

AGENDAS INTERNACIONAIS, MECANISMOS INSTITUCIONAIS E REFERENCIAIS IDEOLÓGICOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO AMBIENTAL

Wilson J. F. de Oliveira

Universidade Federal de Pelotas.

AGENDAS INTERNACIONAIS, MECANISMOS INSTITUCIONAIS E REFERENCIAIS IDEOLÓGICOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO AMBIENTAL

Resumo: Análise das condições e dinâmicas sociais de formulação e implementação de políticas públicas de gestão ambiental. Com base nas contribuições teóricas que analisam de forma integrada os referenciais ideológicos, as estruturas das redes sociais e as mudanças político-administrativas das políticas públicas, foram analisados os conflitos envolvendo o programa de expansão do plantio de eucalipto na região sul do Rio Grande do Sul. Os procedimentos metodológicos adotados consistem na identificação do arcabouço legal, das instituições e atores vinculados às políticas ambientais, com vistas à realização de uma história social do setor no estado. Além disso, foram examinadas as principais medidas e regulamentações adotadas em tal política, os atores envolvidos em sua formulação, seus confrontos e respectivos recursos sociais que respaldam suas intervenções. Os resultados obtidos indicam uma forte correspondência entre a estrutura variável das redes interpessoais e institucionais e o grau elevado de justificativas, princípios e referenciais de ordens sociais distintas na operacionalização de tal política. Tais resultados demonstram a importância das condições de definição dos referenciais e dos processos políticos e mecanismos institucionais na investigação das dinâmicas de formulação e execução das políticas de gestão ambiental.

Palavras-chave: políticas públicas, mecanismos institucionais, referenciais ideológicos, movimentos sociais, políticas ambientais.

INTERNATIONAL AGENDAS, INSTITUTIONAL MECHANISMS AND IDEOLOGICAL PRINCIPLES IN THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN PUBLIC POLICIES

Abstract: This paper analyzes the social perspective in the elaboration and implementation of public policies considering the environmental management. Based on the theoretical contributions that analyze an integrated form among ideological objectives, structures of the social networks and the politician-administrative changes of the public policies, we present the conflicts involving the program of expansion of the plantation of eucalyptus in the southern region of the Brazilian state of Rio Grande do Sul. The methodological procedures consisted of the identification of the legal structure, the institutions involved in that matter, as well as the environmental policies achieved in the considered Brazilian state. The paper also discusses the main measures and regulations adopted by the examined policies, the involved actors in their formularization, their confrontation and respective social resources that endorse these interventions. The results indicate a strong correspondence between the changeable structure of the interpersonal and institutional networks and the high degree of justifications, principles and objectives of distinct social orders in the implementation of such policies. Such results demonstrate the importance of the conditions, institutional and political mechanisms in the formulation and execution of the environmental management public policies.

Key words: public policies, institutional mechanisms, ideological principles, social movements, environmental policies.

Recebido em 24.05.2008. Aprovado em 28.08.2008.

1 INTRODUÇÃO

Um dos aspectos que tem sido comumente destacado pela literatura nacional e internacional, sobre as condições e dinâmicas de implantação de políticas públicas de gestão ambiental, diz respeito ao papel preponderante da formação técnica e científica e à utilização de competências de expertise, adquiridas através da formação universitária, nos processos de formulação e de implementação de tais políticas.

Segundo tais abordagens, mesmo que a “crítica à racionalidade técnica e científica” esteja, desde o início, no centro da luta ecologista, os processos de formulação e implementação de políticas ambientais evidenciam justamente o contrário: que cada vez mais são mecanismos, dispositivos e atores vinculados ao universo da técnica e da ciência os que assumem um papel destacado na construção e administração das reivindicações e dos problemas ambientais (LASCOURMES, 1994).

Nesse sentido, outro contingente enorme de trabalhos tem salientado que uma das conseqüências principais dessa imposição da expertise na formulação e implementação das políticas ambientais é a institucionalização e a profissionalização do próprio ativismo ambientalista, à medida que a participação regular das associações, em instâncias formais de proteção ambiental (conselhos, fóruns, comitês, etc.), implicou o recrutamento de militantes e dirigentes dotados de elevada formação técnica e científica e a imposição de competências de expertise como um dos principais recursos militantes nas intervenções públicas de tais organizações (ANQUENTIN, 2002; GALLET, 2002; ROOTES, 1999).

No caso brasileiro, esse tipo de interpretação se faz presente naqueles trabalhos que enfatizam a maior difusão e institucionalização da problemática ambiental, nas mais diferentes organizações e setores da sociedade e que destacam a intensificação do processo de profissionalização das organizações ambientalistas e contratação de técnicos como forma de legitimação de suas atividades e intervenções públicas (LOUREIRO e PACHECO, 1995). Todavia, na literatura nacional sobre as políticas públicas de gestão ambiental ainda predomina um forte engajamento e comprometimento com as causas ambientais e com os modelos de “desenvolvimento sustentável”.

Como salientam Alonso e Costa (2002), a partir de finais da década de 1980, os estudos sobre essa temática passaram a se concentrar no “desenvolvimento sustentável” e foram produzidos “fora das ciências sociais” por especialistas das ciências naturais e das humanidades, tais como filósofos, geógrafos, demógrafos, biólogos, agrônomos, jornalistas, entre outros, mas mantendo um “viés político, engajado”.

