

Conversa de Corredor

Categories : [Sérgio Abranches](#)

[Leia também a cobertura completa do CBUC e baixe as palestras.](#)

O que se ouve num Congresso com acadêmicos, especialistas, pesquisadores de campo, funcionários de agências setoriais e militantes de ONGs dos mais variados tipos e tamanhos, todas dedicadas a temas da área, que reúne 1700 pessoas com esses perfis, deve ser levado em conta, pelo menos como tendências fortes. Estou falando, claro, do [V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, reunido esta semana em Foz do Iguaçu](#).

Não pude acompanhar, infelizmente, todo o Congresso, mas estive lá por um dia e saí carregado de informações, idéias, pistas e suspeitas. Imaginem quem pôde ficar por todo o tempo. Tenho experiência de congressos científicos e acadêmicos. São vários eventos em um só. Tem o programa oficial, com várias atividades, palestras, conferências, mesas redondas, workshops e tem os encontros informais, que ocorrem nos cafés da manhã, almoços e jantares, nas rodas pelos corredores. Nesses corredores quase virtuais, acontecem encontros inesperados, de gente que nunca se viu e descobre que tem tudo em comum. Há, também, os encontros alternativos, de gente que sempre se vê, mas em circunstâncias que não permitem conversar meio fiado sobre a profissão, o trabalho, os planos, as experiências e acaba descobrindo que pode interagir melhor no que fazem. Ou os encontros imprevistos, de gente que vinha tentando se falar e não conseguia, ou não se lembrava e, de repente, se vê face a face, é o momento para uma febril conversa, consulta, troca de informações, pedidos de aconselhamento, indicações de trabalhos, pessoas, pistas, relatos de experiências, planos de tocar projetos junto. Pessoas de renome caminham lado a lado com estudantes, outros que estão nos primeiros degraus de uma carreira promissora. Nesses corredores pode se estar construindo redes de cooperação científica ou técnica de grande importância para a área. Enfim, cada minuto dessas reuniões pode ser bem aproveitado e tem importância real, seja do ponto de vista pessoal, intelectual, científico, profissional, ou político.

Nas poucas horas que passei por lá, voltei convencido de algumas tendências que relato, na esperança de que nos comentários, outros participantes possam reforçá-las ou corrigi-las.

Na Contramão

Fiz uma conferência sobre política, que tratava de temas como democracia, governança pública e privada e conservação. Pelas perguntas, pelas manifestações do auditório e pelas conversas posteriores, nos corredores, claro, percebi uma tendência de elevação do tom crítico em relação à trajetória recente das políticas de conservação do Governo Federal.

A impressão que recolhi nas correntes que sopravam pelos corredores do Congresso, é que as

autoridades do Ministério do Meio Ambiente falam com a maioria das pessoas que milita profissional e politicamente na área da conservação, mas tem ouvido muito pouco. Mais, diria que a impressão é de que o ministério é do tipo “cabeça-feita”: não arreda pé de suas convicções e interesses, por mais que elas se mostrem equivocadas.

Vi significativa quantidade de evidência científica e tecnicamente sólida, por exemplo, que põe em séria dúvida a política de incentivo às reservas extrativistas. Quando cheguei ainda pude pegar nos corredores as reverberações da sessão em que falou o único representante oficial do ministério, no maior evento científico sobre conservação do país. Os rancos dos corredores eram nada favoráveis. Pelo que me relataram – [e está registrado aqui em O Eco](#) – a platéia reagiu mal e criticamente à apresentação do diretor de Áreas Protegidas do MMA, Maurício Mercadante. Mas as razões mais fortes, que deveriam, pelo menos fazer o ministério pensar mais detidamente no que anda fazendo que desgosta tantos antigos simpatizantes de sua equipe e quase todos os especialistas em conservação e contraria tanta evidência sólida, estavam no resultado de pesquisas e levantamentos, na minha opinião não apenas metodologicamente sólidos, mas dificilmente refutáveis.

Outro sinal claro que deveria alertar o ministério para o fato de que reforma institucional e busca de boa governança não se resume a uma Medida Provisória do tipo navalha, que recorta o organograma sem mudar os fundamentos da gestão, foi a quase unânime rejeição pela maneira com que o processo de mudança no Ibama está sendo conduzido. Mesmo os que consideram a separação de funções corretas – é também o meu caso – há sérias restrições ao que está sendo feito. Não adianta apelidar o órgão retirado das costelas do Ibama de Chico Mendes. Sem uma mudança profunda de meios, mecanismos e lógica de governança, sem dar autonomia e capacidade técnica e gerencial a ambos, não se conseguirá mais que aumentar os riscos ambientais no país, transformando o licenciamento em pura validação dos desejos do governo e seus parceiros privados e a conservação, em não mais que um biombo para o extrativismo de um lado e a investida predatória sobre nossos parques, de outro.

O isolamento crescente do ministério deveria soar como sinal vermelho de alerta.

Quem vigia os vigilantes?

