



WILSON JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA

**Dinâmicas institucionais e competência técnica
no zoneamento ambiental da silvicultura
no Rio Grande do Sul**

Análise Social, 211, XLIX (2.º), 2014

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Análise Social, 211, XLIX (2.º), 2014, 382-407

Dinâmicas institucionais e competência técnica no zoneamento ambiental da silvicultura no Rio Grande do Sul. Este artigo analisa as relações entre referenciais ideológicos, mecanismos institucionais e redes sociais na formulação de políticas públicas de gestão ambiental. Para isso, realizou-se uma história social do setor de proteção ambiental, examinaram-se as principais medidas e regulamentações vinculadas à política de silvicultura e foram recolhidas informações biográficas dos que atuaram na elaboração e execução de tal política. A investigação demonstrou que a importância da formação técnica e profissional nas políticas de proteção ambiental está diretamente associada a recursos e vínculos decorrentes do engajamento político e da inserção dos dirigentes em esferas de atividade e redes de organizações diversificadas.

Palavras-chave: elites burocráticas; competência técnica; administração pública; redes sociais.

Institutional dynamics and technical skills in environmental and forestry planning in Rio Grande do Sul. This article analyzes the relationship between ideological references, social networks, and institutional mechanisms in the formulation of public policies for environmental management. For this, we constructed a social history of the environmental protection sector examining the principal measures and regulations related to forestry policy. Biographical information was collected that was influential in developing and implementing such a policy. Research has revealed the importance of technical and professional considerations in environmental protection policies, and that these are directly associated with resources and links arising from political engagement and integration in the spheres of activity leaders and in networks of various organizations.

Keywords: bureaucratic elites; public administration; technical competence; social networks.

WILSON JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA

Dinâmicas institucionais e competência técnica no zoneamento ambiental da silvicultura no Rio Grande do Sul

INTRODUÇÃO¹

Durante os anos de 2004-2009 o estado do Rio Grande do Sul foi palco de um acirrado *conflito* a respeito da atividade de silvicultura. Tal conflito evidenciou-se através de um grande número de discussões, debates, manifestações e protestos públicos, envolvendo a imprensa, setores empresariais, agências governamentais, partidos políticos, universidades e centros de pesquisa, organizações e movimentos sociais diversificados (Barcelos, 2010; Oliveira, 2009). A questão do *modelo de desenvolvimento* mais adequado ao país foi um dos aspectos comuns às diferentes posições em confronto: de um lado, os que eram favoráveis, destacando a importância da sua expansão como *alternativa de desenvolvimento económico* e, do outro, os que eram contrários e salientavam os *impactos ambientais* de tal atividade ao constituir uma ameaça a um modelo de desenvolvimento que integrasse as dimensões ambientais, sociais, culturais, políticas e económicas. Havia, portanto, uma forte polarização entre os que defendiam o *progresso* que tal programa representava para a região e os que salientavam os *impactos ambientais* que ele acarretaria.

1 O material que serve de base a este artigo resulta de uma pesquisa intitulada “Políticas Públicas de Gestão Ambiental e Modelos de ‘Desenvolvimento Regional’: referenciais, atores e ações vinculadas ao plantio de eucalipto no Rio Grande do Sul”, a qual contou com o apoio da Fundação Estadual de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS), através da concessão de uma Bolsa de Iniciação Científica durante os anos de 2007-2008. Resulta, também, de uma outra pesquisa intitulada “Manifestações e Protestos Contra o Plantio de Eucalipto no Rio Grande do Sul”, que contou com o apoio do Conselho Nacional de Pesquisa Científica (CNPq), através de financiamento de projeto de pesquisa durante os anos de 2009-2010. Agradeço à Daísa Vianna Brião e à Ana Carla Isquierdo da Silva pela colaboração na recolha e tratamento de dados.

No primeiro caso, tratava-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*, utilizavam-se argumentos que tinham como ingredientes principais o aumento da oferta de *emprego* e o *desenvolvimento econômico* da chamada “metade sul”.

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. Às 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: Assembleia Legislativa do RS, Ageflor, 13-04-07].

No outro polo, os argumentos voltavam-se para 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 oferecia à 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. Nesse caso, frente à *harmonia* até então existente entre a pecuária, lavoura de arroz, paisagem, turismo, a cultura e a tradição do gaúcho, argumentava-se que a expansão de tal atividade, ao invés de trazer desenvolvimento, poderia 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 serão os bóias-frias das papeleiras. 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].

As abordagens inicialmente utilizadas para dar conta dos conflitos envolvendo o licenciamento desse tipo de atividade foram muito marcadas pela perspectiva de demonstração dos *impactos ambientais* da expansão do plantio de eucalipto para a referida localidade ou região. Tais perspectivas estavam fundadas num forte engajamento e comprometimento das ciências sociais com as causas ambientais e com os modelos de “desenvolvimento sustentável” (Alonso e Costa, 2002). Nesse sentido, destacam-se as análises excessivamente “macroestruturais” que associavam as origens e desdobramentos de tais atividades à chamada “lógica de expansão do capitalismo”, a qual se mostrava como um sistema que paralisava e capturava os atores sociais no interior de “alternativas infernais”, deixando-os sem escolha: ou resignação ou denúncia impotente ante a “guerra económica incontornável” (Acsegrad, 2007, p. 2). Sem descartar a importância da dimensão macroestrutural na análise de tal questão, um dos aspetos que foi pouco salientado por tal literatura diz respeito à apreensão das dinâmicas e lógicas locais que respaldam a formulação e operacionalização de políticas públicas de gestão ambiental e que não se reduzem a simples “efeitos” de tendências globais e “macroestruturais”.

No âmbito das abordagens sobre políticas ambientais cabe destacar os trabalhos centrados nas limitações políticas e institucionais dos mecanismos participativos e deliberativos em matéria de formulação e operacionalização de políticas públicas de gestão ambiental. Também neste caso, as abordagens se caracterizam pela predominância de objetivos 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-se demonstrado 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 (Zhourri; Laschefsky; Pereira, 2005; Leite Lopes, 2004).

Diferentemente destas abordagens, observa-se que esta forte polarização em termos dos referenciais que deveriam respaldar tal atividade estava na base dos confrontos e disputas a respeito das instâncias político-administrativas de discussão e de decisão para a formulação e execução de políticas regulatórias na área de silvicultura (Barcelos, 2010). Associado a isso, observou-se também que esse confronto ideológico orientou a discussão e as deliberações referentes aos procedimentos e critérios técnicos e científicos que deveriam ser adotados para o licenciamento ambiental da silvicultura (Oliveira, 2009).