Pode-se ver um bom exemplo disso nas análises recentes sobre a questão do eucalipto. Nos últimos anos, tem havido um grande número de discussões,

debates, manifestações e protestos relacionados ao plantio de eucalipto no Brasil, mobilizando a imprensa, setores empresariais, agências governamentais, partidos políticos, organizações e movimentos sociais diversificados. A questão do “modelo de desenvolvimento” mais adequado ao país constitui um aspecto comum às diferentes posições em confronto: de um lado, os que são contrários e salientam os “impactos ambientais” de tal atividade, constituindo-se como uma ameaça a um modelo de desenvolvimento que integre as dimensões ambientais, sociais, culturais, políticas e econômicas; do outro, os que se manifestam favoráveis, destacando a importância de sua expansão como “alternativa de desenvolvimento econômico”. Quando se examina o que está sendo produzido na universidade sobre o assunto, observa-se uma grande continuidade entre o universo acadêmico e o militante. Ou seja, a categoria militante “desenvolvimento sustentável” também está no centro dos debates acadêmicos, de modo que as abordagens utilizadas pela maioria dos trabalhos têm como objetivo principal demonstrar os “impactos ambientais” da expansão do plantio de eucalipto para a referida localidade ou região.

Mesmo quando focaliza as limitações políticas e institucionais dos mecanismos participativos e deliberativos, em matéria de proteção ambiental, tais abordagens se caracterizam pela predominância de objetivos puramente prescritivos e de perspectivas normativas, deixando de lado a investigação empírica das causas sociais, políticas e institucionais, vinculadas ao funcionamento concreto das instâncias de formulação e implementação de políticas ambientais (ALONSO e COSTA, 2002). Nesse sentido, tem sido destacado que a rotinização e institucionalização dos procedimentos e a concentração dos processos decisórios, nas mãos de poucos especialistas que detêm os conhecimentos técnicos, jurídicos e científicos requeridos, constituem os principais fatores responsáveis pela falta de incorporação da “participação democrática e igualitária”, nos processos de formulação e implementação de políticas ambientais (CARNEIRO, 2005; PARAÍSO 2005; ZHUORI, LASCHEFSKY e PAIVA, 2005; LEITE LOPES, 2004).

Tal aspecto não parece peculiar ou exclusivo aos estudos sobre as políticas públicas de gestão ambiental, pois grande parte da literatura brasileira sobre “Estado e Políticas Públicas” tem se caracterizado pela predominância de reflexões normativas referentes ao papel do Estado, no “desenvolvimento da nação”, aos modelos de “reforma do Estado”, deixando em segundo plano, entre outras coisas, a investigação concreta de suas dinâmicas de funcionamento e de suas relações com as políticas efetivamente desenvolvidas (MELO, 1999; SOUZA, 2006; MARQUES, 2003).

Desse modo, um aspecto que, até o momento, não tem sido devidamente explorado pelas investigações realizadas, sobre as políticas públicas

de gestão ambiental, no Brasil, e sobre o programa de expansão do eucalipto, em particular, diz respeito às relações entre os “modelos de desenvolvimento” invocados pelas lideranças em confronto, os mecanismos e processos políticos e institucionais postos em operação e as trajetórias e recursos sociais das organizações e dos atores vinculados às dinâmicas de formulação e execução de tais políticas.

Essa formulação da questão de pesquisa se insere numa problemática de investigação mais geral referente às condições de emergência e às dinâmicas do ambientalismo no Brasil e constitui um desdobramento de uma pesquisa anterior sobre as lógicas sociais de engajamento, no ambientalismo entre 1970-2005 (OLIVEIRA, 2005) e de duas investigações ainda em curso: uma, sobre as dinâmicas de fabricação e de utilização de manifestações e protestos públicos, na defesa de causas ambientais (OLIVEIRA, 2007a); outra, sobre os processos de produção da política de expansão do eucalipto, no Rio Grande do Sul (OLIVEIRA, 2007b). Esse conjunto de pesquisas tem nos colocado diante do desafio de considerar os significados e os usos da expertise em suas relações com os processos diferenciados de configuração da formação escolar e profissional, da burocracia estatal, assim como da própria atividade militante.

Isso remete ao problema das relações entre referenciais ideológicos, mecanismos institucionais e redes de relações entre os atores interessados na formulação e implementação de políticas públicas. Quanto a isso, um dos principais avanços propostos pelo chamado “neo-institucionalismo” tem sido chamar a atenção para as lógicas próprias que respaldam o funcionamento das instituições e da burocracia estatal, ao invés de deduzi-las dos comportamentos e das estratégias individuais. Com perspectivas teóricas e metodologias de análise diferenciadas, a maioria dos trabalhos pressupõe que as disputas relativas aos referenciais ideológicos, aos procedimentos e aos critérios que fundamentam a execução das políticas públicas são fortemente influenciadas pelas dinâmicas próprias de funcionamento das instituições político-administrativas e pelos interesses específicos dos atores estatais.

Tal pressuposto está presente, tanto nas abordagens focadas mais diretamente nos tipos e nas estruturas das redes sociais que constituem a “comunidade” de políticas públicas (MARQUES, 2003), quanto naquelas que enfatizam o papel dos referenciais ideológicos na conformação do sistema de atores e na constituição dos “mediadores” que desempenham as funções normativas e de liderança, na condução da ação pública em determinado “setor” (MULLER, 1995; MULLER; SUREL, 2002). Para isso, a utilização de recursos técnicos e científicos, adquiridos com base na atuação profissional e administrativa, no interior do próprio setor, constitui o ingrediente chave na compreensão do impacto dos mecanismos institucionais sobre a produção das políticas públicas.

Nesse sentido, como já foi citado anteriormente, mesmo os trabalhos que analisam as políticas de proteção ambiental e que recusam a idéia de “políticas setoriais autônomas”, admitem o peso dos recursos de expertise na formulação e implementação das políticas públicas (LASCOUMES, 1994).

