



OS USOS DA EXPERTISE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTÃO AMBIENTAL

BRIÃO, Daísa Vianna¹, SILVA, Ana Carla Isquierdo da², OLIVEIRA, Wilson José Ferreira de³

¹ Acadêmica de Ciências Sociais UFPel, bolsista de Iniciação Científica – FAPERGS (daisabriao@yahoo.com.br).

² Acadêmica de Ciências Sociais UFPel, bolsista de Graduação (anacarlaisquierdo@hotmail.com).

³ Prof. do Departamento de Sociologia e Política - UFPel (wilson@ufpel.edu.br).

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos surgiram grandes discussões acerca do plantio de eucalipto no Brasil. No caso do Rio Grande do Sul, essas discussões estão fortemente polarizadas: entre os que vêem o plantio de eucalipto como uma forma promissora para o desenvolvimento da “metade mais pobre” do estado e os que destacam nesse modelo de desenvolvimento os “prejuízos” para o ambiente e para a sociedade. Tais discussões têm mobilizado a imprensa, setores empresariais, partidos políticos, organizações e movimentos sociais diversificados, e mesmo quando se examina o que está sendo produzido sobre o assunto na universidade o que se observa é uma grande continuidade entre o universo acadêmico e o militante, de modo que a categoria militante “desenvolvimento sustentável” também está no centro dos debates acadêmicos (ALONSO; COSTA, 2002). Assim sendo, as abordagens utilizadas pela maioria dos trabalhos têm como objetivo principal demonstrar os “impactos ambientais” da expansão do plantio de eucalipto para a referida região. Um outro conjunto de abordagens sobre tais empreendimentos prioriza análises excessivamente “macroestruturais” que associam as origens e os desdobramentos de tais atividades à chamada “lógica de expansão do capitalismo”, que hoje se mostra como um sistema que paralisa e captura os atores sociais no interior de “alternativas infernais”, deixando-os sem escolha: ou resignação ou denúncia impotente ante a “guerra econômica incontornável” (ACSELRAD, 2007).

Sem descartar a importância da dimensão estrutural na análise de tal questão, um dos aspectos que tem sido pouco salientado pela literatura pertinente diz respeito à apreensão das dinâmicas e lógicas “locais” que tornam possíveis tais empreendimentos e que não se reduzem a simples “efeitos” de tendências “macroestruturais”. Essa comunicação se insere numa perspectiva de dar conta das dimensões sociais, políticas e culturais “locais” associadas ao surgimento e realização de tais atividades. Um dos pontos de partida relevante à apreensão dessas dimensões “locais” e sua vinculação com a operacionalização de tais atividades, consiste na investigação dos processos de formulação e implementação de políticas públicas de gestão ambiental e suas relações com as ações concretas de lideranças, organizações e movimentos sociais diversificados. Desse modo, as

indagações que estão no centro de nosso interesse de pesquisa dizem respeito à questão mais geral referente à investigação das condições sociais de possibilidade de operacionalização de políticas públicas de plantio do eucalipto nessas situações: Quais são os mecanismos estruturais e institucionais que operacionalizam a realização de tais políticas? Quem são os atores envolvidos? Quais os recursos que eles mobilizam e a que vínculos e esferas sociais tais recursos remetem?

No intuito de dar um tratamento mais sistemático a tais indagações centramos nossa análise na investigação dos usos da formação técnica e das competências de expertise nas dinâmicas de formulação e operacionalização de políticas de gestão ambiental. Tal aspecto já tem sido amplamente destacado pela literatura internacional sobre as condições e dinâmicas de implantação de políticas públicas de gestão ambiental, ao se referirem 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 (LASCOUMES, 1994; ANQUENTIN, 2002; GALLET, 2002). No caso brasileiro, esse tipo de interpretação se faz presente naqueles trabalhos que focalizam as limitações políticas e institucionais dos mecanismos participativos e deliberativos em matéria de proteção ambiental, ao salientarem 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 (ZHUORI; LASCHEFSKY; PEREIRA, 2005; LEITE LOPES, 2004).