Esse último aspeto é particularmente importante para o exame do papel desempenhado pelo conhecimento técnico nas dinâmicas de formulação e implementação de políticas públicas de gestão ambiental. Isto porque, nos últimos anos, tanto a literatura sobre o ambientalismo quanto os estudos sobre políticas públicas, têm salientado que a formação técnica e científica e as competências de *expertise*, adquiridas através da formação universitária, constituem ingredientes fundamentais dos processos de constituição e de funcionamento das instituições administrativas, das dinâmicas de formação, seleção e hierarquização das elites administrativas e dos processos de elaboração e formulação de políticas públicas (Loureiro e Pacheco, 1995; Rootes, 1999; Lascoumes e Le Galès, 2007; Anquentin, 2002; Gallet, 2002; Hassenteufel, 2008; Weible, 2008). 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 (Lascoumes, 1994). Nesse sentido, outro conjunto de trabalhos tem salientado que uma das consequências principais dessa imposição da *expertise* na formulação e implementação das políticas ambientais é a institucionalização e a profissionalização do próprio ativismo ambientalista. Ou seja, a participação regular das associações em instâncias formais de proteção ambiental (conselhos, fóruns, comités, etc.) implicou o recrutamento de militantes e dirigentes dotados de elevada formação técnica e científica e a imposição de competências técnicas como um dos principais recursos militantes nas intervenções públicas de tais organizações.

Todavia, ao contrário das perspectivas que postulam um papel decisivo e quase exclusivo do conhecimento técnico e das competências de *expertise* na formulação e implementação de políticas ambientais, os confrontos e desdobramentos vinculados ao licenciamento da silvicultura em tal situação, demonstram que o peso e a legitimidade do conhecimento técnico estão profundamente imbricados com clivagens político-ideológicas e com disputas relacionadas com a esfera da política partidária e a dinâmica político-eleitoral (Barcelos, 2010). Associado a isso, observa-se que as modalidades de utilização da formação, conhecimentos, argumentos e recursos técnicos para a imposição de critérios na operacionalização de tal política dependem estreitamente dos vínculos anteriores e simultâneos estabelecidos pelos seus formuladores com organizações partidárias ou fações políticas regionais e locais e sua combinação com os recursos acumulados através da inserção num conjunto diversificado de esferas de atividade, no decorrer dos seus itinerários familiares, escolares, profissionais e políticos.

Este artigo compreende essa problemática mais geral e pretende analisar o peso e o significado da competência técnica no processo de formulação e implementação da política de silvicultura. Ele defrontou-se inicialmente com o problema referente à apreensão das lógicas próprias que respaldam o funcionamento das instituições e da burocracia estatal. Assim, as disputas relativas aos referenciais ideológicos, aos procedimentos e aos critérios técnicos que fundamentam a execução desse tipo de política pública podem ser explicadas pelas dinâmicas próprias de funcionamento das instituições político-administrativas e pelos interesses específicos dos atores estatais. Tal problema está presente tanto nas abordagens focadas mais diretamente nas comunidades 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 e Surel, 2002). Nesse sentido, 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 das formas de ocupação de postos dirigentes em órgãos e secretarias estatais e do impacto dos mecanismos institucionais sobre a produção das políticas públicas (Anquentin, 2002; Gallet, 2002; Rootes, 1999).

Tal formulação resultou ainda de discussões e confrontos referentes à importância das redes sociais nas dinâmicas de formulação e operacionalização de políticas públicas (Coradini, 1994; Marques, 2003; Lascoumes e Le Galès, 2007). Quanto a isso, com base no maior estímulo ao confronto entre os estudos centrados na constituição ou *posição social* dos *grupos dirigentes* e os que focalizam as *lógicas processuais* e as ações que estruturam as suas concepções e práticas individuais (Coradini, 2008; Perissinoto e Codato, 2008), trata-se de tomar como ponto de partida a posição e a inserção social das elites administrativas, técnicas e políticas (Lascoumes e Le Galès, 2007; Zittoun, 2001). Nesse sentido, consideram-se os significados e os usos da *expertise* nas suas relações com os processos diferenciados de configuração da burocracia estatal e com as redes sociais que convergem para a elaboração e operacionalização de tais políticas. Em consonância com isso, pretende-se evidenciar a hipótese de que, na situação em análise, a inserção dos formuladores de tal política em diversas redes sociais constitui um dos principais ingredientes das dinâmicas políticas e institucionais vinculadas aos processos de elaboração e operacionalização de políticas de gestão ambiental. Assim, observa-se que os diversificados recursos acumulados pelos atores interessados na sua elaboração e execução, têm como base vínculos estabelecidos com esferas sociais diversas no decorrer dos seus itinerários familiares, escolares, profissionais, políticos e militantes. Nesse

sentido, este trabalho demonstra que a inserção e respectivos vínculos com redes e esferas sociais distintas têm uma forte incidência tanto para o acesso à posição dirigente na formulação e operacionalização de tal política, quanto na conformação da base de recursos utilizados pelos seus principais mediadores.

Tal hipótese baseia-se em vários estudos que têm salientado a importância do *plano político* na constituição dos recursos que sustentam as dinâmicas de constituição e de ação dos grupos sociais (Pécaut, 1990; Coradini, 1998, 2008; Dezalay e Garth, 2002; Connif, 2006; Love e Barickman, 2006; Petrarca, 2008 e 2011). Assim como nos que salientam a forte dependência da constituição de organizações e agências governamentais voltadas para a proteção ambiental em relação à administração estatal e à dinâmica político-partidária em termos das suas formulações ideológicas e dos seus recursos humanos, organizacionais e financeiros (Jiménez, 1999).

