

INICIAÇÃO CIENTÍFICA

**REFORMA DO ESTADO, SOCIEDADE DE RISCO
E MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA –
O PAPEL DO TERCEIRO SETOR**

Alessandro G. Lima*
Daniel Alvaro Ramos**

1 Introdução

Prestando atenção na evolução do Estado moderno pode-se perceber que há uma alternância entre duas formas: ora com o poder centrado no governo que passa a ditar as normas e ao mesmo tempo é o provedor, ora com a diminuição de sua influência, passando as normas a serem ditadas pelo mercado. Esta situação está bem retratada no século passado, que começa com um Estado liberal, baseado nos preceitos de Adam Smith, em oposição ao Estado absolutista, antes em voga.

Sandroni (1987) descreve como uma das bases das idéias de Adam Smith a existência de uma mão invisível que regula o mercado, e quanto menos o Estado intervir, melhor. Podendo ser citado o clássico exemplo de que, quando se acorda não há a preocupação em fazer o pão, pois o padeiro o terá feito, assim como não se preocupará em plantar o trigo, pois tem quem o faça, e assim por diante. Mas a falta de intervenção do Estado fez com que a especulação favorecesse a concentração de renda e possibilitasse que o capital especulativo se tornasse bem maior que o capital real, culminando numa crise sem precedentes, tendo como desfecho a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, deixando a economia mundial em colapso. Para sair do caos, mais uma vez o Estado passou a tomar as rédeas da situação.

Neste novo ciclo, o Estado começou a ditar as regras de mercado, sendo fortemente influenciado pelas idéias de Keynes e tendo como marco inicial o pacote ditado pelo presidente Roosevelt, dos Estados Unidos, em 1933, que ficou conheci-

.....
* Mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, e bacharel em Administração na mesma Universidade.

** Mestrando em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA, e bacharel em Direito pela Universidade Mackenzie.

do como New Deal, em que o Estado passou a controlar a economia, mas, em contrapartida, assumiu a função de atender a todas as demandas sociais, identificado como Estado de bem-estar social, ou *Welfare State*.

Contudo, o mundo atravessou transformações e avanços tecnológicos incríveis no último século, o que proporcionou dentre outras coisas a queda nas taxas de natalidade e mortalidade, o aumento da expectativa de vida, mudanças regulares nas demandas sociais etc., gerando uma situação crítica, pois o Estado não teve como suprir todas as necessidades e demandas dos cidadãos. Isso fica bem visível na previdência social, por exemplo. Hoje, no Brasil, segundo o IBGE (2000), existe um aposentado para cada dois trabalhadores, e daqui a alguns anos teremos mais aposentados que trabalhadores.

Mais uma vez, alguns passaram a defender uma menor intervenção do Estado. No início da década de 1980 a primeira-ministra da Inglaterra, Margareth Thatcher, e o presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, propõem o que eles chamaram de Estado neoliberal. Ainda hoje, os defensores deste novo modelo de Estado, já com alguns ajustes, defendem que o Estado deve intervir cada vez menos, pois onde há demanda existe uma empresa privada interessada em satisfazê-la, além do que as empresas atualmente são transnacionais,¹ e, segundo seus defensores, cumprem uma função social de gerar emprego e renda. Mas para tanto não devem estar subordinadas às leis do país onde se instalam, e sim a que for “melhor para todos”.

Para que o modelo dê certo, alegam serem necessárias algumas reformas, começando pela quebra do monopólio estatal em todos os setores, afirmando que a concorrência gera um serviço de melhor qualidade e mais barato; além de privatizações das estatais, pois, segundo os mesmos, elas não dão lucro, prestam serviços de má qualidade e o dinheiro empregado em subsídios seria mais bem aplicado em outros setores.

Pretende-se avaliar a importância da sociedade civil em geral, que ordinariamente não é organizada, na implementação de políticas inspiradas pela teoria da modernização ecológica. Não se tratará profundamente de temas como tecnologia limpa, pois acredita-se que isso será a consequência de uma reforma das instituições e da organização da sociedade na busca da melhoria da qualidade de vida. Enfocar-se-á o terceiro setor, entendido como fenômeno da iniciativa privada na prestação de serviços públicos com o apoio do Estado.

2 Reforma do Estado e desenvolvimento – o Estado-rede

Este ciclo gera uma dicotomia: de um lado, o Estado que, ora com o poder centrado em suas mãos, não tem capacidade de suprir todas as demandas sociais

¹ Segundo Sandroni (1987), “são estruturas empresariais básicas do capitalismo dominante nos países altamente industrializados. Caracteriza-se por desenvolver uma estratégia internacional a partir de uma base nacional, sob a coordenação de uma direção centralizada”.

e, do outro, o mercado que, ditando as regras, só terá interesse em suprir as demandas que mais lhe convier (economicamente).