Mas não é só dos descaminhos do oficialismo que falam os corredores. Ouvi, também, os ruídos e senti o calor de contrariedades e discussões que pareceram mal terminadas nesse mundo diverso e cada vez mais confuso das ONGs ambientalistas. Pensei que quando eu falasse na cooptação de ONGs seja pelo governo, seja pelo setor privado, sofreria alguma crítica. Ao contrário, o que senti foi um sentimento majoritário de apreensão com esse fenômeno. Os corredores falaram muito disso.

As ONGs que têm fundamentos sólidos, técnicos e políticos se tornaram, no mundo todo, um novo tipo de agente político, seja como parte do sistema vertical de accountability, de cobrança de

responsabilidade pública e privada, seja como parte de redes de formulação e implementação de políticas públicas.

Mas de onde sai a legitimidade dessas organizações, para se constituírem em agentes do processo de pesos e contrapesos da democracia e de formulação de políticas públicas em um ambiente deliberativo? Do fato de que elas se constituíram para corrigir uma falha do processo democrático convencional: a ausência de quem faça a defesa dos interesses difusos e da proteção dos “comuns”. Do patrimônio comum. O processo decisório convencional, seja no Legislativo, seja no Executivo, foi capturado, desde cedo, pelos interesses “especiais”, organizados, corporativistas, setoriais, privados, de categorias específicas, de segmentos da população, de correntes ideológicas. As organizações da sociedade civil aparecem, então, como uma espécie de genérico da política, para defender o interesse geral, o único não representado e o mais crucial. Não por acaso, proliferaram na área ambiental, por ser o meio ambiente, a biodiversidade, o mais desguarnecido dos interesses gerais.

É claro que existem ONGs que defendem interesses específicos, como aquelas que representam o setor privado, no Brasil. O setor de energia, por exemplo, tem pelo menos duas muito influentes. Mas eu não as classificaria no gênero ONG. São organizações de interesses, embora formatadas de uma maneira mais moderna, são primas de primeiro grau das organizações de representação de interesses empresariais. O mesmo ocorre com ONGs ligadas a setores operários.

Esse novo ator de que estou falando, mesmo quando defende causas mais específicas, como o combate à pobreza, ao racismo, à violência contra a mulher, crianças e adolescentes ou a erradicação do trabalho escravo, está defendendo a universalização dos direitos da pessoa humana, portanto um interesse geral. É diferente da defesa de grupos específicos, especialmente quando contraria a comunalidade dos comuns.

A cooptação dessas ONGs dedicadas aos comuns, no caso ambiental, as deslegitima, porque redireciona seu esforço para a defesa de soluções que são parciais e, muitas vezes, prejudicam o interesse comum. Isso não significa que não se possa negociar com interesses mais particulares, públicos ou privados, mas sempre mantendo o máximo possível de fidelidade à causa geral, do patrimônio comum. Desbloquear o impasse ambiental é tarefa das mais sérias. a questão é garantir que o fim do impasse represente mesmo um avanço no processo de solução do problema ambiental em tela.

Por outro lado, essas negociações conduzem a políticas que são usualmente implementadas pelos sistemas públicos e privados convencionais, que não cobrem, exatamente, o campo no qual se instala esse interesse difuso e comum, que as ONGs surgiram para representar. Essa prática precisa mudar.

A perspectiva da governança surgiu, no campo da ciência política, exatamente para dar conta da presença desses novos atores e dessas novas formas de desenhar políticas públicas, mas

também para criar uma engenharia institucional que conduza a implementação por um caminho que contemple a presença de todos os atores. E qual é o marco nesse novo caminho da governança? O fortalecimento dos mecanismos de accountability vertical, de controle social, e de transparência da ação das próprias ONGs. São mecanismos que vão desde a necessária transparência de todos os acordos e procedimentos, até os mecanismos de acompanhamento, avaliação e auditoria da implementação. Esses mecanismos são variados, vão desde os relatórios, até as auditorias formais, passando por audiências públicas sérias, representativas e recorrentes. A primeira série de audiências públicas auxilia na deliberação das políticas – e o sinal de que são para valer é quando levam à alteração dos planos originais, se for o caso – e as séries subsequentes para acompanhar e criticar a implementação. Essas últimas são, evidentemente, as mais importantes. E, nelas, a participação das mais “radicais” ou militantes, é importante para fazer contraponto aos riscos da cooptação. É parte da resposta a uma pergunta que não tem solução perfeita: “se as ONGs que estão negociando ações faziam parte da vigilância, que vigia os vigilantes?”

Normalmente, a resposta toda é: a imprensa, os críticos, os militantes, os neo-militantes, que entram no jogo por convencimento e não por oportunismo, os não iniciados, ou seja, uma grande rede de pessoas sintonizadas com o interesse geral, embora não se dediquem exclusivamente àquela e os “inconformados”, os utópicos, os imoderados, os exagerados, radicais, que incomodam, mas devem ser vistos como sinalizadores de desvios, que os “mais centrados” podem corrigir a tempo, se quiserem.

As ONGs brasileiras carecem de transparência e há sinais muito evidentes de cooptação. Em algumas instâncias, vão tão longe que abandonam os interesses difusos e gerais e se tornam representantes de interesses focalizados.

