, de dois a cinco anos, com efeitos duradouros e de longo prazo;
- 3- () demoram um tempo razoável, de dois a cinco anos, mas com efeitos de médio e curto prazo;
- 4- () demoram pouco, menos de dois anos, e com efeitos imediatos;
- 5 - () sem resposta/não sabe

V. PARTICIPAÇÃO EM REDES

1. A ONG busca interagir com:

- 1- () organizações internacionais, por meio de obtenção de recursos, de troca de informações, de participação em congressos e seminários ou busca de outras estratégias de intervenção
- 2- () conselhos comunitários seja na área ambiental ou em outros, fomentando audiências públicas, participação no processo legislativo, apresentando reivindicações, na busca de verbas públicas
- 3- () parceiros sociais como sindicatos, igrejas, partidos e outras associações que tenham meios de auxílio ou buscam a mesma causa
- 4- () redes de ONGs e movimentos sociais que tenham reivindicações comuns
- 5- () empresas e iniciativa privada, em busca de patrocínio, de doações, de estrutura de atuação
- 6- () universidades, escolas e instituições de pesquisa para buscar informações científicas e veicular dados obtidos

- 7- () meios de comunicação de massa (jornais, emissoras de rádio, rádios comunitárias, televisão, internet, revistas, etc.)
- 8- () outro: _____
- 9- () sem resposta/não sabe

VI. PERFIL POLÍTICO DA ONG

1. Os membros da ONG:

- 1 - () se filiam ou militam em partido político: _____ (*nome do partido*)
- 2 - () não optam por nenhum partido político e nem se preocupam com as relações entre o Estado e sociedade.
- 3 - () não optam por nenhum partido mas acreditam que o Estado tem que ser forte e intervir nas relações sociais especialmente em favor da saúde, educação, meio ambiente, assistência social, etc.
- 4 - () não optam por nenhum partido e nem cabe ao Estado a melhoria das condições sociais. A própria sociedade (empresários, ONG, sindicatos, igrejas, cidadãos, etc.) deve em consenso escolher seus caminhos e tem como solucionar seus problemas
- 5 - () nenhuma das alternativas anteriores
- 6- () sem resposta/não sabe

2. Quanto à militância dos membros da ONG:

- 1- () a maioria dos membros participou ou participa de outras associações ou movimentos sociais (associações de bairro, prefeituras populares, clubes esportivos; movimentos de negros, de mulheres, homossexuais, ambientalistas, etc);
- 2- () a ONG é primeira experiência de associativismo da maioria dos membros
- 3- () a maioria dos membros participou ou participa de outras associações ou movimentos sociais (associações de bairro, prefeituras populares, clubes esportivos; movimentos de negros, de mulheres, homossexuais, ambientalistas, etc);
- 4- () outro: _____
- 5- () sem resposta/não sabe

VII. RELAÇÃO COM O PODER PÚBLICO

1. A ONG, em seu trabalho ambiental, se articula ou enfrenta:

- 1- () o governo municipal (prefeitos, vereadores)
- 2- () o governo estadual (governador, deputados)
- 3- () o governo federal (presidente, senadores, deputados)
- 4- () o judiciário (juizes, desembargadores)
- 5- () o Ministério Público (procuradores, promotores)
- 6- () a Defensoria Pública (procuradores das prefeituras, dos Estados ou da União)
- 7- () o Ibama
- 8- () a Funai
- 9- () outros agentes públicos: _____
- 10- () sem resposta/não sabe

2. Esta relação costuma ser:

1. () muito proveitosa com todos os agentes públicos assinalados na questão anterior, de colaboração e entre-ajuda
2. () muito proveitosa com alguns, de colaboração e entre-ajuda (agentes: _____) e tensa com outros, com confrontos diretos ou indiretos (agentes: _____)
3. () tensa com todos os agentes públicos assinalados na questão anterior, com confrontos diretos ou indiretos
4. () com algum proveito ocasional (qual? _____)
5. () sem nenhum proveito
6. () outro: _____
7. () sem resposta/não sabe

APÊNDICE III

GRUPO FOCAL

Objetivo: Averiguar como a comunidade percebe sua problemática socioambiental e como sentem o papel dos diferentes atores sociais envolvidos, especialmente as ONGs.

Informantes:

1) Para a Ação do IDA: "Parque Ecológico Ezechias Heringer", sobre O SETOR HABITACIONAL VERTICAL SUL:

população urbana da comunidade brasiliense envolvida na questão do parque e sindicalistas atuantes

2) Para a Serra do Facão:

- atingidos pela barragem.

TEMA: A percepção da demanda socioambiental por parte da comunidade e da participação das ONGs e redes em sua defesa.

Método: Encontro com oito pessoas de uma hora a uma hora e meia para discutir o tema mediante as perguntas formuladas. As pessoas são escolhidas dentre os participantes dos grupos de base de discussão dos problemas pesquisados.