O material utilizado como fonte de informação tem como base investigações anteriores sobre o surgimento e as transformações do ativismo ambiental no Brasil (Oliveira, 2005, 2008), bem como uma pesquisa realizada sobre as disputas em torno da formulação de critérios técnicos para o zoneamento ambiental da silvicultura no Rio Grande do Sul (Oliveira, 2009). Para este artigo, realizou-se uma história social da administração estadual da proteção ambiental, no intuito de identificar as condições e dinâmicas históricas e sociais de constituição da estrutura administrativa da proteção ambiental e o peso da formação escolar e da competência técnica na ocupação de posições de direção no interior da mesma. Para isso, foram examinadas as principais medidas e regulamentações vinculadas à política ambiental no Brasil, os estudos sobre políticas ambientais, os documentos produzidos por organizações, secretarias e conselhos de proteção ambiental. Além disso, procedeu-se ao levantamento de informações biográficas referentes às trajetórias sociais, militantes e profissionais e às múltiplas esferas de atividade (partidos políticos, agências estatais, organizações e movimentos sociais diversificados) dos que ocuparam posições de direção na Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, desde sua criação, bem como dos que tiveram uma participação destacada no processo de elaboração do documento “Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura no RS” (ZAAS). Para isso, além da consulta de jornais e da internet, dispõe-se de 20 entrevistas com militantes de ONG ambientalistas, técnicos da burocracia estatal vinculados a diferentes instituições da administração pública de proteção ambiental, bem como assessores e técnicos das empresas de celulose.

AGENDAS INTERNACIONAIS, SOBREPOSIÇÕES INSTITUCIONAIS E SETOR 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 século 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 inspiraram-se em políticas adotadas nos Estados Unidos, que vivia um momento de intensa regulamentação e elaboração de orientações políticas para controlar o uso dos recursos minerais e florestais (Svirsky e Capobianco, 1997).

Essa influência de problemáticas e de políticas externas é um traço característico também do início da estruturação administrativa das agências governamentais responsáveis pela defesa ambiental durante a década de 1970. Isto 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 dar prioridade ao “crescimento acelerado em detrimento de questões ligadas à preservação do meio ambiente”, foi objeto de pressões de grupos ambientalistas estrangeiros (Loureiro e 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, p. 89). 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 vulnerável frente à obtenção de empréstimos e investimentos vindos de fora do país, foi criada em 1973 a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). Além dessa conformação às agendas internacionais, “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 no Brasil. Assim, a SEMA 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, de modo que os seus objetivos estavam orientados para a conservação

dos recursos ambientais e para o controle da poluição industrial. Some-se a isto que 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, 16 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). Associada a essas indefinições institucionais, a existência de tal secretaria foi marcada por uma grande precariedade em termos de recursos humanos e materiais: possuía apenas três técnicos e devido à falta de eficácia e de efetividade das suas ações institucionais tinha de funcionar em aliança com os estados, delegando neles competências e funções. Isso, 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 apresentassem riscos e impactos ambientais, os quais deveriam ser apresentados e debatidos em audiências públicas. É também nesse período que foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente por intermédio da Secretaria Especial do Meio Ambiente, 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 (Loureiro e Pacheco, 1995).

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 as 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. Isto 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 se restringia 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. Como resultado 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 e Pacheco, 1995). 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.

Semelhante ao que se tem observado no âmbito da administração federal, a constituição de agências de proteção ambiental no estado do Rio Grande do Sul também ocorreu com base na especialização prévia e mudanças internas em setores administrativos pré-existentes: no caso, a problemática da poluição, através da Secretaria Estadual de Saúde. Nesse sentido, 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 Departamento de Meio Ambiente (DMA), cuja atuação se direcionava para a fiscalização da indústria coureira, sendo em 1990 transformado na Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM). O desenho institucional atual dos órgãos estaduais de proteção ambiental é muito recente, tendo tido início apenas no ano de 1999, com a criação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Ela conjugou os órgãos que estavam noutras 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.

Em linhas gerais, essas mudanças legais e nas estruturas administrativas federais e estaduais não resultaram na profissionalização do setor, caracterizada, entre outras coisas, pelo domínio de uma categoria profissional que passa a liderá-lo com base na especialização, no reconhecimento e legitimidade das qualificações técnicas no interior do mesmo (Muller, 1995; Lascoumes, 1999; Marques, 2003). Pelo contrário, um dos traços marcantes e recorrentes do setor de proteção ambiental, em consonância com o que se tem observado no âmbito nacional e até mesmo em diferentes situações nacionais, é que a criação e expansão das instituições especificamente voltadas para a proteção ambiental não foram acompanhadas pela sua profissionalização (Lascoumes, 1999). Nesse sentido, as constantes mudanças políticas e eleitorais, externas aos interesses e às lógicas próprias do setor, constituem ingredientes principais da dinâmica de funcionamento de tais instituições e dos processos de recrutamento e seleção dos seus quadros dirigentes. Um breve exame das mudanças nos principais postos de direção da SEMA desde a sua criação em 1999, constitui um bom indicador do peso que os critérios político-partidários têm para a ocupação dos cargos mais importantes, assim como da fraca pertinência das qualificações técnicas.

Criada em 1999, na administração do PT (1999), observa-se que o padrão mais recorrente de ocupação e substituição dos cargos de secretário da SEMA tem como base principal a combinação de formações diversificadas com a constante inserção profissional em organizações partidárias e participação nas disputas eleitorais. Com exceção 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, e cuja entrada foi precedida pela militância político-partidária, mas também pela atuação em cargos de direção na área do meio ambiente em outras administrações do mesmo partido, o mesmo não ocorre com os seus sucessores. Assim, o padrão mais recorrente de ocupação de cargos em tal secretaria tem sido caracterizado por escolhas político-partidárias e pela própria dinâmica eleitoral. Nesse sentido, destacam-se as contínuas mudanças dos titulares da referida pasta em função de candidatura como prefeito do interior do estado, ou como deputados estaduais e federais. Outro padrão característico é formado por aqueles que têm uma carreira em organizações político-partidárias com um passado por secretarias e órgãos da administração pública em função da filiação partidária. Por fim, cabe salientar

que, 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 secretária na gestão do PSDB, a qual era formada em biologia e museologia, 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 apreço, parece colocar-nos diante de modelos de formulação e implementação de políticas públicas diferenciados daqueles apresentados através das noções de *redes de comunidades de políticas públicas* (Marques, 2003) ou de *setorialização* da ação pública, que pressupõe a existência de uma *liderança profissional e técnica* que controle com legitimidade as políticas formuladas nessa área (Muller, 1995). Tal exame coloca-nos diante de uma grande instabilidade na estrutura e composição das políticas ambientais, bem como da frequência de vínculos e recursos mobilizados que resultam da inserção dos responsáveis por tal política em esferas de atividade diversificadas e exteriores aos interesses e lógicas *próprias* de funcionamento do setor.