Diferente de tais abordagens, pretende-se evidenciar a hipótese de que, no caso brasileiro, os significados e a utilização de competências de expertise, na defesa de causas ambientais, em diferentes esferas de atividade (na administração pública e burocracia estatal, em universidades e centros de pesquisa, no exercício de assessoria e consultoria, em associações e ONG’s ambientalistas, em sindicatos e organizações de defesa de categorias profissionais, em partidos políticos, etc.), estão associados a padrões diversificados de reconversão da formação e do exercício profissional, com base nos vínculos anteriores e/ou simultâneos estabelecidos com redes diversificadas de organizações e “movimentos sociais”.

Essa forte imbricação da formação técnica e profissional com o engajamento político, através da inserção em diversas redes de organizações e “movimentos sociais”, constitui um dos ingredientes principais da estreita ligação entre as dinâmicas políticas e institucionais, vinculadas aos processos de formulação e implementação de políticas de gestão ambiental, e os diversificados recursos acumulados pelos atores interessados em sua elaboração e execução, com base nos vínculos estabelecidos com esferas sociais diversas, no decorrer de seus itinerários familiares, escolares, profissionais, políticos e militantes.

Nesse sentido, o trabalho demonstra que a inserção e respectivos vínculos, com redes e esferas sociais distintas, têm um peso muito maior do que os recursos de expertise, na conformação da base de recursos utilizados pelos formuladores da política de expansão do eucalipto, pois se trata de uma situação semelhante àquelas em que a constituição de organizações e agências governamentais voltadas para a proteção ambiental é fortemente dependente da esfera estatal e da dinâmica político-partidária, em termos de suas formulações ideológicas e de seus recursos humanos, organizacionais e financeiros (JIMENEZ, 1999).

Essa hipótese está respaldada em diferentes estudos que têm salientado a importância do “plano político”, na constituição dos recursos que respaldam as dinâmicas de constituição e de ação dos grupos sociais, na sociedade brasileira (PÉCAUT, 1990; CORADINI, 1998; DEZALAY e GARTH, 2002; CONNIFF, 2006; LOVE e BARICKMAN, 2006).

Para dar conta disso, foi feito, primeiramente, uma história social da constituição do setor de proteção ambiental no Rio Grande do Sul, com vistas à identificação do arcabouço legal e das respectivas instituições e atores sociais associados à formulação de políticas ambientais, no Estado.

Tal análise tem como base artigos de jornais de âmbito regional (Zero Hora, Correio do Povo), informações disponíveis em sites de associações, redes de ONG's, secretarias, conselhos e comitês estaduais de proteção ambiental, sites de notícias ambientais e publicações sobre a história do movimento ecologista gaúcho. Em segundo lugar, foram examinadas as principais medidas e regulamentações vinculadas ao plantio de eucalipto no Estado, os atores envolvidos em sua formulação, as principais posições contrárias e respectivas formas de mobilização, com base na consulta a documentos produzidos por organizações, secretarias e conselhos de proteção ambiental, bem como seminários, congressos e fóruns de proteção ambiental. Por fim, examinou-se o entrelaçamento das redes de organizações e lideranças que participaram de conselhos e instâncias de decisão envolvidas no processo de licenciamento do plantio de eucalipto no Estado.

Para isso foram coletadas informações biográficas referentes às trajetórias sociais, militantes e profissionais das principais lideranças e às múltiplas esferas de atividade vinculadas à sua participação, na defesa de causas ambientais (partidos políticos, agências estatais, organizações e movimentos sociais diversificados).

2 AGENDAS INTERNACIONAIS, SOBREPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS E “SETOR” DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

A existência de organismos e agências governamentais destinados à proteção ambiental no Brasil não é tão recente como geralmente se afirma. No final do XIX foram criados os primeiros parques nacionais e durante a implantação da Constituição de 1934 foram formulados o Código de Águas e Minas e o primeiro Código Florestal Federal Brasileiro. Essas primeiras iniciativas foram inspiradas e respaldadas em políticas adotadas nos “Estados Unidos que, desde 1900, estavam vivendo um período de intensa regulamentação e elaboração de linhas-mestras políticas para controlar o uso dos recursos minerais e florestais” (SVIRSKY; CAPOBIANCO, 1997).

Essa influência de problemáticas e de políticas orientadas pelas agendas internacionais é um traço característico também do início da estruturação administrativa das agências governamentais responsáveis pela defesa ambiental durante a década de 1970. Isso porque, a criação das primeiras agências nacionais esteve diretamente vinculada à participação do Brasil na I Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972. Nessa conferência, a posição inicial do governo brasileiro, juntamente com outros países em desenvolvimento, de priorizar o “crescimento acelerado em detrimento de questões ligadas à preservação do meio ambiente”, foi objeto de

pressões de grupos ambientalistas estrangeiros (LOUREIRO; PACHECO, 1995, p. 138). Tal posição tratava a problemática ambiental como “a antítese do desenvolvimento almejado” com o argumento de que “a principal poluição era a miséria” e de que “a proteção ao meio ambiente era uma preocupação inventada pelos países ricos para pôr obstáculos à industrialização do Terceiro Mundo” (MENEZES, 1997). Diante das críticas e pressões de instâncias internacionais geradas por essa posição do governo brasileiro e com o intuito de se conformar às diretrizes formuladas por tais instâncias, evitando ficar numa posição de vulnerabilidade frente à obtenção de empréstimos e investimentos vindo de fora do país, foi criada em 1973 a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Além desse objetivo inicial, “não havia qualquer definição clara e objetiva de uma política ambiental para o país a ser conduzida por essa secretaria. Foi atribuída a ela apenas um rol de objetivos de difícil operacionalidade” (MENEZES, 1997, p. 80).