Breve roteiro de questões:

1. Quais os principais problemas sociais desta comunidade?

(tem emprego? Moradia? Água potável? Saneamento básico? Como é a questão da educação? Da saúde?)

2. Tem alguma relação com o meio ambiente?

3. As pessoas da comunidade participam da busca de soluções para seus problemas?

(existe alguma associação de moradores, assembléias, audiências?)

- 4. Alguma organização ajuda vocês neste processo?
(há apoio de igrejas, sindicatos, Ongs –organizações ambientais,
ministério público, secretaria do meio ambiente, governos, ibama)?**
- 5. Como você vê a atuação dos promotores/ procuradores neste caso?**
- 6. como você acha que anda a justiça social e ambiental no Brasil? O
poder judiciário colabora?**

ANEXO I

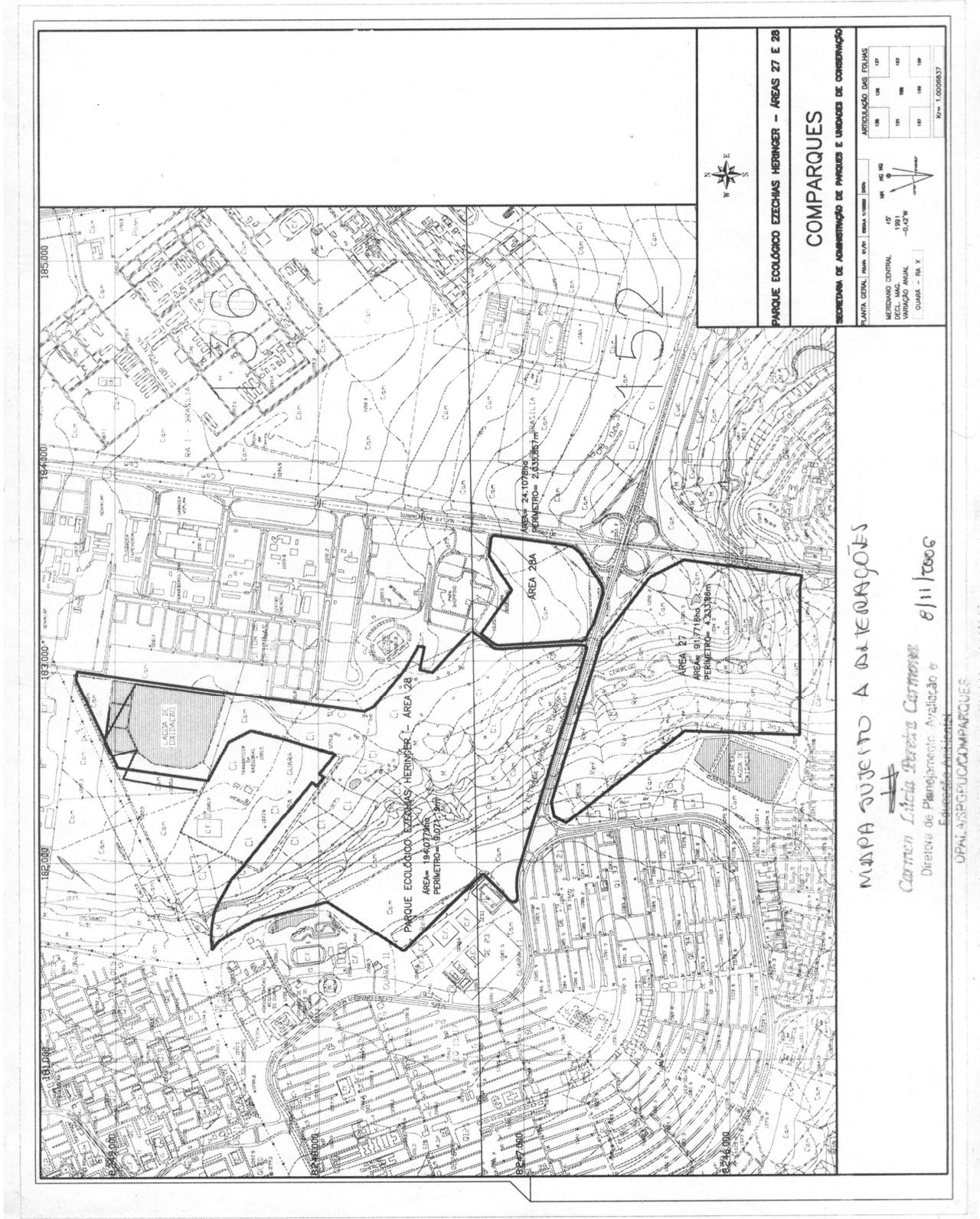


Ilustração: Mapa da Poligonal *sujeito a alterações* (Fonte: Comparques, 2006)