Em função disso, grande parte do trabalho desenvolvido pela administração pública consiste numa espécie de bricolage e de adaptação forçada às necessidades da situação e às hierarquias políticas e administrativas (Lascoumes, 1999). Isso limita amplamente tanto as fontes de *expertise* quanto de *contra-expertise* na definição das escolhas políticas, uma vez que a produção de saberes sobre o meio ambiente se encontra fortemente dependente de outras fontes técnicas. Quanto a isso, observa-se que a imbricação da formação escolar e profissional com o engajamento político em diversificadas redes de organizações, movimentos e partidos constitui a sua base principal.

Quadro 1 — Secretários do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul: 1999-2012

Nome	Exercício	Formação	Governo	Itinerário Político-Profissional
Cláudio Langone	1999-2002	Engenharia Química	PT	Presidente da UNE (1989-1990) > Assessor Especial de Meio Ambiente e Saneamento da Prefeitura de Porto Alegre (1997-1998) > Diretor-presidente da FEPAM (1998) > Presidente da ABEMA (2001-2002)
José Alberto Wenzel	01-01 2003	Geólogo; mestre em Desenvolvimento Regional	PMDB	Vereador (1993-2000) > Secretário municipal de saúde de Santa Cruz (1997-1999) > Prefeito de Santa Cruz do Sul (2005-2008)
Adilson Troca	18-06 2004	Técnico Contábil	PMDB	Vice-prefeito e secretário de Obras da Prefeitura de Rio Grande (1993-1996) > Dep. Estadual (1998-2001; 2007-2010; 2012) > Chefe da Casa Civil em 2003
Mauro Sparta	29-12 2004	Médico	PMDB	Fundador do PSDB em Passo Fundo, em 1994, e o primeiro presidente do partido no município > Vice-prefeito de Passo Fundo (2001-2004; 2005-2008) > Suplente da bancada do PSDB no parlamento gaúcho (2006-2009) > Chefe-adjunto da Casa Civil do Governo do Estado (2004-2006) > Deputado de Estado pelo PSDB (2009-2010);
Cláudio Dilda	31-03 2006	Bacharel em História	PMDB	Diretor do Departamento de Meio Ambiente da Secretaria de Saúde e Meio Ambiente (1987-1991) > Diretor-presidente da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) > Assessor de Meio Ambiente para os municípios de Nova Prata e Caxias do Sul > Secretário municipal do Planejamento em Bento Gonçalves (1993/94) > Diretor-técnico da Fepam (1995/96) > Coordenador da Operação Verão da Fepam (1996/98) > Coordenador do programa de descentralização da gestão ambiental Estadual/Municípios (1996-1998) > Diretor-Presidente da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) em 2004

Vera Callegaro	02-01 2007	Doutora em Botânica	PSDB	Servidora da Fundação Zoobotânica do RS (FZB) > Secretária-Executiva do Pró-Guaíba (2003-2006) > Secretária Substituta do Meio Ambiente (2006)
Carlos Brenner de Moraes	17-05 2007	Direito	PSDB	Procurador do Ministério Público Estadual há 27 anos (1980) > Presidente da Associação do Ministério Público (2004-2006)
Francisco Luiz da R. S. Pires	21-10 2008	Direito	PSDB	Promotor de Justiça (1982) > Secretário Adjunto do Meio Ambiente (2007)
Berfran Rosado	17-02 2009	Engenharia civil com especialização em Planejamento de Transporte e MBA em Gestão Ambiental	PSDB	Gerente do setor de transportes da Metroplan (1987-1989) > Diretor administrativo da Secretaria Estadual de Obras (1990) > Assessor da Presidência da Assembleia Legislativa (1991-1992) > Diretor administrativo e financeiro da Trensurb (1992-1994) > Presidente da Corsan (1995; 1997-1998) > Secretário Estadual do Trabalho, Ação Social e Cidadania (1995-1997) > Deputado Estadual (1999-2002; 2003-2006; 2007-2010)
Giancarlo Tusi Pinto	30-04 2010	Ciências Jurídicas com pós-graduação em Ciência Política	PSDB	Assessor parlamentar do gabinete do deputado Berfran Rosado, na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (2000-2009) > Secretário Adjunto da SEMA (2009)
Jussara Cony	03-01 2011	Farmacêutica	PT	Vereadora em Porto Alegre de 1982 a 1988 > Deputada estadual por quatro mandatos pelo PCdoB (1991 a 2006) > Superintendente do Grupo Hospitalar Conceição (2007-2010)
Helio Corbellini	04-04 2012		PT	Secretário da Habitação de Porto Alegre na gestão de Tarso Genro (1993-1996) > Vereador pelo PT (1997-1998; PSB 1998-2000) > Suplente Vereador PSB (2001-2004) > Presidente da Comissão de Direitos Humanos - Câmara Municipal de Porto Alegre - RS (2000) > Vice-Presidente do PPS (2003-2005) > Vice-Presidente do PSB (2005-2007) > Filiado ao PC do B > Secretário Adjunto da SEMA (2011)

POLÍTICA FLORESTAL, DIREITO E CONHECIMENTO TÉCNICO

Em consonância com esse quadro administrativo, observa-se que a fragilidade, o desacordo e a sobreposição de funções aparecem como traços recorrentes da política florestal brasileira, tendo como causa principal uma intensa articulação dos grupos particulares consumidores de madeira com as agências governamentais (Gonçalves, 2006).

Quanto a isso cabe salientar, primeiramente, que a exploração de madeira, enquanto atividade privada teve início no período getulista e caracterizou-se por uma forte polarização entre os que possuíam um “ideário conservacionista” e os “arautos do desenvolvimento”, bem como pela ação dos institutos como “instâncias de intermediação” entre o Estado e o setor privado (Gonçalves, 2006, p. 3). É no meio desta polarização e com base num consenso de que não se poderia correr o risco de interromper o processo de industrialização que, a partir da década de 1960, se constituiu um referencial, no sentido de Jobert e Muller (1987), que via na plantação de eucalipto uma “alternativa de proteção florestal”: ou seja, “a plantação de florestas com finalidades comerciais ou industriais” constituíam uma forma de proteção das florestas naturais ainda restantes (*id. ibidem*, p. 4).