Essa combinação de adequação às agendas internacionais com grandes indefinições institucionais e uma estruturação precária constitui um aspecto que predomina ao longo da existência e do funcionamento das estruturas administrativas de proteção ambiental. Ela constituía o órgão normativo e de coordenação da área de meio ambiente no país, estando vinculada inicialmente ao Ministério da Saúde e à Política Nacional de Saneamento. Em consonância com isso, seus objetivos estavam orientados para a conservação dos recursos ambientais e para o controle da poluição industrial. No entanto, sua criação e funcionamento ocorreram de forma desarticulada de órgãos mais antigos como o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência para o Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA) e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) que tinham atribuições tanto normativas quanto financiadoras de projetos de reflorestamento e que no caso do segundo estavam ligados ao desmatamento de extensas áreas da Floresta Amazônica. É somente em 1989, ou seja, dezesseis anos após sua criação, que a SEMA passa a fazer parte, juntamente com esses outros órgãos, de uma estrutura unificada, formando o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA). Além dessas indefinições institucionais, a existência de tal secretaria foi marcada por uma grande precariedade em termos de recursos humanos e materiais: possuía apenas três técnicos, dada à falta de eficácia e de efetividade de suas ações institucionais tinha que funcionar em aliança com os estados e delegando competências e funções a esses, em contraste com a lógica centralizadora que predominava ao nível federal nesse período e que se fazia presente na concepção da própria estruturação ambiental, que deveria funcionar sob a forma de um sistema coordenado por um organismo central (ANDREOLI, 1992).

A expansão do ambientalismo para diferentes espaços sociais, durante a década de 1980, correspondeu à ampliação do papel do Ministério Público como defensor dos “direitos difusos”, à criação de secretarias, órgãos públicos e conselhos de meio ambiente e à exigência de realização de Estudos e Relatórios de Avaliação de Impactos Ambientais (EIA-RIMA) na implantação de atividades que apresentem riscos e impactos ambientais, os quais deverão ser apresentados e debatidos em audiências públicas. É também nesse período que foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente por intermédio da SEMA e que surgiu o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, com o objetivo de elaborar arranjos institucionais novos para a área ambiental. Desta forma, foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) que procurava articular as instituições ligadas à proteção ambiental nos níveis federal, estadual e municipal e que possibilitava a participação de associações e organizações não-governamentais nessas diferentes instâncias na implantação da política ambiental.

No entanto, é somente no ano de 1992, quatro meses após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro, que foi criado o Ministério do Meio Ambiente. Dada a carência de condições institucionais dos órgãos federais para atuar no âmbito estadual, o resultado foi estimular os estados a criar suas próprias estruturas. Contudo, o processo de estabelecimento dos organismos estaduais e municipais responsáveis pela política ambiental ocorreu de forma paralela e desarticulada dos desdobramentos salientados no nível federal. Isso porque, a implantação de órgãos estaduais de meio ambiente esteve inicialmente vinculada à formulação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que atribuía aos estados e municípios competências específicas no controle da poluição causada pelo funcionamento das indústrias, de modo que a atuação de tais organismos estaduais restringia-se ao tratamento dos problemas já existentes causados pela poluição industrial. Além disso, as diretrizes contidas no II PND eram muito fragmentadas, tinham um caráter essencialmente corretivo e não possibilitavam uma organização de conjunto, resultando na expansão de estruturas descentralizadas em relação ao âmbito federal e muito marcadas pelo contexto próprio de cada estado ou região. Em decorrência dessa acentuada descentralização e fragmentação dos âmbitos municipal, estadual e federal na implantação de políticas ambientais, os conflitos entre as agências governamentais foram constantes e ampliados ainda mais com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, à qual introduziu a ação concorrente da União, estados e municípios como co-responsáveis pela garantia da qualidade ambiental (LOUREIRO; PACHECO, 1992). Como salienta Andreoli (1992, p. 19),

Essas indefinições, aliadas às áreas de vácuo institucional causadas pelo avanço de legislação sem a respectiva estruturação dos órgãos, e aquelas sobreposições já citadas estabeleceram, em alguns casos, dificuldade de identificação da estrutura responsável, por parte da sociedade civil.

No caso do Rio Grande do Sul as agências estaduais de proteção ambiental também foram inicialmente vinculadas à problemática da poluição, através da Secretaria Estadual de Saúde. A Coordenadoria de Controle e Equilíbrio Ecológico (CCEE) foi o primeiro órgão do estado ligado à preocupação com a proteção ambiental, passando a fazer parte da Secretaria de Saúde e Meio Ambiente nos anos de 1980. Nesse mesmo período foi criado o DMA chamado departamento de Meio Ambiente, cuja atuação direcionava-se à fiscalização da indústria coureira, sendo em 1990 foi transformado na Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM). O desenho institucional atual dos órgãos estaduais de proteção ambiental é muito recente, tendo início apenas no ano de 1999, com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Ela conjugou os órgãos que estavam em outras secretarias: a Fundação de Zoobotânica (FZB) e o Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP), que eram da Secretaria da Agricultura e Abastecimento; a Fundação Estadual de Proteção Ambiental que era da Secretaria da Saúde; e o Departamento de Recursos Hídricos (DRH) que fazia parte da Secretaria de Obras e Saneamento.