Atualmente há outro agravante: para satisfazer as necessidades e demandas mutantes e crescentes, existe uma pressão cada vez maior sobre os recursos naturais, e aquela máxima da economia se torna cada vez mais absoluta, ou seja, “as necessidades são ilimitadas e os recursos são escassos”. Portanto, existe a necessidade de buscar não só a reforma do Estado, mas que ela satisfaça as demandas sociais, permita o desenvolvimento econômico e possibilite a utilização sustentável dos recursos naturais. Estes dois últimos serão satisfeitos com a consolidação do desenvolvimento sustentável:

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL não esgota, mas conserva e realimenta sua fonte de recursos naturais, que não inviabiliza a sociedade mas promove a repartição justa dos benefícios alcançados, que não é movido apenas por interesses imediatistas mas sim baseado no planejamento de sua trajetória e que, por estas razões, é capaz de manter-se no espaço e no tempo. (Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, CPDS – 2000).

A nova reforma do Estado proposta rompe com esta alternância de poder entre o governo e o mercado, pois entram em cena as organizações não-governamentais (ONGs), que na essência são quaisquer entidades privadas sem fins lucrativos, que prestam serviços de utilidade pública e são tão importantes nesta nova forma de Estado que estão sendo classificadas como o terceiro setor. Dentro desta nomenclatura, enquadram-se ainda as organizações da sociedade civil (OSCs), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e as organizações sociais² (OSs), que, segundo Szklarowsky (2002), são entidades privadas – pessoas jurídicas de direito privado – sem fins lucrativos, destinadas ao exercício de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde.

Este novo modelo de Estado que está sendo proposto vem sendo chamado de Estado-rede,³ que deverá passar por profundas reestruturações, começando pela Administração Pública, que deixará de ser burocrática para se tornar gerencial. Em contrapartida, o governo passa a ter uma nova mentalidade de governo empreendedor, e será principalmente o terceiro setor que exercerá o importante papel de controle social.

² Ainda, de acordo com Szklarowsky (2002), as organizações sociais “integram, segundo a doutrina, um terceiro gênero, uma novidade alvissareira, submetidas a princípios privados e publicistas, mas não fazem parte da Administração Pública indireta. Este entendimento recebeu o aval de Paulo Modesto, que propõe ser uma entidade privada prestadora de serviço privado de interesse público. No entanto, a lei forneceu ao Poder Executivo exagerados poderes. Esses organismos são declarados, de interesse social e utilidade pública, podendo-lhes ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários aos contratos de gestão, que deverão prever o cronograma de desembolso e as liberações financeiras”.

³ Valente (2001) afirma que Castells identificou oito princípios administrativos, que viabilizaram a consolidação do Estado-rede, mas são um pouco diferentes dos de Osborne, porém se completam e explicam como o Estado moderno vai reagir, principalmente diante da globalização. São eles: coordenação, subsidiariedade, flexibilidade administrativa, participação do cidadão, modernização tecnológica, profissionalização e retroação.

Figura 1: Modelo de Estado-rede



Fonte: Alessando Góes Lima.

Entretanto, para que a reforma do Estado se torne uma realidade, é necessário que sejam realizadas mudanças na estrutura e nos processos, e o modelo que vem sendo empregado se baseia nos princípios propostos por Osborne, que foram descritos por Valente (*Caderno FLEM*, 2001), que identifica a necessidade de mudança em algumas características da Administração Pública para que ocorra a implementação da Nova Gestão Pública no Brasil.

De acordo com o autor, em primeiro lugar é necessária uma *ação ampla*, em que o governo consiga catalisar o setor público, o privado e o voluntário, pois a palavra governo vem de um vocábulo que significa navegar, e esse é seu papel; prestar serviço é remar e o governo não é bom remador. Em segundo lugar, deve-se buscar a *competição*, pois hoje os serviços realizados diretamente pelo setor público são de 30% a 95% mais caros do que os terceirizados, incluída a taxa de administração. Deve-se ainda, *orientar-se pela missão* em vez de regulamentos, pois, ainda segundo o autor, se 5% dos funcionários de uma empresa são desonestos, frustram-se os outros 95% de honestos na tentativa de coibir a ação dos desonestos, com os regulamentos que são feitos em gabinetes distantes dos locais efetivos de trabalho, o que em geral dificulta a execução das tarefas.

Por outro lado, deve-se focalizar e *investir no insucesso* em vez de investir nos resultados, assimilar o conceito de *cliente*, pois no setor público poucas pessoas o conhecem, e o ideal é adotar a produção em massa para uma situação de segmentação em massa. Outra característica importante é, em vez de o Estado se preocupar com prevenção para evitar os problemas, é sempre apresentar *soluções*.

O governo empreendedor precisa *descentralizar a autoridade*, abdicando da hierarquia em nome da participação e do trabalho em equipe, *preferir os mecanismos de mercado às práticas burocráticas*, pois não é mais possível resolver os problemas com mais aumentos de impostos e mais programas administrativos e, principalmente, *transferência de poder ao cidadão*.