Isso acarretou significativas mudanças na legislação e na estrutura administrativa de intervenção no setor florestal: elaboração do Código Florestal de 1965 que introduziu a obrigação de reposição de áreas desmatadas e a concessão de incentivos fiscais para o plantio de florestas; Lei 5 106 de 1966 que possibilitava o desconto do Imposto de Renda dos interessados no reflorestamento; criação do IBDF em 1967 para formular, orientar e executar a política florestal (Gonçalves, 2006; Barcelos, 2010). Isso beneficiou a silvicultura baseada em espécies exóticas de pinheiros e eucaliptos. Assim, entre 1968 a 1974, os benefícios fiscais setoriais oferecidos pelo governo passaram de 1,60% para 24,77%. Aos poucos, o segmento dos plantadores de árvores exóticas tornou-se um dos clientes preferenciais do Estado, principalmente através do BNDE. Acrescente-se a isso que a concentração de condições favoráveis para obtenção de recursos públicos na SUDENE conduziu a uma intensa migração das empresas para a região nordeste. Em decorrência da reduzida capacidade de ação, dos crescentes desacordos, e da sobreposição de funções das agências anteriores frente às estratégias e interesses das empresas produtoras, foi criado o IBAMA, e em 1996 a ABEMA (Associação Brasileira de Entidades do Meio Ambiente), que promoveu a descentralização das ações de licenciamento e de fiscalização. No entanto, o aumento do poder das entidades estaduais, ao invés de eliminar a sobreposição de funções, acabou por ampliar o campo das disputas entre tais entidades e as representações regionais do IBAMA (Gonçalves, 2006,

pp. 13-14). Apesar da expansão do ambientalismo durante a década de 1980, que, entre outras coisas, teve implicações na exigência de realização de Estudos e Relatórios de Avaliação de Impactos Ambientais (EIA-RIMA) na implantação de atividades que apresentem riscos e impactos ambientais, bem como das sucessivas alterações no desenho institucional da política florestal, até meados dos anos 90 não existia qualquer regramento legal sobre o plantio de monoculturas florestais: licenciamentos, relatórios de impactos ambientais, audiências públicas, etc.

É também nesse contexto que se inicia a atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul, sem qualquer regramento legal, contando ainda com um ambiente institucional bastante favorável (Barcelos, 2010, pp. 71-73). É o caso da criação, em 2004, do Comitê Gestor do Arranjo Produtivo de Base Florestal do Rio Grande do Sul (APB Florestal) composto por diversos órgãos governamentais do governo do estado (Gabinete do Governador, Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, Secretaria da Agricultura e Abastecimento, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, Caixa Econômica do RS, Gabinete da Reforma Agrária e Cooperativismo) e a Federação dos Municípios (FAMURS), bem como por diversas entidades não governamentais (Federações dos Agricultores, das Indústrias, do Comércio, das Associações Comerciais, dos Trabalhadores na Agricultura, das Cooperativas Agropecuárias; Associações dos Fumicultores do Brasil, dos Fabricantes de Móveis, dos Reflorestadores; e Sindicatos das Indústrias de Madeira e das Indústrias de Papel e Papelão). Centrado no referencial de “luta pelo desenvolvimento econômico” e com base numa poderosa imagem positiva, foram realizados vários eventos onde eram apresentados os programas governamentais e projetos das multinacionais produtoras de celulose para incentivar o plantio de pequeno e médio porte, assim como a implantação de mega-plantios de eucalipto na metade sul do estado (Barcelos, 2010, p. 76).

A utilização de procedimentos técnicos, como instrumento legal e administrativo, na elaboração e condução da política de silvicultura no Rio Grande do Sul, somente veio à tona a partir das intervenções do Ministério Público Estadual. Através de sua autoridade institucional, ele teve um peso decisivo na imposição da sua obrigatoriedade: (a) a avaliação dos impactos ambientais através da realização de licenciamento com base na competência técnica dos especialistas de órgãos administrativos estaduais legítimos (no caso, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental), (b) a participação da população por meio de audiências públicas e (c) a necessidade de um “acordo técnico” composto por especialistas das diferentes partes em confronto. Assim, pode-se dizer que, se a informação especializada constitui um recurso central na definição de políticas públicas (Weible, 2008), no caso em estudo, a competência

técnica tornou-se um dos ingredientes principais de tal política a partir da imposição de atores judiciais. Ou seja, anterior à própria disputa a respeito dos critérios e procedimentos técnicos que deveriam ser aplicados na operacionalização de tal política, foi necessário a imposição jurídica do conhecimento técnico como procedimento legal e administrativo no âmbito de tal política.

Estudos sobre a relação entre o Ministério Público e a sociedade na gestão de conflitos ambientais têm demonstrado que esse tipo de intervenção tem como base uma maior permeabilidade e abertura de tal instituição a valores e demandas do ambiente externo, o que acabou por “conferir-lhe crescente visibilidade pública e legitimação social à sua intervenção nas disputas de natureza coletiva e difusa” (Maciel e Koerner, 2002, p. 130). Exemplo disso é a constatação de que os promotores e procuradores se legitimam como guardiães da “moralidade pública” e criticam os canais tradicionais de mediação política, como os partidos e as instituições representativas (Engelmann, 2004). Essa redefinição dos usos do direito está fundada, entre outras coisas, na ampliação da concorrência no mundo jurídico e na diversificação dos usos políticos, ideológicos ou sociais do direito emergente na década de 1990, bem como em modificações consideráveis da composição social dos magistrados e, conseqüentemente, em novas disposições para determinados usos do direito (Engelmann, 2004).

Um caso exemplar dessa permeabilidade e abertura dos atores judiciais a valores e demandas sociais e da sua relação com a diversificação da composição social das disposições, dos vínculos sociais dos magistrados com organizações e movimentos sociais, é a modalidade de carreira² representada pela procuradora do estado do Rio Grande do Sul, que esteve à frente das principais decisões e medidas que resultaram na imposição do conhecimento técnico durante a elaboração e implementação da política de silvicultura. Trata-se de uma carreira profissional que combina uma trajetória de ascensão social com uma intensa participação na política estudantil e partidária durante a formação universitária e a posterior adesão ao ambientalismo como forma de ocupação

2 A apreensão da diversidade de recursos e de vínculos que conduzem à utilização da formação profissional (direito, biologia, engenharia florestal, etc.) nas políticas de proteção ambiental ocorreu com base no exame dos principais padrões de carreiras que conduzem à ocupação de cargos e funções técnicas no âmbito de tal política. Tal análise contribuiu para a compreensão do exercício de funções técnicas em instâncias de proteção ambiental como resultado de “investimentos sociais múltiplos” (Fillieule, 2001; Oliveira, 2010), o que implicou a investigação das disposições associadas à atuação individual e de suas interseções com os processos de socialização decorrentes de suas condições de origem e trajetórias familiares, assim como da multiplicidade de esferas e de redes sociais associadas ao seu engajamento e à sua participação anterior ou simultânea num conjunto diversificado de atividades, organizações e movimentos sociais.