Para a análise de tal questão o chamado “neoinstitucionalismo” tem levantado pertinentes questões, na medida em que mostra a importância das lógicas próprias do funcionamento das instituições político-administrativas e dos interesses específicos dos atores vinculados ao Estado (MULLER & SUREL, 2002). Diferente de abordagens e metodologias que reduzem o Estado a um aparelho manipulado por uma classe e que não levam em conta as estruturas das redes sociais que forma a comunidade de políticas públicas, nem tampouco o papel dos mediadores e dos referenciais ideológicos na operacionalização das políticas públicas. Assim sendo, a utilização do recurso técnico científico baseado na atuação profissional dentro do setor constitui um fator importante para compreender os mecanismos institucionais de produção das políticas estatais (MULLER, 1995; MARQUES, 2003). Com base em tais orientações essa comunicação examina as relações entre os referenciais ideológicos em confronto, os mecanismos institucionais e as redes de relações entre os atores interessados na implementação e formulação da política de expansão do eucalipto no Rio Grande do Sul.

2. MATERIAL E MÉTODOS

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).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O trabalho corroborou a hipótese de que, no caso do Brasil, a utilização da expertise em diferentes esferas de atividade mostra-se ligada a variadas formas de reconversão profissional, baseadas em vínculos anteriores e/ou simultâneos dos formuladores de políticas ambientais com esferas sociais diversificadas (OLIVEIRA, 2008). Essa forte imbricação da formação técnica e profissional com o engajamento político 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 na inserção e nos vínculos estabelecidos com diversas redes de organizações e “movimentos sociais” no decorrer de seus itinerários familiares, escolares, profissionais, políticos e militantes.

Isso se mostra particularmente evidente quando se observa que a adequação às agendas internacionais, grandes indefinições institucionais e estruturação precária constituem aspectos que predominam ao longo da existência e do funcionamento das estruturas administrativas de proteção ambiental. Em decorrência disso, as constantes mudanças políticas e eleitorais, externas aos interesses e às lógicas próprias do setor, constitui um dos ingredientes principais da dinâmica de funcionamento de tais instituições. Com isso, a principal base de recurso que conduzem aos cargos administrativos no setor de proteção ambiental tem sido a utilização da formação técnica e profissional com base em vínculos políticos partidários. Associado a isso, observou-se que há uma grande variação dos mecanismos e procedimentos institucionais, bem como uma diversidade de interesses e recursos mobilizados pelos principais formuladores de tal política em função de sua inserção em diversas redes sociais. Tais aspectos contribuem para a conformação de três padrões distintos de carreiras profissionais e de utilização da formação escolar e do conhecimento técnico na intervenção em instâncias de elaboração e implementação de políticas de proteção ambiental: o de ativista de ONG's ambientalistas, o de assessores técnicos das empresas de celulose e do próprio Governo do Estado e o de técnicos da burocracia estatal.

4. CONCLUSÕES

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, a contínua modificação dos procedimentos e das medidas adotadas na sua execução 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 na análise de tal política tem sido 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.

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).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Ângela & COSTA, Valeriano. Ciências Sociais e Meio Ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. BIB, ANPOCS, nº. 53, 2002, pp.35-78.
- ACSELRAD, Henri. O Movimento de Resistência à Monocultura do Eucalipto no Norte do Espírito Santo e Extremo Sul da Bahia - uma sociologia da recusa e do consentimento em contexto de conflito ambiental. CONGRESSO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, XIII, 2007, Recife. Recife, Anais da SBS, 2007.
- 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. Trabalho Apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte, UFMG, 26 a 29 de junho de 2006.
- CORADINI, O. L. “Crise” Conjuntural das Políticas “Sociais” ou de Referenciais. In: Ensaio FEE. Porto Alegre, (15) 2, p. 489-510, 1994.
- 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.
- LASCOURMES, 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.
- MARQUES, E. C. Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo. São Paulo, Annablume/Fapesp, 2003.
- MULLER, P. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde. In A. FAURE; G. POLLET & 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, Wilson José Ferreira de. Elites Culturais, Militantismo e Participação na Defesa de Causas Ambientais. In: Odaci Luiz Coradini. (Org.). Estudos de Grupos Dirigentes no RS: Algumas contribuições recentes. Porto Alegre, EUFGRS, 2008.

ZHOURI, A., LASCHEFSKY, K., PEREIRA, D. B. A Insustentável Leveza da Política Ambiental - Desenvolvimento e Conflitos Socioambientais. Belo Horizonte, Autênticap, 2005.