Contudo, os cidadãos devem ter consciência do seu novo papel, pois “os bons clientes são maus cidadãos”, ou seja, em vez de ficar sentado esperando e exigindo que o governo atenda a todas as demandas sociais, o cidadão deve organizar-se e suprir as carências do governo.

O Estado moderno vem sofrendo grandes pressões devido às atuais tendências mundiais, o que favoreceu a consolidação do terceiro setor, tais como a globalização, que gera a necessidade de uma integração regional pautada em relações entre nações muito distintas social e economicamente, e que de forma geral atravessam a crise do Estado de bem-estar. Isso gera a ameaça da sobrepujança das empresas nacionais pelas transnacionais e a falta de oportunidade para a mão-de-obra local, que geralmente tem menor oportunidade de qualificação, e que de forma geral pode ser absorvida pelo terceiro setor, pois estas instituições, embora não visem lucro, pagam seus funcionários, possuem propriedades, ou seja, são sujeitos de direitos e obrigações.

Estas entidades, apesar de possuírem um salário médio abaixo daquele pago na iniciativa privada, vêm atraindo um número cada vez maior de profissionais com maior qualificação, pois, além do apelo ideológico, elas permitem maior flexibilidade nas relações de trabalho, possibilitando que se acumulem outros empregos. Alguns autores afirmam que, se for levado em consideração apenas o volume de capital manipulado pelo terceiro setor, o Estados Unidos seriam a sétima economia do mundo.

Temos outro grande impacto gerado pelo incrível avanço na tecnologia da informação, que possibilitou a propagação das informações quase em tempo real para o mundo todo, por meio da imprensa, Internet etc., o que permite maior transparência do Estado e faculta a participação direta do cidadão, que pode expressar as suas opiniões.

Por fim, grande parcela da sociedade civil, que, além do acesso mais facilitado às informações, possui maior grau de escolaridade, de forma geral passou a exercer melhor a sua cidadania, e a democracia vem deixando aos poucos de ser um direito das minorias favorecidas para atingir a massa, que passa a cobrar maior participação e a exercer o controle social.

No caso do Brasil, vem sendo permitido pela maior transparência, principalmente na gestão fiscal, pois se possibilita a manutenção das contas públicas, atestando-se o atendimento dos limites, condições, objetivos e metas dos gastos públicos, firmando-se responsabilidades, justificando-se desvios e indicando-se medidas corretivas, ou seja, garante-se o acesso do público a dados concisos e substanciais das contas públicas.

3 Governo empreendedor

Como já mencionado, a maioria dos países está diante de pressões fundamentais na direção de mudanças e está respondendo de maneira similar. Como

fonte destas pressões podemos citar a globalização financeira, a integração de mercados, privatizações e terceirizações, os novos valores culturais, a insatisfação dos cidadãos, a crise fiscal, a revolução tecnológica da informática e das comunicações, a ascensão de uma sociedade civil organizada, o crescimento em escala dos problemas, tornando muito mais difícil a ação do governo. Por outro lado, as demandas sociais estão mudando rapidamente e novas necessidades estão surgindo. Está havendo uma fragmentação da sociedade em centenas de grupos de interesses e isto está gerando demandas bem diferentes daquelas de dez ou quinze anos atrás.

Segundo Osborne, citado por Valente (2001), transformar burocracias públicas em governos empreendedores, produtivos e eficientes tem uma relação estreita com um recente fenômeno mundial: o ceticismo do cidadão sobre a capacidade do Estado em administrar a sociedade e satisfazer suas crescentes e complexas necessidades sociais.

Em todas as partes do mundo verifica-se essa crise de governabilidade, um contexto de deterioração e descrédito geral na Administração Pública. O mal não está nas pessoas, nos servidores públicos, afirmou Osborne. O mal se encontra nos sistemas, nas estruturas, nas regras, nos procedimentos, nas leis que inibem a capacidade criativa e emperram a máquina. Tudo resulta em ficarmos prisioneiros dos meios e não focados em alcançar resultados. Assim, a meta da “reinvenção” não é mudar os fins – o quê e para quê – bons em essência, mas, sim, mudar a forma tradicional e burocrática como funciona o governo, ser um governo catalisador.

Ele distingue o timoneiro, o que dirige, daquele que rema, ou seja, daquele que faz. Assim, a função do governo deve ser a de catalisador, promotor e coordenador, não mais de provedor direto. Deve articular parcerias, promover soluções com empresas, organizações não-governamentais, a sociedade civil organizada, outros níveis e esferas de governo e garantir que os serviços públicos sejam realmente prestados, sobretudo bem prestados; ser um governo da comunidade, proporcionando maior participação da sociedade nas decisões governamentais. A comunidade é quem mais conhece seus próprios problemas e sabe resolvê-los melhor do que os burocratas (o que significa um corte cultural e político imenso).