Travamentos na rede

Outro sinal insistente que apreendi nos corredores do V CBUC foi de desconfiança crescente, rivalidade e conflito entre ONGs. Esses tremores cortam o universo das ONGs, pelo que pude perceber, em todas as suas dimensões. Na dimensão horizontal, entre ONGs que têm o mesmo tamanho, status, objeto e área de atuação. Na dimensão vertical, entre ONGs maiores e menores. Na dimensão territorial, entre ONGs locais e ONGs globais ou “estrangeiras”.

É um sintoma de má governança geral. A rivalidade até um certo ponto é decorrência da concorrência por recursos escassos. Também, até um certo ponto, é resultado da competição por status e influência – que são instrumentos óbvios de captação e eficácia – junto ao setor público e ao mercado. Mesmo a parcela que se explica pela disputa pelos momentos raros ao pé dos ouvidos do rei, seus ministros, governadores e seus secretários, é parte dessa disputa normal por espaço e poder. É claro que a disputa pelos ouvidos dos príncipes ou dos mecenas aproxima a todos, perigosamente, da cooptação. Mas, quando essa concorrência natural, se politiza, se transforma em disputa pela desqualificação ou neutralização dos outros, ela não apenas subverte

danosamente o papel desses novos atores da política ambiental. Favorece o status quo.

O enfraquecimento do conjunto torna todas mais vulneráveis à cooptação e reduz dramaticamente o poder de pressão das ONGs. Uma das coisas positivas sobre o universo da ONGs como novos atores, constituindo uma política baseada em redes amplas, móveis, flexíveis, “globalizantes”, se não globalizadas, é que ela permite redemocratizar a democracia, instituindo novos mecanismos de accountability política e de formulação deliberativa de políticas públicas. Para isso, entretanto, é preciso que as ONGs saibam agir também em rede entre si, de forma cooperativa e abram espaço para aquelas que não querem participar da formulação de soluções negociadas, querem atuar na vigilância da implementação de toda e qualquer solução. Querem o direito de só criticar e esse pode ser um papel desconfortável para todos mas de extrema valia para o interesse geral, se for feito com credibilidade, seriedade, transparência e isenção.

Governo, para que governo?

Os corredores, até mais que as sessões formais, porque tive pouco tempo para elas, me deixaram com a forte impressão de que esse universo não governamental do ambientalismo sofre dos mesmos problemas que o governo no Brasil. Há sérios problemas de governança e não poucos de atitude e comportamento, que podem por em risco o patrimônio, a legitimidade e a credibilidade desse ator fundamental para a defesa de nossos comuns.

Que há uma questão de governança no setor não-governamental, é claro. O movimento cresceu muito rapidamente, o sucesso, ainda que experimentado desigualmente, principalmente na construção da reputação técnica e científica das organizações, foi muito significativo. Tudo isso começou, com os “originários” na preparação da Rio 92. São apenas 15 anos de amadurecimento. As idas e vindas das fontes de recursos geram muita instabilidade, o esforço gerencial para manter as organizações de pé não deve ser desprezado. Mas esses processos de desenvolvimento institucional muito rápido são sempre desequilibrados. O que tenho sentido, não só pelas conversas no CBUC, mas em muitas outras e na observação, agora sistemática, de muitas ações do ambientalismo brasileiro, é que o lado que se desenvolveu menos foi o político e institucional, ou seja, o da governança.

Quando falo de política não falo de contatos e articulações, que estão na base dos maiores casos de sucesso. Não se trata de jogo de cintura. Ao contrário, falo de engenharia institucional, de consolidação de credibilidade, de criação de mecanismos de accountability das próprias ONGs, transparência, responsabilidade, prestação de contas (não apenas financeiras), capacidade de “networking” e conectividade.

Fora do ambientalismo, há evidências de que governos têm usado ONGs para desviar recursos públicos, em redes não de modernização da democracia, mas de práticas atrasadas de corrupção, caixa 2 e que tais. A transparência no universo das ONGs sérias se tornou um fator crítico de sobrevivência com credibilidade. Transparência não é um conjunto de formalidades. Elas são

importantes, mas não bastam. É um elo crítico de um sistema de governança.

Esse me pareceu um debate que tem muita gente querendo fazer, mas está muito incipiente. Os corredores roncam, mas não vi sinais de que tenha havido avanços significativos nesse campo.

Como as ações começam a prosperar, arranjos já processados por essa nova rede ligando agentes governamentais, empresas privadas e ONGs começam a ser implementados, está mais do que na hora de discutir a governança das ONGs, das próprias redes e da implementação desses arranjos, soluções e políticas. É mais que evidente que o Brasil precisa urgente passar a limpo e reformar radicalmente os mecanismos de governança pública. Na vigilância crítica da governança pública, as ONGs têm um papel central. As empresas, têm discutido governança corporativa responsável social e ambientalmente, mas ainda estão na fase de relatórios de responsabilidade social e ambiental, sem mecanismos de verificação externa. Na processo de verificação o espaço das ONGs é muito relevante. Por isso é crucial o tema da governança das ONGs e a governança das ONGs está dando muito o que falar.

[Leia também a cobertura completa do CBUC e baixe as palestras.](#)