

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Relações estado-sociedade e políticas públicas ambientais no Rio Grande do Sul. ONGS, governo e empresas na política de silvicultura.

Márcio Barcelos.

Cita:

Márcio Barcelos (2009). *Relações estado-sociedade e políticas públicas ambientais no Rio Grande do Sul. ONGS, governo e empresas na política de silvicultura. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1084>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Relações estado-sociedade e políticas públicas ambientais no Rio Grande do Sul ONGS, governo e empresas na política de silvicultura

Márcio Barcelos
Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
barcelosmarcio@gmail.com

INTRODUÇÃO

Este artigo é parte de dissertação de mestrado em andamento, e analisa a interação entre atores provenientes do Estado e da sociedade civil em processos de formulação e implementação de políticas públicas. O objeto de análise será um complexo processo de formulação e implementação de uma política pública da área ambiental que ocorreu no estado do Rio Grande do Sul durante os anos de 2005 a 2008, relativo à atividade de silvicultura. As questões que orientam a pesquisa dizem respeito à forma como Organizações Não-Governamentais (ONGs) participaram, influenciaram e estabeleceram estratégias e relações com outros atores que também estiveram envolvidos neste processo.

O processo de formulação da Política de Zoneamento Ambiental para a Silvicultura, apresentou as seguintes características: 1) Multiplicidade de atores tanto estatais quanto societários envolvidos no processo e buscando influenciar na política, 2) Rede de ONGs agindo em conjunto com outros atores buscando influenciar no desenho das políticas e 3) Processo altamente conflitivo, com posições bem demarcadas em relação a quais deveriam ser os pressupostos a orientar a implementação da política.

Esta política pública foi produzida a partir de uma complexa disputa envolvendo uma diversidade de atores – Governo do Estado, indústrias de celulose (nacionais e multinacionais), entidades da sociedade civil gaúcha (ONGs ambientalistas, associações de empresários, sindicatos, etc.), especialistas (professores universitários e pesquisadores), jornalistas, dentre outros. As ONGs ambientalistas tiveram um papel destacado neste processo, participando ativamente e buscando influenciar no desenho final da política.

Esta pesquisa parte de um pressuposto básico que considera políticas públicas como variáveis dependentes em relação a uma série de fatores, sendo que um dos mais importantes são as interações entre atores e grupos tanto do Estado quanto da sociedade civil (SABATIER, 2007). Como perspectiva teórica para se buscar compreender a interação entre estes diversos grupos de atores no processo da política pública (*policy process*) será utilizado um modelo analítico específico tem sido bastante testado na literatura internacional sobre políticas públicas. Trata-se do Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), desenvolvido a partir dos trabalhos de Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999), que destaca a importância de crenças compartilhadas e ação coordenada entre diversos tipos de atores. Estes atores (individuais ou grupos) articulam-se em forma de coalizões, e buscam, dessa forma, influenciar nos processos de políticas públicas.

o **QUADRO TEÓRICO**

Com a multiplicação de atores envolvidos, de assuntos a serem discutidos, de interesses em jogo, há um aumento da incerteza, que faz com que os processos de políticas públicas apresentem-se como tão complexos que pareçam quase randômicos, o que, de fato, não são (RICHARDSON, 1996). O contexto brasileiro, a despeito das características de um modelo corporativista de representação de interesses (MANCUSO, 2007; MELO, 1988), encaminha-se para um modelo mais pluralista, com a inclusão e participação cada vez maior de grupos os mais diversos, organizados em torno de temas específicos de políticas públicas (GOMIDE, 2008).

De acordo com as formulações de Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1997), o modelo das coalizões de defesa assume, inicialmente, que os processos de formulação, implementação e o próprio desenho das políticas públicas (*policy making*) nas sociedades modernas são extremamente complexos, envolvendo interações entre atores provenientes da sociedade civil, das mais diversas agências governamentais e do mercado. As políticas públicas, neste modelo, não seriam resultado apenas da ação dos clássicos “triângulos de ferro”, conceito consagrado na Ciência Política (MELO, 2001), no qual burocratas, políticos e membros de grupos de interesse seriam os vértices do triângulo. No modelo das coalizões de defesa, além dos “triângulos de ferro”, uma diversidade de outros atores, como pesquisadores, jornalistas, juízes, promotores, ativistas da sociedade civil, dentre outros, participam e influenciam nos processos de formulação e implementação de políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007). Grupos de interesse, neste modelo, teriam uma influência menor sobre o desenho das políticas públicas. Estas seriam muito mais o resultado da disputa entre duas ou mais coalizões de defesa (que incluem grupos de interesse, mas também outros tipos de grupos e atores), cada uma agindo de forma coordenada ao longo do tempo, buscando transpor suas idéias e crenças para a formulação e implementação das políticas. Outro pressuposto é o de que os atores que realmente influenciam na definição das políticas públicas de determinada área são especializados naquele tema. (SABATIER e WEIBLE, 2007). Estes participantes, dotados de alta *expertise* na sua área de atuação, articulam-se na forma de coalizões, que acabam se tornando estáveis ao longo do tempo.