Babak Armajani, do Grupo de Estratégias Públicas e reinventor da rede televisiva governamental norte-americana (Piva, 1998), descreve cinco mitos de como fazer o governo funcionar:

- 1) O Mito Liberal é de que o governo pode ser melhorado gastando mais e fazendo mais. Na realidade, aplicar mais dinheiro num sistema disfuncional não produz melhores resultados significativamente.
- 2) O Mito Conservador é de que o governo pode ser melhorado gastando menos e fazendo menos. Na realidade, retirar fundos de um sistema disfuncional pode economizar o dinheiro dos contribuintes, mas não melhorará o desempenho do governo.
- 3) O Mito dos Negócios é de que o governo pode ser aprimorado quando gerenciado como um negócio. Na realidade, enquanto as metáforas dos

negócios e técnicas administrativas são geralmente de grande ajuda, há diferenças críticas entre as realidades dos setores público e privado.

- 4) O Mito do Funcionário é de que os empregados públicos poderiam reagir de melhor maneira se eles tivessem dinheiro. Na realidade, caso desejemos resultados de mudanças, temos de mudar a forma com que os recursos são utilizados.
- 5) O Mito do Povo é de que o governo pode ser aprimorado por meio da contratação de melhor pessoal. Na realidade, o problema não são as pessoas; é o sistema do qual elas fazem parte.

4 Papel do Estado sob a ótica da evolução dos direitos fundamentais

A norma jurídica condiciona e é condicionada pela realidade. Na medida em que os sociólogos constatarem uma mudança social, a sociedade acaba conquistando o reconhecimento pelo Estado de um novo rol de direitos e garantias condizentes com a nova realidade. Os autores tradicionais de direito constitucional classificam os direitos fundamentais, levando-se em consideração o momento histórico, em direitos de primeira, segunda e terceira geração. Isso significa dizer: a cada um dos momentos do Estado antes apresentados, tomando-se em conta o grau de intervenção na economia e nas relações tipicamente privadas, corresponde um rol de direitos fundamentais.

A primeira geração de direitos diz respeito ao Estado liberal, em que a garantia do Estado é negativa, ou seja, de não intervenção em nenhum setor de produção ou em relações tipicamente privadas. Nem as relações de trabalho eram objeto de normatização protetiva por parte do Estado. Esta fase corresponde à Revolução Francesa, consagrando-se a liberdade entendida como a garantia de não intervenção do Estado na vida privada e na igualdade de todos perante a lei.

Com a industrialização na Europa, que teve início no século XIX, questões sociais como a exploração do trabalhador passaram a ser objeto de atenção devido à insustentabilidade gerada pelo descontentamento da massa trabalhadora.

A exploração do trabalho infantil, a jornada de trabalho excessiva, a ausência de garantias contra a dispensa arbitrária e a falta do Estado na prestação de serviços de saúde para a população de renda baixa são situações que acabaram culminando na criação de normas e garantias positivas por parte do Estado. São os direitos de segunda geração ou direitos sociais, em que o Estado passa a atuar positivamente. São exemplos: a criação do seguro social, a intervenção estatal nas regras do contrato de trabalho, entre outros.

Em um terceiro momento, surgem os direitos chamados coletivos ou difusos. A titularidade destes direitos não pertence a um indivíduo isoladamente considerado, mas a toda sociedade. Todos têm interesse em que não se veicule uma campanha publicitária dirigida aos consumidores contendo informações enganosas referentes ao produto ou serviço oferecido. Da mesma forma, é de interesse da sociedade que

todas as crianças freqüentem a escola em vez de trabalharem. O direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo, como define a própria Constituição brasileira de 1988, se insere nesta classificação, representando até uma limitação ao exercício do direito de propriedade.

Estes direitos difusos são os de terceira geração. A titularidade coletiva destes direitos é que possibilita a criação de instituições de caráter não-governamental com o objetivo de atuar em nome próprio na defesa de interesse próprio e alheio ao mesmo tempo. Na medida em que o texto constitucional determina que “impõe-se à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225), está legitimando a criação destas entidades pela sociedade civil.

Como bem salienta Smanio (2002) ao tratar do princípio da participação e cooperação, “a comunidade deve estar educada com o intuito de estar capacitada para a participação ativa na defesa do meio ambiente”.

É neste contexto, portanto, que surgem as chamadas entidades do terceiro setor, ou seja, com o abandono de valores excessivamente individualistas por parte do Estado na proteção destes interesses e na impossibilidade deste na condução de todos os assuntos, notou-se o fenômeno das ONGs em todo o mundo.

Portanto, existe uma coerência no que se refere à evolução dos direitos fundamentais, inclusive o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e as discussões atuais no âmbito da reforma do Estado e das instituições.