de posições de destaque na burocracia estatal. Filha de um carpinteiro com escolaridade primária e origem italiana, que faleceu quando ela tinha apenas 6 meses, e de uma pedagoga com origem alemã e portuguesa, sua formação escolar primária e secundária fez-se em bons colégios, segundo ela própria “graças aos investimentos de sua mãe e o apoio recebido de seu padrasto”, que era um advogado que tinha melhores condições do que as da sua família de origem. Assim, durante a sua formação escolar e universitária nunca precisou de trabalhar. Embora tenha participado, durante o segundo grau, do movimento de jovens da Igreja Católica, através do Curso de Lideranças Jovens (CLJ), foi com a entrada na universidade, em 1981, que começou a participar de forma mais intensa, já no ano seguinte, no movimento estudantil e mais diretamente do núcleo do Partido dos Trabalhadores da Faculdade de Direito, participação que se prolongou até a conclusão da faculdade em 1985. Tais envolvimento foram influenciados pelo seu ex-marido, com o qual conviveu desde a graduação até 2001, e que era, segundo ela própria, uma “pessoa muito politizada”, membro de uma família mais intelectualizada e que foi um dos principais dirigentes do antigo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Nesse sentido, ela afirma que toda sua “aproximação política” decorreu da “convivência na universidade”. Formada em direito pela UFRGS, por influência do padrasto, e com especialização em ecologia na UNISINOS, o seu direcionamento para a área do direito ambiental começou em 1990. Ela foi influenciada por essa imbricação da formação universitária com a militância estudantil e partidária e pela perspectiva militante do direito, como também pelo ingresso no ensino universitário de direito ambiental na UNISINOS e na Promotoria de Defesa Comunitária, que na época se chamava Meio Ambiente e Consumidor. Iniciando a sua carreira no Ministério Público estadual do interior, em 1988, foi com base na atuação em tal promotoria que foi convidada, em 1991, pelo próprio promotor para se deslocar para Porto Alegre, sua cidade de origem. Nesse sentido, como ela própria salienta, uma vez que era uma “pessoa sempre engajada politicamente”, que participava na “defesa de interesses sociais” e se voltava para a “participação popular”, a possibilidade de atuar na área ambiental “cai como uma luva”. A sua atuação na “área de meio ambiente” não se restringe ao posto de promotora, participando também no que chama de uma “não-ONG”: trata-se do Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, o qual, segundo ela, é uma organização voltada para a “capacitação profissional na área do direito ambiental”. Como decorrente da sua vinculação a tal organização, ela atua como coordenadora acadêmica de um curso de especialização em direito ambiental que faz parte de um convênio entre essa organização e a UFRGS. Além disso, coordena um curso sobre direito ambiental e leciona na pós-graduação em gestão ambiental, ambos na PUC, dá aulas na Escola Superior do Ministério Público na área de

direito ambiental, bem como em cursos técnicos de proteção ambiental. Ela foi também a segunda presidente da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente, fundada em 1997, por um mandato de 3 anos.

A ação do Ministério Público destacando a importância do licenciamento e exigindo a elaboração de um zoneamento ambiental por parte da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), que é o órgão responsável pelas análises e estudos de impacto ambiental, constituiu um dos primeiros impactos às ações que vinham sendo desenvolvidas pela APB Florestal para expansão da silvicultura no estado. Ela foi ao encontro e reforçou a posição dos ambientalistas e a noção de “desertos verdes”, inclusive ao colocar o licenciamento na pauta da elaboração e implementação de tal política. Com isso, em torno da elaboração do Zoneamento Ambiental da Silvicultura (ZAS), a competência técnica tornou-se um recurso central nas discussões e debates a respeito da operacionalização de tal política.

Todavia, tratando-se de um contexto político e institucional intensamente marcado pela divisão, polarização e competição entre os principais grupos envolvidos, o peso da competência técnica e dos recursos de *expertise* não foram suficientes para produzir uma espécie de “acordo técnico” capaz de gerar certo consenso ou mesmo afetar diretamente as decisões a respeito dos critérios que deveriam ser aplicados na atividade de silvicultura. Pelo contrário, em tal situação predominou o que Weible (2008, p. 620) denomina de uso “político” da informação especializada, pois ela foi utilizada de forma “distorcida” e “seletiva”, seja para legitimar as decisões já tomadas pela APB Florestal, seja como uma “arma política” pelos ambientalistas na luta contra os seus adversários.

Esse tipo de utilização do conhecimento técnico ocorre de forma bem diversificada e tem como base uma combinação de recursos, vínculos, disposições e formas de articulação da formação escolar com a militância política, decorrentes do engajamento político e da inserção em esferas de atividade e em diversas redes de organizações e movimentos sociais. Essa intensa imbricação da formação profissional com o engajamento político constitui um dos elementos constantes do conjunto de técnicos diretamente ligados aos conflitos em torno de tal política. Tomando como base os que participaram de forma destacada na elaboração e nos debates a respeito do Zoneamento Ambiental da Silvicultura, podem-se distinguir três padrões principais de utilização política do conhecimento técnico.

Num extremo, destaca-se o padrão de carreira dos que atuam como assessores técnicos das empresas de celulose e do próprio Governo do estado. Trata-se de técnicos com formação universitária geralmente em engenharia florestal e cuja formação e exercício profissional foram marcados pela articulação com

a participação em associações de engenharia florestal, em ONG do setor florestal, bem como na assessoria técnica para órgãos federais como o IBAMA, administrações públicas e diversas empresas privadas do setor madeireiro.

No outro extremo, está o padrão de carreira dos ativistas das ONG ambientalistas. Estas caracterizam-se pelo predomínio de indivíduos com origens sociais médias e heterogêneas, com formação em biologia, jornalismo, direito e que têm como principal base de recursos as inserções e os vínculos estabelecidos no decorrer dos seus itinerários familiar, escolar e profissional com organizações e movimentos sociais diversificados (estudantis, sindicais, partidárias, religiosas, etc.) e cujas concepções de participação política remetem para a politização das mais diferentes esferas de atividade com base nessa intensa militância política (Oliveira, 2008). Nesses casos, a articulação da formação universitária com a participação em organizações estudantis e, posteriormente, em partidos políticos e em instâncias de proteção ambiental, constitui um dos ingredientes principais dos seus itinerários escolares.