Todavia, essas mudanças no arcabouço legal e nas estruturas administrativas de proteção ambiental do estado, não devem ser consideradas como sinônimo da imposição de uma racionalidade técnica e científica na gestão das políticas ambientais, nem também da influência e constituição de uma categoria profissional determinada na liderança de tal “setor”. Antes disso, é a constante utilização da formação técnica e profissional através de vínculos políticos partidários que constitui a base principal dos recursos que os conduzem aos cargos administrativos no setor de proteção ambiental. Como consequência da imbricação da formação escolar e profissional com o engajamento políticos em diversificadas redes de organizações partidárias, as constantes mudanças políticas e eleitorais, externas aos interesses e às lógicas próprias do setor, constitui um dos fortes ingredientes da dinâmica de funcionamento de tais instituições. Um breve exame das mudanças nos principais postos de direção da SEMA e da FEPAM constitui um bom indicador do quanto os cargos mais importantes são ocupados pela combinação de critérios político-partidários e formação profissional.

O padrão mais recorrente de ocupação e substituição dos cargos é constituído pelos casos em que o ingresso em tais postos não foi precedido

pela atuação em postos vinculados à área de meio ambiente seja na administração pública ou mesmo privada. Isso se observa no caso de dois secretários da administração do PMDB, pois um era técnico contábil e o outro médico especializado em cirurgia plástica formado pela Universidade Católica de Pelotas. Esse também é o padrão principal de ocupação e sucessão dos cargos principais da SEMA na atual administração estadual, onde o atual secretário é promotor do Ministério Público Estadual, sem experiência anterior na área ambiental. O outro padrão igualmente presente é o constituído pelos casos em que a entrada na SEMA foi precedida pela atuação em cargos de chefia na “área do meio ambiente” em outras administrações do mesmo partido. Esse é o caso do primeiro secretário de meio ambiente que permaneceu à frente da referida pasta durante toda a gestão do PT, desde a criação da mesma em 1999. Ele só deixou o referido cargo com a derrota eleitoral do partido, mas como este conquistou o governo federal se passou a ocupar o cargo de Secretário Especial do Ministério do Meio Ambiente. Esse mesmo padrão pode ser encontrado no governo seguinte, comandado pelo PMDB. Todavia, nesse caso houve uma maior alternância na ocupação das principais pastas da SEMA. Dos 4 secretários que ocuparam a pasta principal da secretaria durante tal administração apenas dois tinham uma atuação anterior na área de meio ambiente: o primeiro, possui mestrado na área e já tinha ocupado a pasta da Secretaria de Meio Ambiente de Santa Cruz; o segundo, foi chamado no último ano de governo do PMDB tinha experiência de ter passado pela antiga secretaria do meio ambiente e saúde de Porto Alegre de atuar como assessor do meio ambiente na Prefeitura Municipal de Nova Prata. Por fim, em apenas um caso se observa a ocupação do cargo por “funcionários de carreira” da própria administração estadual com experiência “técnica” na área. Trata-se do caso da secretaria que era formada em biologia e Museologia, que tinha mestrado em botânica e era doutora em ciências pela UFRGS, além de ser servidora da Fundação de Zoobotânica do Rio Grande do Sul.

Desse modo, um breve recuo na constituição das instituições de administração da proteção ambiental no caso em pauta, parece nos colocar diante de modelos de formulação e implementação de políticas públicas diferenciados daqueles apresentados através das noções de “redes de comunidades de políticas públicas” ou de “setorialização” da ação pública, bem como da análise que pressupõem a existência de uma “liderança profissional e técnica” que controle com legitimidade as políticas formuladas nessa área. Isso fica muito mais nítido, quando se examina alguns dos procedimentos postos em prática para a implementação do programa de expansão do eucalipto no Rio Grande do Sul. Tal exame nos coloca diante de uma grande instabilidade na

estrutura e composição das “redes de comunidade” das políticas ambientais, bem como a frequência de vínculos e recursos mobilizados que resultam da inserção dos responsáveis por tal política com esferas de atividade diversificadas e exteriores aos interesses e lógicas próprias de funcionamento do setor.

3 CRISE DE “REFERENCIAIS” E DOS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE FORMULAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO AMBIENTAL

Diferente das situações em que um determinado referencial respalda a formulação dos princípios, critérios e procedimentos conflitantes na operacionalização das políticas governamentais, no caso do programa de expansão do eucalipto, o que se observa é um acentuado conflito sobre o próprio referencial ideológico que deverá pautar a implantação da referida política (MULLER, 1995). Há uma forte polarização entre os que defendem o “progresso” que tal programa representa para a região e os que salientam os “impactos ambientais” que ele acarreta.

No primeiro caso, trata-se de defender a silvicultura como uma forma de “alavanca do progresso para a região sul” do Rio Grande do Sul e, com base em justificativas de ordem econômica, utilizam argumentos que se assemelham aos utilizados pelos representantes do governo brasileiro na já citada conferência da ONU. Nesse sentido, o aumento da oferta de “emprego” e o “desenvolvimento econômico” da chamada “metade sul”, constituem os ingredientes principais de tal abordagem do problema.

A Região Sul está cansada de acompanhar o anúncio de investimentos, de perceber o interesse dos empresários em investir e depois ver os problemas ambientais, entraves e demoras, afugentando os empresários [...]. Se não houver empregos, acontece o que vejo na minha cidade: as pessoas invadem as margens das lagoas, que não têm tratamento de esgoto. Isso é degradação do meio ambiente. As autoridades não fazem nada, por se tratar de um problema social. Aí, quando uma empresa quer se instalar aqui, gerar empregos, cuidar do meio ambiente, é barrada exatamente por questões ambientais. [...]. Sabemos que a Fepam enfrenta problemas, que há falta de pessoal, mas conhecemos também os problemas do nosso povo. Só na minha cidade são 20 mil desempregados. Agora, podem ser mais 400 pessoas a ficarem desempregadas, e nada pior do que olhar no semblante de quem está prestes a perder seu emprego. As vezes, funcionários que estão em seus gabinetes, com salário certo para o resto da vida, têm o poder de decisão para desempregar trabalhadores. E, nesse caso não se trata de apenas 400 pessoas, mas de 50 mil gaúchos que ficarão sem emprego (Sandro Boka reforça protesto contra

ameaça ao florestamento. Fonte: Assembléia Legislativa do RS, Ageflor, 13/04/07).