Parcela considerável da sociedade tem se mobilizado para reparar injustiças e distorções que o modelo tradicional de desenvolvimento econômico acabou gerando. Esta nova postura encontra embasamento jurídico no direito positivo, na medida em que o Estado passa a reconhecer o papel da sociedade civil organizada atuando diretamente na administração de interesses até pouco tempo atrás considerados individuais.

A Lei n. 7.347/85, que introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a ação civil pública, foi uma inovação muito importante, pois previu desde então a possibilidade de uma entidade privada (associação) ajuizar ações judiciais em defesa de interesses alheios. Até então, a possibilidade não existia, pois a regra e a legitimidade para a ação eram fundadas na relação de direito material (individualismo).

5 ONGs e terceiro setor

A designação entidade do terceiro setor é utilizada para identificar as entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que atuam em colaboração com o Estado em atividades de cunho social, como educação, proteção ao consumidor, pessoas portadoras de deficiência, meio ambiente, entre outras. Estas entidades coexistem com o mercado, designado como segundo setor, e com o Estado, que é o primeiro setor.

Pode-se dizer que entidade do terceiro setor é o gênero do qual fazem parte os serviços sociais autônomos (Sesc, Senai, Sesi), as organizações sociais (Lei n. 9.637/98) e as organizações da sociedade civil de interesse público, chamadas de OSCIPs (Lei n. 9.790/99) (Di Pietro, 1999).

Importante dizer que organizações sociais são associações ou fundações que atuam nas áreas de pesquisa e tecnologia, ensino, meio ambiente, cultura e saúde, que celebram contrato de gestão com o poder público e passam a ser destinatárias de recursos orçamentários, bens e servidores públicos, atividade de fomento do Estado.

Já as OSCIPs são também associações ou fundações que atuam nas áreas de assistência social, patrimônio histórico, segurança alimentar, meio ambiente, combate à pobreza, sistemas alternativos de produção, assessoria jurídica gratuita, direitos humanos, ciência e tecnologia, e estabelecem vínculo com o poder público por meio de termo de parceria. Também são destinatárias de bens e recursos de origem pública.

A diferença com relação às organizações sociais é que nestas o Estado abre mão da prestação do serviço público e na OSCIP não, devendo ser esta encarada como um incentivo à criação, por parte da sociedade civil, de entidades que se comprometam com atividades de interesse social em paralelo com o Estado, que não atingiu as metas esperadas sem este tipo de colaboração.

Saliente-se que a denominação ONG não é jurídica. Organização não-governamental é uma entidade da sociedade civil para a execução de atividade de interesse social. Ela poderá ser uma OSCIP; obter o certificado de fins filantrópicos, ser declarada de utilidade pública ou não manter nenhum vínculo com o poder público. Trata-se de uma realidade social criada em vista da ineficiência e impossibilidade do Estado em suprir as necessidades sociais.

É muito grande a importância dessas entidades no que diz respeito à participação da comunidade na elaboração de políticas, nas quais ela própria é destinatária. A atividade burocrática do Estado não satisfaz mais, pois no meio do caminho perdem-se tempo e dinheiro, prejudicando os fins.

De outro lado, a circulação de riqueza e geração de emprego que representa o terceiro setor são muito significativas. A reforma do Estado e das instituições é um processo irreversível; o mundo está no fim da era do emprego regular, pois o mercado está exigindo mão-de-obra cada vez mais especializada e a mecanização da indústria e da agricultura dispensa volume grande de trabalhadores.

6 Modernização ecológica e sociedade de risco – o papel das ONGs

De acordo com Ulrich Beck (A Sociedade Global do Risco, 2000), a pós-modernidade é caracterizada por uma sociedade de risco na qual valores, como a distribuição de renda, o pleno emprego, a gestão dos recursos naturais, o respeito aos menos favorecidos, foram deixados em segundo plano em prol de um crescimento econômico desenfreado, que leva em conta unicamente, como indicador de desenvolvimento, o PIB do país.

Para agravar ainda mais esta situação, no plano internacional, surge a globalização como variedade de processos de integração econômica e política entre as nações que, se não forem bem estruturados, provocarão perda de valores culturais e atingirão a economia, gerando a dependência dos países em desenvolvimento e conseqüentemente a má gestão dos recursos ambientais, entre outros problemas.

Por trás de um discurso desenvolvimentista, os países ricos estabelecem uma relação de dominação como se os países dependentes fossem uma espécie de colônia, indicando membros para ocupar cargos no Poder Executivo e no Poder Judiciário “de sua confiança”, determinando quais os produtos agrícolas que terão aceitação no mercado internacional e inibindo o desenvolvimento tecnológico.

O risco da instabilidade do mercado financeiro, que é regido por tendências e não pela real situação econômica dos setores produtivos, faz com que poucos detenham o controle, gerando situações de pânico que abalam todo um sistema que deveria ser sólido (A Sociedade Global do Risco, 2000).