Souza (2006) afirma que o modelo das coalizões de defesa se caracteriza por ir além da consideração apenas dos interesses dos envolvidos nos processos de políticas públicas e buscar conciliar interesses com as crenças dos participantes. Nas palavras da autora:

Para o modelo das coalizões de defesa, crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos demais modelos de análise da área. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem por seus valores, crenças e idéias, e também pelos recursos de que dispõem. (SOUZA, 2006, PÁG. 25)

Para Sabatier e Jenkins-Smith, idealizadores deste modelo analítico, uma coalizão de defesa é definida como uma “rede” que reúne

... participantes da política pública (*policy participants*) que buscam aliados entre pessoas ou grupos com crenças similares em relação aos resultados da política. Podem ser legisladores, funcionários estatais, líderes de grupos de interesse, funcionários do judiciário, pesquisadores, intelectuais, etc. Se eles se engajam em um grau de coordenação ao longo do tempo, e desenvolvem ações buscando influenciar na política, forma-se uma coalizão de defesa. (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 196)

Observe-se que uma coalizão pode ser composta por atores oriundos tanto da sociedade civil quanto do Estado. O que articula os diversos integrantes de uma coalizão, a “cola” (ELLISON, 1998) que une os diversos atores, são as idéias e crenças que estes possuem em relação ao que deve ser uma política pública. Neste sentido, o modelo das coalizões de defesa vai além da distinção rígida entre “Estado”, por um lado, e “sociedade civil”, por outro, ao destacar as articulações que ocorrem entre atores que se encontram tanto na esfera estatal quanto na societal e que transitam de um espaço para o outro.

Portanto, um dos conceitos centrais desenvolvidos no âmbito do modelo das coalizões de defesa é o de “crença em relação à política pública”. São as crenças dos atores em relação ao que deve ser o desenho e os resultados finais de determinada política que, em última instância, mantém os integrantes de uma coalizão articulados (MINTRON e VERGARI, 1996). De acordo com os autores citados, participantes da política (*policy participants*) que compartilham de um mesmo sistema de crenças podem formar coalizões, buscando “transportar” suas crenças para o desenho final de políticas ou programas.

A noção de “crença” conforme desenvolvida e utilizada no modelo das coalizões de defesa é bastante operacional, sendo composta de três dimensões: Crenças profundas (*deep core beliefs*), crenças sobre a política pública (*policy core beliefs*) e crenças secundárias (*secondary beliefs*). Interessam aqui as crenças sobre a política pública. Tratam-se de suposições sobre questões relativas às causas e possíveis soluções para problemas que exigem respostas na forma de políticas públicas. São crenças bastante arraigadas e difíceis de serem mudadas (SABATIER e WEIBLE, 2007). Os autores afirmam que a operacionalização de duas ou três destas crenças sobre a política pública é suficiente para que se identifique pelo menos duas coalizões de defesa.

Coalizões de defesa também são caracterizadas pela ação coordenada de seus membros (SABATIER e WEIBLE, 2007). Uma vez que, agindo de forma articulada e coordenada os benefícios auferidos serão maiores, o modelo das coalizões prevê que atores que compartilham um mesmo sistema de crenças irão considerar que esta é a forma mais vantajosa para alcançarem seus objetivos. Nohrstedt (2009), em estudo recente sobre as coalizões na política de energia nuclear da Suécia defende que esta dimensão da ação estratégica dos atores, aliada à dimensão das crenças, valores e idéias, é um fator importante a explicar não só a implementação de determinadas políticas como a mudança em políticas já estabelecidas.

3. FONTE DE DADOS E MÉTODOS

A fonte de dados desta investigação baseia-se principalmente nos documentos das organizações que participaram do processo da política de silvicultura, e nas atas das reuniões do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) no período que compreende os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008. Este recorte refere-se ao processo que se desenrolou entre o ano em que o tema da política de silvicultura entrou na agenda de discussões do conselho (outubro de 2005), e o ano em que foi aprovado o Zoneamento Ambiental para a Silvicultura no Rio Grande do Sul (abril de 2008). O CONSEMA faz reuniões mensais, e as atas são transcritas na íntegra. Foram analisadas 28 atas.

Primeiramente foi realizado o levantamento dos atores que participaram do processo, com a medição quantitativa de falas e intervenções em plenário. No segundo momento, foram categorizadas as falas dos participantes de acordo com suas posições em relação à política de silvicultura, objetivando a um mapeamento das visões e crenças sobre a política. Assim foi possível classificar estes atores em coalizões que defendiam uma ou outra visão em relação a quais deveriam ser os pressupostos a orientar a política pública.