[...] lá na Caixa/RS, nós queremos acertar, mas não queremos perder a oportunidade de algo que nos parece muito importante para fazer frente a essa ameaça que paira sobre a estagnação do Rio Grande do Sul e, conseqüentemente, à marginalização de um número tão grande de gaúchos a ponto de estarmos dividindo o nosso Estado em duas metades [...] (Dagoberto Lima Godoy, ATA nº 81 do CONSEMA, 16/12/2005).

No outro pólo, os argumentos salientam a inadequação da expansão de tal atividade para a “vocação da região” dos pampas, os impactos negativos e os custos irreversíveis da silvicultura para o “bioma pampa” e para o “futuro da região”, bem como o “risco” que ela oferece   manutenção da “biodiversidade da região”, podendo provocar a extinção de espécies, a alteração da composição da flora e fauna nativas e a degradação da “cultura” existente. Frente à “harmonia” até então existente entre “a pecuária, lavoura de arroz, paisagem, turismo e principalmente a cultura e tradição do gaúcho”, a expansão de tal atividade, ao invés de trazer desenvolvimento, pode acarretar um aumento da pobreza na Metade Sul, bem como transformar a “cultura do Pampa”.

Uma nova revolução verde. O fazendeiro lasqueado pela falta de política agrícola troca suas terras de pecuária e várzea de arroz por “seguras” aplicações financeiras. Vai viver de renda. Alguns peões domados pela escola da moto-serra são os b ias-frias das papelarias. Os pequenos agricultores apertados pelas florestas fogem de suas terras para a exclusão na cidade (PAULO MENDES. O Laçador de Eucaliptos. Jornal Agora Rio Grande, 17/05/2007).

Essa polarização em termos dos referenciais que devem respaldar tal política está associada a disputas a respeito das próprias instâncias e das esferas institucionais e político-administrativas de discussão e de decisão quanto   implantação de tal política, bem como dos procedimentos e critérios que deverão ser adotados para sua execução. Desse modo, esse conflito de referenciais se desdobra em continuados confrontos referentes à utilização de critérios distintos para enquadramento da política.

Um bom exemplo disso são os confrontos em torno do zoneamento e licenciamento ambiental da silvicultura. Isso porque, durante o governo do PMDB ficou acordado entre a SEMA, FEPAM e Ministério Público Estadual que enquanto esse zoneamento estivesse sendo elaborado pelos técnicos da FEPAM, além de especialistas representantes de outros setores, o licenciamento para a atividade de silvicultura vigoraria com base em um Termo de Ajustamento e Conduta (TAC)

entre os órgãos responsáveis. As datas definidas ficaram em até 31 de dezembro de 2006 para a entrega do zoneamento e 31 de març o para ser discutido no CONSEMA. No entanto, o documento que continha o zoneamento estava incompleto nessa data provocando um atraso. A data limite do TAC expirou e com isso veio à tona ameaças de desistir de investimentos, demissões de trabalhadores das empresas que prestam serviç os terceirizados às empresas de celulose, acusações de morosidade por parte da governadora e uma ampla discussão com acusações à secretaria na m dia. Na reunião do CONSEMA de 19 de abril de 2007, o então diretor presidente da FEPAM, nomeado pela atual gestão, iria pedir uma prorrogação da data do TAC, que segundo ele já estava previsto no que havia sido assinado antes. Esse novo TAC acabou resultando no seu pedido de saída da FEPAM. Isso porque esse TAC, segundo políticos e empresas, estava muito restritivo não possibilitando uma “flexibilização” com a retirada da obrigatoriedade de seguimento do zoneamento que ainda não tinha sido discutido no CONSEMA. Por outro lado, o documento elaborado pela FEPAM também recebeu criticas por conter muitas restrições com relação às áreas que poderiam ser plantadas, alegando-se que não estava sendo levado em consideração fatores ecológicos e econ micos e dessa forma deixando de fora os empreendimentos dessas fábricas em muitas cidades. Para viabilizar as reivindicações dos empresários e de deputados alinhados ao atual governo estadual, a secret ria da SEMA foi substituída pelo Procurador do Ministério Público Estadual, que já tinha sido presidente da Associação do Ministério Público do RS e exercido as funções de Secretário de Estado da Justiç a e Seguranç a. Além disso, também o diretor da FEPAM foi demitido e em seu lugar foi nomeada uma bacharela em economia com mestrado controladoria e que tinha sido diretora do Tribunal de Justiç a do RS e Diretora-Geral da Secretaria de Seguranç a Pública. Em reação às medidas adotadas pela SEMA e FEPAM das reivindicações dos setores empresariais e dos políticos defensores da expansão do eucalipto, os ambientalistas entraram com várias ações na justiç a, sendo que uma delas foi ajuizada pela juíza-substituta da Vara Ambiental da Justiç a Federal de Porto Alegre/RS através de uma liminar que transferia da FEPAM para o IBAMA o licenciamento das atividades de silvicultura, proibindo, inclusive, a plantação mesmo daqueles que já tinham EIA/RIMA. Sua argumentação foi que havia um “desvio de finalidade na atuação da FEPAM” ao adotar critérios que comprometiam “os princípios de prevenção e precaução, indispensáveis   garantida de difusos interesses sócio-ambientais” e que o IBAMA, por ser órgão federal, “estaria afastado de pressões locais”. Algumas semanas depois, a desembargadora federal e presidenta do Tribunal Regional Federal (TRF), suspendeu a liminar que

impedia a FEPAM de emitir qualquer tipo de licenciamento ambiental para empreendimentos ligados à silvicultura no Rio Grande do Sul, argumentando que a liminar anterior incorria no “risco indiscutível de grave lesão à ordem pública e à segurança jurídica”.