Numa posição intermediária entre esses dois extremos está o padrão de carreira dos funcionários da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, da Fundação Estadual de Proteção Ambiental e Fundação Zoobotânica. Como já foi salientado anteriormente, existem fortes indícios de que os técnicos da burocracia estatal tenham desempenhado um papel secundário na formulação de tal política. Um dos aspectos que demonstra isso é o facto de as posições-chave na elaboração da proposta de zoneamento ambiental estarem a cargo de assessores técnicos externos que foram convidados pelos responsáveis da administração estadual. Uma das fontes da desqualificação da posição dos técnicos dos órgãos ambientais pela administração atual pode ser encontrada nos tipos de inserções e de vínculos por eles estabelecidos no decorrer das suas carreiras profissionais com associações ambientalistas e organizações partidárias. Isto porque, ao contrário dos assessores técnicos das empresas e mais próximo dos ambientalistas, as carreiras profissionais dos que exercem funções técnicas em tais órgãos, caracterizam-se por um itinerário escolar e universitário marcado pelo engajamento político em grêmios estudantis e centros académicos e a sua combinação com a participação em associações ambientalistas e organizações partidárias. Todavia, nesses casos, ao invés dos ambientalistas, tal participação não resulta na ocupação de cargos nas referidas organizações. Desse modo, se a atuação em ONG constitui um traço recorrente da sua formação escolar, ela ocorre principalmente através de estágios durante a formação universitária, não se desdobrando na militância que tem como base principal a ocupação de cargos de direção em tais organizações ou através delas na burocracia estatal.

Apesar de algumas semelhanças no tocante à articulação da formação escolar e profissional com esferas de atividades e redes sociais diversificadas,

a caracterização dos principais padrões de carreiras que conduzem à ocupação de posições destacadas na elaboração do zoneamento ambiental possibilita evidenciar a diversificação das modalidades de utilização da formação técnica na formulação de políticas de gestão ambiental e nas suas relações com disposições e recursos acumulados através de vínculos estabelecidos com diversos espaços e redes sociais. Isso evidencia o quanto a capacidade de utilização do conhecimento técnico para a imposição de critérios na operacionalização da política de silvicultura se mostra estreitamente ligada à inserção simultânea em diversas redes sociais. Tais redes não se formam apenas através da consolidação de vínculos no interior da administração estatal, mas resultam principalmente da participação dos atores em variadas esferas de atividade e possibilita que se solidifiquem relações com lideranças e organizações externas à esfera estatal. Quando essas influências não são suficientes para impor as suas respectivas decisões, verifica-se uma grande incapacidade de influenciar de modo decisivo na formulação dos critérios técnicos de aplicação dessas políticas.

Essa incapacidade de gerar um consenso ou acordo técnico sobre a operacionalização de tal política mostrou-se particularmente visível nos desdobramentos do processo que conduziu à aprovação final do zoneamento ambiental. Isto porque, em decorrência da forte polarização e conflito entre os principais grupos envolvidos, não foi possível chegar a um acordo a respeito de tal zoneamento com base no conhecimento e na competência técnica. Foi somente no âmbito das disputas em torno das instâncias, regras e procedimentos institucionais que se encontraram os elementos decisivos para a imposição de um acordo técnico.

Por parte da APB Florestal, o documento elaborado pelos técnicos da Fundação Estadual de Proteção Ambiental e da Fundação Zoobotânica era demasiadamente restritivo e teria como consequência inviabilizar os investimentos que estavam a ser feitos na região. Em função disso foi criado um Grupo de Trabalho pelo próprio secretário do Meio Ambiente para analisar tal documento e formular uma proposta alternativa ao mesmo, composto basicamente por membros da APB Florestal. Com base no modelo de zoneamento alternativo, tal grupo promoveu uma intensa politização e ideologização das instâncias onde o zoneamento deveria ser discutido, que era o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (CONSEMA) e as audiências públicas exigidas pela Promotoria do Ministério Público. Assim, nesses espaços os dois modelos de zoneamento eram apresentados como uma oposição entre os “inimigos” e os “defensores” do “desenvolvimento”. Além disso, as intervenções e discussões em tais instâncias foram marcadas pelo alto índice de aplausos e vaias, bem diferente de uma discussão a respeito de um documento técnico. Acrescentou-se a isso, a intensa mobilização de diversos atores externos à área ambiental

para conseguir a aprovação da proposta alternativa do ZAS (prefeitos, vereadores e população dos municípios interessados) (Barcelos, 2010).

Do lado dos ambientalistas, após a aprovação do ZAS alternativo, atuando em conjunto com a Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público, entraram com ações pedindo a anulação do processo o que, de facto, ocorreu em agosto de 2008, por decisão judicial. Além disso, foi determinado que o processo fosse de novo discutido e retornasse à instância do CONSEMA para ser novamente apreciado. Tal decisão colocaria, mais uma vez, os técnicos no centro do processo de elaboração de um terceiro zoneamento ambiental. A partir daí o debate ocorreu apenas na Câmara Técnica de Biodiversidade e Políticas Florestais e numa dinâmica menos conflituosa, envolvendo basicamente os técnicos que representavam as empresas e os ambientalistas. Um ano depois de ser anulado o segundo zoneamento ambiental, foi definida uma proposta consensual na referida Câmara Técnica. E após isso, tal proposta foi levada ao plenário do CONSEMA e aprovada por unanimidade.

CONCLUSÕES

Como este artigo procurou demonstrar, em consonância com o que tem sido destacado pela literatura pertinente, o conhecimento técnico constitui um dos recursos importantes nos processos de elaboração e operacionalização de políticas públicas. Sem dúvida, a necessidade de realização de estudos de impacto ambiental e de elaboração de critérios técnicos para aplicação da política de silvicultura, constituiu um dos ingredientes principais da luta dos ambientalistas e dos seus aliados nos desdobramentos de tal política. Todavia, para que o debate transcorresse de forma técnica foi necessária a intervenção judicial da Promotoria do Ministério Público Estadual. Portanto, neste caso, a intervenção de atores e recursos institucionais do judiciário constituiu uma condição prévia e fundamental para que a *expertise* técnica se tornasse um recurso legítimo na definição da referida política.