A principal conseqüência de tudo isso é que “a era da ideologia do livre mercado já é uma vaga recordação” (A Sociedade Global do Risco, 2000). Acaba-se verificando que a busca se reverte para o inverso do desejado, ou seja, ocorre a politização do mercado global.

Neste contexto, o neoliberalismo fica desacreditado, surgindo novas opções políticas: o protecionismo nacional e regional, o recurso a mecanismos de regulação e as instituições supranacionais.

Há uma semelhança entre o que preceitua a teoria da sociedade de risco e o que a teoria da modernização ecológica classifica como causa da degradação ambiental. A questão está na destinação do capital que é reinvestido para gerar mais capital, sem a preocupação com a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais.

Isto está intimamente ligado ao padrão de consumo dos países ricos. Se todas as pessoas no mundo tivessem hábitos de consumo como os de um cidadão norte-americano, por exemplo, os recursos naturais já estariam esgotados.

Com um discurso altamente tendencioso, os países ricos “vendem” a imagem da globalização como algo positivo e benéfico para os países em desenvolvimento. Na verdade, por trás desta retórica, existe um interesse muito grande na manutenção da dependência tecnológica e de produtos industrializados e no direcionamento das políticas nacionais de acordo com suas conveniências.

Ainda, para agravar a situação, o índice de analfabetismo nos países de Terceiro Mundo é muito alto, o que facilita um controle por parte dos países desenvolvidos. A consolidação da democracia depende de uma efetiva participação do cidadão na vida política, na tomada de decisões dos destinos econômicos da nação. Para tanto se faz necessário um comprometimento maior da sociedade civil politizada na busca de recursos para investir em educação, redução das desigualdades e modernização das instituições.

A problemática da sociedade de risco do ponto de vista micro, ou seja, a observação do cotidiano, principalmente nas grandes cidades, mostra que se vive em risco desde a primeira hora do dia até o retorno para a casa, isso quando se tem uma casa.

O processo de pauperização é alarmante. As estatísticas do IBGE, citadas por Kowaric (2002), mostram que a população favelada em São Paulo na década de 1970 era de aproximadamente 117 mil pessoas e em 1993 este número passava de 1,9 milhão de pessoas.

A miséria gera um sem-número de problemas sociais. A massificação pelos meios de comunicação dos padrões de consumo da sociedade ocidental de bens e serviços, muitas vezes supérfluos em um país onde a maior parte da sociedade tem dificuldade em adequar o orçamento mensal às necessidades básicas de sobrevivência com dignidade, denuncia o mau direcionamento do desenvolvimento que representou o *Welfare State*.

Guidens (2000) cita o caso da Alemanha como um exemplo de *Welfare State* que não seguiu a linha tradicional. Na Alemanha, o Estado contou com o terceiro setor, agindo conjuntamente no intuito de colocar em prática as políticas do bem-estar. Saliencia o autor que em setores como o de assistência à infância, as entidades do terceiro setor detêm quase o monopólio na prestação dos serviços. Lembra ainda que na Holanda as organizações não lucrativas representam a maioria dos serviços sociais prestados no país.

A reforma das instituições é fator de relevância para a solução dos problemas sociais e ambientais. A participação da população na elaboração de políticas ambientais e na tomada de decisões reduz a possibilidade de uma exploração insustentável de recursos naturais.

Neste contexto, o papel das ONGs é de fundamental importância, pois, além de serem constituídas por pessoas da comunidade, têm a função de estabelecer um diálogo entre os atores envolvidos, ou seja, na administração de interesses antagônicos. O tempo provou que o aparato estatal é ineficiente, devido não só à burocracia, como também ao fenômeno comum, hoje em dia, da corrupção e do corporativismo. Isso tudo, vinculado à crise mundial hodierna, gera uma perspectiva que tende ao caos.

Assim, os cidadãos conscientes de sua condição e legitimados pelo ordenamento jurídico, a fim de resolverem os problemas que até hoje ficaram sem solução em função da omissão do Estado, passam a atuar positivamente dentro da realidade, tanto na busca de solução como em sua efetivação.

Desta forma, começam a surgir as instituições visando a proteção de bens e valores relativos aos menos favorecidos como: consumidores, portadores de deficiência, proteção e defesa do meio ambiente e comunidades tradicionais, enfim, os direitos de terceira geração já mencionados.

Uma ONG que se dedique à proteção do patrimônio cultural e artístico, por exemplo, tomará medidas de proteção contra o que Ulrich Beck chama de “Mackdonização” do mundo (aspecto negativo da globalização cultural), tais como projetos educativos

com crianças de escolas públicas e/ou privadas; uma ONG voltada para a questão socioambiental desenvolverá projetos que contemplem a preservação da biodiversidade e a melhoria do padrão de vida dos agricultores, que, a princípio, poderiam sentir-se prejudicados com a necessidade de preservação.