Tais conflitos e redefinições institucionais evidenciam o quanto os critérios e procedimentos postos em prática na implementação de tal política resultam da estrutura das redes sociais que convergem para as políticas ambientais e de suas vinculações com clivagens político-ideológicas. De um lado, redes sociais que vinculam militantes de associações ambientalistas e lideranças movimentos sociais diversificados e de partidos políticos de ditos de “esquerda” e, mais precisamente, do Partido dos Trabalhadores; do outro, redes sociais estruturadas em torno de membros de ONG’s ambientalistas e políticos que mantêm vínculos com o “mundo empresarial” interessado na expansão do eucalipto na região. O confronto entre membros dessas diferentes redes que convergem para a política de expansão do eucalipto está na origem das mudanças constantes dos critérios e recursos mobilizados nas diferentes esferas da administração pública.

A permeabilidade de tais redes, relativamente externas aos interesses específicos da “comunidade de políticas públicas” e do “setor” de proteção ambiental, no funcionamento cotidiano do Estado, constitui uma das principais razões da dificuldade para a imposição das definições e das regras a serem aplicadas na implementação de tal política com um mínimo de autonomia. Isso porque a multiplicidade de referenciais e de definições de ordem distinta corresponde a uma enorme variação dos mecanismos e procedimentos institucionais e a uma diversidade muito grande dos interesses em jogo e dos recursos mobilizados pelos principais responsáveis pela formulação e implementação de tal política em função de sua inserção em redes sociais diversificadas. Assim sendo, muito mais do que um conflito que se desenvolva internamente às redes de organizações e lideranças que fazem parte do “setor” de proteção ambiental, as medidas e procedimentos em relação ao processo de zoneamento e licenciamento ambiental do plantio de eucalipto no estado do Rio Grande do Sul, trouxe à tona inúmeras organizações e lideranças atuantes em diferentes ordens sociais, bem como o conflito entre as esferas administrativas municipal, estadual e federal.

4 CONCLUSÃO

No que pese a relevância das abordagens “institucionalistas” na análise das políticas públicas, uma das dificuldades levantadas pela análise do programa de expansão do eucalipto diz respeito às relações entre a multiplicidade de referenciais

ideológicos e a contínua modificação dos procedimentos e das medidas adotadas na execução de tal política e a estrutura variável das redes de organizações e de atores inseridos em ordens sociais distintas e, particularmente, na esfera da política partidária nas dinâmicas de sua formulação e operacionalização. Diferente das análises que privilegiam a perspectiva “institucionalista” ou “organizacional”, ao atribuir um peso elevado às instituições ou burocracias e aos processos políticos na compreensão das dinâmicas de operacionalização das políticas públicas, o desafio que nos colocamos nesse artigo foi o de utilizar uma abordagem “processualista” e “relacional” que dê conta dos processos diferenciados de configuração das políticas públicas em decorrência dos vínculos e das influências recíprocas entre mecanismos políticos e institucionais e dinâmicas de inserção em múltiplas redes e esferas sociais dos respectivos atores envolvidos com sua formulação e implementação.

Em consonância com isso, demonstrou-se que a existência e o funcionamento das instituições administrativas e burocráticas de formulação e implementação de políticas de proteção ambiental no Rio Grande do Sul, mais especificamente àquelas vinculadas à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, estão profundamente imbricadas com clivagens político-ideológicas relacionadas à dinâmica político-eleitoral e mais amplamente à esfera da política partidária. Desse modo, muito mais forte do que os interesses e lógicas próprias da esfera burocrática e administrativa são os vínculos anteriores e simultâneos dos responsáveis pela formulação e implementação de tal política com organizações partidárias ou facções políticas regionais e locais e sua combinação com os recursos acumulados através da inserção em um conjunto diversificado de esferas de atividade, no decorrer de seus itinerários familiares, escolares, profissionais e políticos.

Assim sendo, como salienta Coradini (1994, p. 488) a respeito das ditas políticas “sociais”, uma vez que os formuladores de tal política “não conseguem impor as definições e as regras com um mínimo de autonomia, os grupos de interesses com mais condições e instrumentos para a imposição de suas perspectivas e interesses particulares estão presentes tanto na regulamentação como no condicionamento da implementação”. Nesse sentido, pode-se dizer que o processo de formulação e de implementação de tal política traz à tona condições e lógicas de operacionalização que resultam de uma forte imbricação da dinâmica institucional com esferas sociais às mais distintas, dentre as quais se destaca a política partidária. Tal hipótese não constitui um traço específico nem do programa de expansão do eucalipto no estado, nem tampouco das políticas ambientais, podendo também ser encontrado em diferentes tipos de políticas governamentais, remetendo, portanto, a certos determinantes

estruturais da fabricação de políticas públicas no Brasil (CORADINI, 1994; ARRETCHE, 2006).

REFERÊNCIAS

ALONSO, Â. ; COSTA, V. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. **BIB - ANPOCS**, n. 53, p.35-78, 2002.

ANDREOLI, C. V. Principais Resultados da Política Ambiental Brasileira: o setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 26, v.4, p. 10-31, 1992.