Também foi realizada uma análise dos documentos produzidos pelos participantes, a partir de pesquisa realizada nos *sites*¹ dos principais atores envolvidos. A partir destas análises foi possível realizar um levantamento das principais crenças e idéias em relação à política, e também das alianças construídas no processo da política de silvicultura.

4. DISCUSSÃO

A política de silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul, e seu principal instrumento regulador, o Zoneamento Ambiental para a Silvicultura (ZAS), surgiram a partir da interação de vários setores e grupos da sociedade gaúcha, como ONGs, grupos de empresários, associações de municípios, membros de agências governamentais, sindicatos, movimentos populares, dentre outros. A partir de inícios dos anos 2000, grandes empresas nacionais e multinacionais produtoras de celulose passaram a adquirir grandes extensões de terra na metade sul do Estado, região geográfica

¹ Foram analisados documentos e materiais dos *sites* das seguintes agências governamentais, associações e organizações: Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), Fundação Zoobotânica, Governo do Estado, Associação Gaúcha de Empresas Reflorestadoras (AGEFLOR), Núcleo de ECO-Jornalistas, Rede de ONGs da Mata Atlântica e Bioma Pampa, Conselho Estadual de Agronomia, ONGS AGAPAM, CEA, Amigos da Terra, Amigos da Floresta, e IBAMA.

conhecida como Bioma Pampa. A finalidade seria o plantio e a exploração da monocultura do eucalipto, visando à produção de pasta para celulose e produção de papel. A discussão começa a ganhar força durante os anos de 2003 e 2004, e finalmente, no ano de 2005 o tema da silvicultura entra na agenda de discussões do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA).

As empresas e a silvicultura foram vistas, por um conjunto de atores e formuladores de políticas públicas do Rio Grande do Sul como uma opção de desenvolvimento econômico para a região, que, historicamente, sofre com a estagnação e a pobreza. Tanto o Governo do Estado, na figura do governador e dos demais secretários, como grandes redes de comunicação, associações de empresários e de produtores rurais, pesquisadores, associações da sociedade civil, ONGs, dentre outros, se posicionaram como amplamente favoráveis à implantação de vastas áreas de plantio e extração de eucalipto, bem como à atividade das grandes indústrias papeleiras, baseados firmemente em uma visão desenvolvimentista. Para estes atores, a política de silvicultura deveria ser o menos restritiva possível, ou seja, o zoneamento ambiental não deveria ser planejado de formas a ser um fator inibidor da atividade de produção da madeira de eucalipto. Não deveria, em última análise, travancar o desenvolvimento econômico daquela região historicamente estagnada.

Por outro lado, uma ampla gama de atores incluindo ONGs ambientalistas, setores do Governo do Estado (corpo técnico da Secretaria de Meio Ambiente, Fundação Zoobotânica), membros do judiciário (principalmente Ministério Público), pesquisadores, sindicatos, movimentos populares, dentre outros, se posicionaram contrários à expansão da atividade de silvicultura. Para estes atores, a implantação de grandes maciços florestais por um lado não traria desenvolvimento econômico para a região, e por outro ainda representaria um risco à biodiversidade da região, uma vez que o eucalipto é uma espécie exótica. Mais do que isso, o próprio Bioma Pampa estaria ameaçado, assim como os mananciais hídricos da região, já escassos, uma vez que o eucalipto, em seu crescimento, consumiria grandes quantidades de água. Com base nestes pressupostos, este grupo de atores defendia uma política bastante restritiva para a atividade de silvicultura naquela região do Estado. Uma vez que o Bioma Pampa tratar-se-ia de um conjunto de ecossistemas bastante frágil, o zoneamento ambiental deveria ser o mais restritivo possível, não eliminando a possibilidade da atividade de silvicultura, mas limitando-a a um ponto que não ameaçasse a fauna e a flora já existente na região.

A pesquisa e análise dos dados apontam para o fato de que, de uma perspectiva do modelo das coalizões de defesa, pode-se falar em duas coalizões disputando os rumos e o desenho da política de silvicultura do Estado do Rio Grande do Sul. Utilizando-se como indicador o conceito de crença

sobre a política, observa-se que estas crenças ficaram muito claras ao longo das reuniões que ocorreram durante os anos de 2005 e 2006 no CONSEMA.

A proposta de política de política foi apresentada no CONSEMA pelo presidente de uma agência de fomento estadual (Caixa/RS), ligada à Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI). O argumento central na exposição da proposta de política de silvicultura defendida pelo Governo do Estado girava em torno da idéia de desenvolvimento para uma região que se encontrava em estado de subdesenvolvimento econômico, onde os grandes investimentos econômicos poderiam ser uma solução para o problema.