Como foi visto, no Brasil já existe uma preocupação por parte do governo em fortalecer as entidades do terceiro setor (reforma do Estado), o que demonstra que a mudança está ocorrendo. Aliado a isto, faz-se necessária a reformulação do sistema tributário, uma vez que a maior parte da arrecadação não é utilizada ao fim a que se destina. Grande parte do que é arrecadado acaba sendo, única e exclusivamente, para honrar compromissos internacionais, subsidiar políticas cambiais artificiais, ou seja, investir em especulação.

A consolidação das democracias nacionais, pelo menos no que se refere aos países denominados em desenvolvimento, depende de maior participação da sociedade nos assuntos de política econômica e desenvolvimentista, sob pena de uma eterna dominação econômica e cultural.

7 Caso do Instituto de Estudos Socioambientais do Sul da Bahia – IESB

A região sul da Bahia, mais especificamente na área dos municípios de Una, Ilhéus, Itacaré e Uruçuca, abriga um dos maiores e mais importantes remanescentes de Mata Atlântica do País. Este ecossistema é considerado pela Conservation International (ONG norte-americana voltada à conservação) como um *hotspot*, ou seja, área que contém espécies endêmicas (ocorrência exclusiva) que correm sério risco de extinção.

Apesar de ter sido uma das primeiras áreas a serem povoadas pelos portugueses quando do descobrimento, ainda guarda aspectos da beleza natural quase intocada, pois, a princípio, não foi foco de povoamento para exploração do solo com o plantio de cana-de-açúcar, mas um local estratégico de passagem e reabastecimento de embarcações.

Mais recentemente, em fins do século XIX e início do século XX, difundiu-se na região o plantio do cacau no sistema chamado cabruca, ou seja, um método de plantio agroflorestal no qual se retira apenas o subbosque da floresta, aproveitando-se a sombra fornecida pelas árvores mais altas. Note-se que esta técnica foi utilizada pensando-se na lavoura que necessita de sombra e não na conservação da floresta. Contudo, acabou preservando grande parte dos remanescentes.

O declínio da lavoura cacauzeira em fins da década de 1980 gerou uma série de problemas sociais e ambientais. Observou-se grande pressão sobre os recursos naturais na busca de alternativas para a crise cacauzeira, que ainda hoje pode ser observada.

Percebendo a carência da região no que diz respeito a políticas de desenvolvimento que considerassem a variável ambiental, profissionais de diferentes áreas

do conhecimento se uniram e fundaram o IESB, uma ONG que se dedica à pesquisa científica, elaboração de projetos de extensão com comunidades afetadas por normas restritivas do uso de recursos ambientais, participando de projetos governamentais que afetem a Mata Atlântica e as populações tradicionais da região, visando o desenvolvimento social destas comunidades e a conservação da biodiversidade.

Ficam nítidos a importância de uma entidade do terceiro setor e o despreparo do Estado burocrático na aplicação da lei quando se estudam alguns casos concretos em que se verifica a atuação de uma entidade desta natureza.

A construção, em 1996, da Rodovia BA 001, no trecho que liga os municípios de Ilhéus e Itacaré, por passar em ambientes naturais de importância já referida, por exigência da Lei (Resolução n.1 do Conama), foi objeto de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), elaborado por uma empresa de consultoria contratada pela Codeba, órgão estadual do Estado da Bahia. Contudo, o trabalho não contemplou aspectos técnicos importantes já conhecidos pelos estudiosos da área de ecologia, que deveriam ter sido observados para a construção da rodovia.

Os técnicos do IESB constataram estas falhas. Assim, desde as audiências públicas com as autoridades e a comunidade realizadas em Itacaré até a construção da rodovia propriamente dita, a organização esteve presente: de um lado, atuando como peça fundamental na orientação da comunidade e do próprio poder público municipal da importância em se construir a rodovia, atentando para a minimização de impacto ambiental; de outro, suprindo, por meio de uma espécie de monitoramento, a cada etapa da construção, as falhas técnicas do projeto inicial que foi objeto de estudo do EIA.

Sem a contribuição da instituição, as mais recentes técnicas que contemplam as variáveis conservação e desenvolvimento (modernização ecológica), tais como a aplicação do conceito de estrada-parque e a criação de uma unidade de conservação de uso indireto perto da rodovia para minimizar os efeitos da valorização excessiva dos imóveis rurais (Parque Estadual do Conduru), não teriam sido contempladas.

A entidade também desenvolve projetos em parceria com os agricultores locais para que a diversificação das atividades econômicas seja o menos impactante possível. Assim, foi concebido o projeto Floresta Viva, no qual, dentre outras soluções, foi adotado pelos agricultores parceiros o cultivo de mudas de árvores nativas para reflorescimento de áreas degradadas e de áreas de preservação permanente (matas ciliares, por exemplo), mudas estas que estão sendo compradas pelo poder público e por outras ONGs que ainda remuneram o trabalho de reflorestamento.