ANQUENTIN, V. Produire une Politique Municipale de l'Environnement: La regulation des interactions des acteurs locaux par l' "expertise" In.: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. **Discours Savants, Discours Militants: mélange des genres**. Paris, L'Harmattan, 2002. p. 129-151.

ARRETCHE, M. Capital Social, Política Partidária e Racionalidade dos Atores. In.: **Anais.. ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA**, V, 2006, Belo Horizonte: ABCP, 2006.

CARNEIRO, E. J. A Oligarquização da "Política Ambiental" Mineira. In: ZHOURI, A., LASCHEFSKY, K., PEREIRA, D. B. **A Instutentável Leveza da Política Ambiental** - Desenvolvimento e Conflitos Sócioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 65-88.

CONNIFF, M. L. A Elite Nacional. In: HEINZ, F. M. **Por Outra História das Elites**. São Paulo, FGV, 2006. p. 99-121.

CORADINI, O. L. "Crise" Conjuntural das Políticas "Sociais" ou de Referenciais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.15, n. 2, p. 489-510, 1994.

CORADINI, O. L. "Escolarização, Militantismo e Mecanismos de 'Participação' Política". In.: HEREDIA, B., TEIXEIRA, C., BARREIRA, I. (Orgs.). **Como se Fazem Eleições no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002. p. 103-153.

CORADINI, O. L. "Panteões, Iconoclastas e as Ciências Sociais". In.: FELIX, Loiva Otero; ELMIR, Cláudio Pereira. (Orgs.). **Mitos e Heróis: construção de imaginários**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1998. p. 209-235.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. **La Mondialisation des Guerres de Palais**. La restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine, entre notables du droit et "Chicago Boys". Paris: Seuil, 2002.

GALLET, G. L' Expertise, Outil de l'Activisme Environnemental Chez Greenpeace France. In.: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. **Discours Savants, Discours Militants: mélange des genres**. Paris: L'Harmattan, 2002, p. 109-128.

JIMÉNEZ, M. Consolidation Through Institutionalisation? Dilemmas of the Spanish Environmental Movement in the 1990s. In: C. Rootes (Ed.) **Environmental Movements: local, national and global**. London: Frank Cass, 1999. p. 149-171.

LASCOUMES, P. **L'Éco-Pouvoir: Environnements et politiques**. Paris: La Découverte, 1994.

LEITE LOPES, J. S. **A Ambientalização dos Conflitos Sociais**. Participação e Controle Público da Poluição Industrial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

LOUREIRO, M. R. e PACHECO, R. S. Formação e Consolidação do Campo Ambiental no Brasil: Consensos e disputas (1972-1992). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 137-153, out/dez, 1995.

LOVE, J. L. ; BARICKMAN, B. J. Elites Regionais. In: HEINZ, F. M. **Por Outra História das Elites**. São Paulo: FGV, 2006. p. 77-97.

MARQUES, E. C. **Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2003.

MELO, M. A. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (Org.) **O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**. Ciência Política (Volume III). São Paulo: Sumaré, Anpocs/Capes, 1999. p. 59-99.

MENEZES, C. L. Emergência e Evolução da Política Ambiental Urbana no Brasil: do Estado Novo à Nova República. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 70-95, jan/fev 1995.

MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde. In A. FAURE; G. POLLET e P. WARIN (dirs.). La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel. Paris, Éditions L'Harmattan, 1995, p. 153-177.

MULLER, P., SUREL, I. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, W. J. F. **"Paixão pela Natureza"**, Atuação Profissional e Participação na Defesa de Causas Ambientais no Rio Grande do Sul entre 1970 e Início dos Anos 2000. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

OLIVEIRA, W. J. F. **Manifestações, Protestos e Defesa de Causas Ambientais no Rio Grande do Sul**. Projeto de Pesquisa CNPq, [S.l.: s.n], 2007.

OLIVEIRA, W. J. F. **Políticas Públicas de Gestão Ambiental e Modelos de “Desenvolvimento Regional”**: referenciais, atores e ações vinculadas ao plantio de eucalipto no Rio Grande do Sul. Projeto de Pesquisa FAPERGS, [S.l.: s.n], 2007b.

PARAÍSO, L. B. Dilemas da Participação na Gestão de Unidades de Conservação: a experiência do Projeto doces Matas na RPPN Mata do Sossego. In: ZHOURI, A., LASCHEFSKY, K., PEREIRA, D. B. **A Instutentável Leveza da Política Ambintal** - Desenvolvimento e Conflitos Sócioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 143-168.

PÉCAUT, D. **Os Intelectuais e a Política no Brasil**: Entre o povo e a nação. São Paulo: Ática, 1990.

ROOTES, C. (Ed.) **Environmental Movements**: local, national and global. London: Frank Cass, 1999.

SOUZA, C. “Estado do Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fevereiro de 2003.

SVIRSKY, E., CAPOBIANCO, J. P. R. (orgs.) **Ambientalismo no Brasil**: passado, presente e futuro. São Paulo: Instituto Socioambiental/ Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1997.

ZHOURI, A., LASCHEFSKY, K., PAIVA, A. Uma Sociologia do Licenciamento Ambiental: o caso das hidrelétricas em Minas Gerais. In: ZHOURI, A., LASCHEFSKY, K., PEREIRA, D. B. **A Instutentável Leveza da Política Ambintal** - Desenvolvimento e Conflitos Sócioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 89-116.

Wilson J. F. de Oliveira

Doutor em Antropologia Social pelo Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professor da Universidade Federal de Pelotas.
E-mail:mdwbg@pop.com.br

Universidade Federal de Pelotas - UFPI

Campus Universitário, s/n
Caixa Postal 354
CEP: 96010-900 - RS