A partir deste momento é possível observar, em várias reuniões, a oposição entre estas duas crenças sobre a política pública, no sentido proposto pelo modelo das coalizões de defesa. Havia uma crença na idéia de desenvolvimento para a metade sul do Estado, desenvolvimento esse que seria alcançado através da atividade das grandes indústrias produtoras de celulose. A política de silvicultura, neste caso, deveria ir ao encontro das demandas e necessidades das indústrias. O principal instrumento desta política, o zoneamento ambiental, deveria ser pouco restritivo, de forma a não criar obstáculos para a atividade madeireira.

Por outro lado, vários atores se articularam em torno de uma crença sobre a política pública baseada na idéia de proteção de um bioma ameaçado pela invasão de uma espécie exótica. Não se sabiam ainda exatamente quais os riscos que a atividade de silvicultura acarretaria para a região, sendo necessário portanto que houvesse forte controle por parte do Estado em relação à compra de terras e ao plantio dos grandes maciços florestais. O zoneamento ambiental, de acordo com esta visão, deveria ser bastante restritivo, limitando as áreas de plantio, independentemente se isso limitaria ou não a atividade econômica.

O modelo das coalizões de defesa, embora tenha se mostrado útil para se compreender a forma como os atores se agrupam em torno de determinadas crenças sobre a política, é mais limitado para se analisar ações coordenadas dos atores. No exemplo estudado, com o material disponível até o momento, não foram encontradas evidências fortes de que os atores, nas duas coalizões, agissem de maneira coordenada.

CONCLUSÕES

A utilização do modelo das coalizões de defesa permitiu que se analisasse o processo da política de silvicultura no Rio Grande do Sul considerando-se o papel das crenças e idéias dos atores envolvidos sobre quais deveriam ser os resultados da política. De um lado, uma coalizão de atores tanto estatais quanto societais defendendo uma política de apoio à atividade de silvicultura e um

instrumento de controle (o zoneamento ambiental) pouco restritivo, com vistas a “não atravancar o desenvolvimento”. Por outro lado, observou-se a ação de uma coalizão também formada por atores tanto estatais quanto societais, defendendo a limitação da atividade de silvicultura e uma política mais restritiva para a aquisição de terras por parte das empresas papelarias. De acordo com esta visão, deveria-se considerar o risco ao Bioma pampa representado pela implantação de grandes maciços florestais de espécies exóticas.

O modelo das coalizões de defesa é útil para entender um processo tão complexo, na medida em que permite que se agrupe os atores participantes de acordo com suas crenças e idéias compartilhadas. Porém em relação às ações coordenadas entre os atores, se observaram poucas iniciativas desse tipo. Na coalizão pró-Bioma Pampa observou-se algumas ações que indicavam algum tipo de coordenação. Já na coalizão pró- indústrias papelarias observou-se que praticamente não havia ação coordenada, e sim a ação de empreendedores políticos, como deputados e secretários de estado que compareciam ao CONSEMA para defenderem suas crenças e idéias em relação à política.

A grande utilidade do modelo das coalizões de defesa consiste na possibilidade de perceber que as relações entre atores do Estado e da sociedade civil se tornam cada vez mais fluidas e interativas. No exemplo analisado observou-se que não é útil, em termos empíricos, separa os atores nas categorias clássicas de “Estado”, “mercado” e “sociedade civil”. Isso porque as alianças que os atores fazem entre si, bem como suas ações, atravessam estas fronteiras. Neste sentido, talvez a linha divisória mais útil para se analisar processos de políticas públicas já não seja entre atores estatais e societais, mas entre aqueles que defendem um sistema de crenças e idéias e aqueles que defendem outro. Políticas públicas, ainda mais na área ambiental, parecem cada vez mais o resultado destas disputas entre, por exemplo, uma idéia de “desenvolvimento econômico” e uma idéia de “preservação de um bioma ameaçado”.

Referências

- BAUMGARTENER F.; JONES, B. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- GOMIDE, A. A. (2008) *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*. Texto para Discussão (IPEA), v. 1, p. 7-24, 2008.
- JOHN, P. (2003) *Is there life after Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations?* *Policy Studies Journal*, Vol. 31, Nº 4.
- KINGDOM, J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Brown.
- MELO, M. A. (1998) *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: resenha*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 36, p. 176-179.
- NOHRSTEDT, D. (2009) *Do Advocacy Coalitions matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. February.
- Disponível em <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/content/full/mun038>
- Acesso em 22/05/2009
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (1993) *Policy Change and Learning*. Boulder, CO: Westview.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview.
- SOUZA, C. (2003) *Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51.
- ZAFONTE, M. SABATIER, P. (2004) *Short-term versus Long-Term Coalitions in the Policy Process*. *Policy Studies Journal*. Vol. 32, Nº 1.