Saliente-se que, na ausência de um projeto desta natureza, o investimento do Estado no trabalho de reflorestamento seria muito maior, visto que haveria a necessidade de um procedimento formal e burocrático (licitação e contratação de consultoria especializada), e ainda não haveria a colaboração dos agricultores, que se sentiriam invadidos e não teriam outra fonte de renda senão a derrubada da floresta para plantio de culturas inadequadas para o tipo de solo da região, ou seja, evitou-se um conflito.

8 Considerações finais

As mudanças preceituadas pela teoria da modernização ecológica só serão possíveis se a sociedade civil se organizar e se comprometer com as necessidades sociais em geral. Não bastam políticas públicas, nem organizações governamentais nas quais as finalidades não saem do papel. As soluções propostas pela teoria da modernização ecológica dependem prioritariamente de pessoas engajadas e preparadas para assumirem e exercerem funções sociais com responsabilidade, a fim de não serem tais soluções consideradas mera utopia.

O papel do Estado nesta mudança é fundamental (Spaargem e Mol, 2002), pois o incentivo à criação de organizações não-governamentais, como fiscais, de fomento das atividades, o incentivo ao segundo setor (mercado) para colaboração na forma de isenções fiscais no caso de doações, entre outras, são decisivos para a viabilidade econômica da nova ordem.

De outro lado, nota-se grande interesse por parte das pessoas em geral na dedicação exclusiva em atividades de cunho social mediante a criação de ONGs, em virtude da oferta de trabalho que representam, fato esse que, aliado a uma vocação particular de cada pessoa envolvida, vai resultar na melhoria da prestação do serviço público.

O enfoque do presente trabalho foi o terceiro setor, entendido como fenômeno da iniciativa privada na prestação de serviços públicos com o apoio do Estado. Contudo, o associativismo em geral, como a criação de cooperativas (inclusive de trabalho), de conselhos municipais que contam com a participação de membros da comunidade, bem como toda e qualquer participação direta da população na tomada de decisões e na elaboração de políticas setoriais são meios para atingir a reforma das instituições e os fins da modernização ecológica.

É necessário também esclarecer que a questão ambiental propriamente dita foi abordada com igual importância em relação a questões sociais gerais, como analfabetismo, exclusão social etc., por haver, na verdade, uma relação de causa e efeito entre a degradação dos recursos naturais e a distância que existe entre ricos e pobres, educados e analfabetos.

Referências

- A SOCIEDADE GLOBAL DO RISCO. Uma discussão entre Ulrich Beck e Danilo Zolo. Site Web Italiano per la Filosofia – SWIF. Disponível em: <<http://lgxserver.uniba.it>>. Acesso em: 10 out. 2002.
- COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CPDS. 2000.
- DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. 2001. A gestão pública: desafios e perspectiva. *Cadernos FLEM* 1, Salvador: FLEM, 112 p.
- GUIDENS, Antony. *A terceira via*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000.

- INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS DO SUL DA BAHIA. Relatório de Atividades 2000/2001. Ilhéus, 2002.
- INSTITUTOS, FUNDAÇÕES, ONGS, OSCIPS E FILANTRÓPICAS (ou os Nomes e os Fatos). Paulo Haus Martins. *Na rede de informação do terceiro setor*. Disponível em: <www.rits.org.br>. Acesso em: 10 out. 2002.
- KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano*. São Paulo: Novos Estudos, n. 63, jul. 2002.
- MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. 1999. *O Estado do século XXI (Do Estado Burocrático ao Estado de Mercado)*. MARE, Brasília. 5 p. Disponível em <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 19 dez. 1999.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 1999. Programa Formulação e Implementação de Políticas Públicas Compatíveis com os Princípios do Desenvolvimento Sustentável Definidos na Agenda 21. MMA, Brasília. 184 p. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br>>. Acesso em: 29 nov. 1999.
- MONTENEGRO, Thereza. 1994. *O que é ONG*. São Paulo, 88 p. (Coleção Primeiros Passos.)
- OLIVEIRA, Silvio Luiz de. *Tratado de metodologia científica*. São Paulo: Pioneira. 320 p.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1987.
- SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- SMANIO, Gianpaolo Poggio. A tutela constitucional dos interesses difusos. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, ano 3, n. 2, 2002.
- SPAARGAREM, Gert; MOL, Arthur. *Sociologia, meio ambiente e modernidade – modernização ecológica: uma teoria de mudança social*. Tradução de Salvador Dal Pozzo Trevisan. Ilhéus: Editus, 2002.
- SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Organizações sociais (Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998). *Jus Navagandi*, n. 27. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp>>. Acesso em: 23 set. 2002.
- VALENTE, Arnoldo. Governo empreendedor e Estado-rede na gestão pública brasileira. *Ca-dernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães*, Salvador, 2001.