A acentuada fragmentação e fragilidade institucional que tem caracterizado a dinâmica de configuração do setor ambiental, constituem aspectos importantes para a compreensão do lugar ocupado pelo conhecimento técnico no âmbito de tal política. Isto porque a existência e o funcionamento das instituições administrativas e burocráticas de formulação e execução de políticas de proteção ambiental são constantemente afetados pelas mudanças políticas e eleitorais, externas aos interesses e lógicas próprias do setor ambiental, assim como por clivagens político-ideológicas relacionadas com a dinâmica político-eleitoral e mais amplamente com a esfera da política partidária. Contribui para isso, a inexistência de profissionalização do setor, no sentido do domínio

de determinada categoria profissional com base no reconhecimento e legitimidade das qualificações técnicas. Isso fica particularmente visível quando se examinam os processos de recrutamento e seleção dos principais quadros dirigentes das organizações administrativas de proteção ambiental. Devido a isso, a ação administrativa em matéria de proteção ambiental tem-se caracterizado pela adaptação forçada às necessidades da situação e às hierarquias políticas e administrativas (Lascoumes, 1990; Coradini, 1994).

Em consonância com isso, observou-se que a utilização de recursos político-partidários e judiciais constituiu uma marca constante da dinâmica de elaboração e implementação da política de silvicultura. Além disso, os atores judiciais passaram, nos últimos anos, a ocupar um papel central na definição das políticas de gestão ambiental, principalmente no sentido de garantir a elaboração de critérios técnicos para a operacionalização de tal política. Neste caso, pode-se dizer que, diferentemente do que tem sido comumente aceite pelos estudos sobre o ambientalismo e a formulação de políticas de gestão ambiental, esse estudo permitiu perceber que o conhecimento técnico não constitui um recurso exclusivo e central nas dinâmicas de formulação e implementação de políticas ambientais. A competência técnica tornou-se um dos ingredientes principais de tal política somente a partir da imposição de atores judiciais.

Tal investigação demonstrou que é preciso levar em conta o contexto político, para evitar cair em simplificações e deturpações na análise do peso e do lugar ocupado pelo conhecimento técnico nas dinâmicas de elaboração e operacionalização de políticas públicas (Weible, 2008). Isso requer uma atenção especial à configuração das relações de poder e dominação entre os principais grupos envolvidos na referida política. Com base nisso, podem-se encontrar diferentes modalidades de usos da *expertise*. Na situação em estudo, tratando-se de relações entre grupos com forte teor de polarização ideológica e de conflito, predominou um uso político da *expertise*. A combinação entre as formas de competição dos atores envolvidos e os tipos de uso da *expertise* constitui um aspeto importante para a apreensão das diversas modalidades de utilização da competência técnica no âmbito das políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, H. (2007), "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". In Congresso Brasileiro de Sociologia, XIII, Recife, Anais da SBS, pp. 1-20.
- ALONSO, Â., COSTA, V. (2002), "Ciências sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico". *BIB, ANPOCS*, 53, pp. 35-78.
- ANDREOLI, C. V. (1992), "Principais resultados da política ambiental brasileira: o setor público". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 26 (4), pp. 10-31.
- ANQUENTIN, V. (2002), "Produire une politique municipale de l'environnement: La regulation des interactions des acteurs locaux par l'expertise". In P. HAMMAN, J.-M. MÉON e B. VERRIER, *Discours savants, discours militants: mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, pp. 129-151.
- BARCELOS, M. (2010), *Atores, Interações e Escolhas: a Política de Silvicultura na Área Ambiental no Rio Grande do Sul, 2004-2009*. Dissertação de mestrado em Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- CONNIFF, M. L. (2006), "A elite nacional". In F. M. HEINZ, *Por Outra História das Elites*, São Paulo, FGV, pp. 99-121.
- CORADINI, O. L. (1994), "'Crise' conjuntural das políticas 'sociais' ou de referenciais". In *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 15 (2), pp. 489-510.
- CORADINI, O. L. (1998), "Panteões, iconoclastas e as ciências sociais". In L. O. Felix, C. P. Elmir (orgs.), *Mitos e Heróis: Construção de Imaginários*, Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS, pp. 209-235.
- CORADINI, O. L. (2008), *As Elites como Objeto de Estudos*. In O. L. CORADINI (org.), *Estudos de Grupos Dirigentes no Rio Grande do Sul. Algumas Contribuições Recentes*, Porto Alegre, EDUFRGS, pp. 7-18.
- DEZALAY, Y., GARTH, B. (2002), *La Mondialisation des guerres de palais. La Restructuration du pouvoir d'État en Amérique Latine, entre notables du droit et "Chicago Boys"*, Paris, Seuil.
- ENGELMANN, F. (2004), *Diversificação do Espaço Jurídico e Lutas Pela Definição do Direito no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. Tese de doutoramento em ciência política, Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- FILLIEULE, O. (2001), "Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel". *Revue Française de Science Politique*, 51 (1-2), pp. 199-215.
- GALLET, G. (2002), "L'expertise, outil de l'activisme environnemental chez Greenpeace France". In P. Hamman, J.-M. Méon, B. Verrier, *Discours savants, discours militants: mélange des genres*, Paris, L'Harmattan, pp. 109-128.
- GONÇALVES, M. T. (2006), "Plantações e política florestal no Brasil: análise da formação e da institucionalização de demandas (1980-2000)". XLIV Congresso Sociedade Brasileira de Sociologia e Economia Rural – SOBER. Anais, Fortaleza, pp. 1-20.
- HASSENTEUFEL, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- JIMÉNEZ, M. (1999), "Consolidation through institutionalisation? Dilemmas of the Spanish environmental movement in the 1990s". In C. Rootes (ed.), *Environmental Movements: Local, National and Global*, Londres, Frank Cass, pp. 149-171.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (2007), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

- LASCOURMES, P. (1990), "Normes juridiques et mise en oeuvre des politiques publiques". *L'Année sociologique*, 40, pp. 43-71.
- LASCOURMES, P. (1994), *L'Éco-pouvoir: environnements et politiques*, Paris, La Découverte.
- LASCOURMES, P. (dir.) (1999), *Instituer l'environnement. Vingt-cinq ans d'administration de l'environnement*, Paris, L'Harmattan.
- LEITE LOPES, J. S. (2004), *A Ambientalização dos Conflitos Sociais. Participação e Controle Público da Poluição Industrial*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- LOUREIRO, M. R., PACHECO, R. S. (1995), "Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-1992)". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, out/dez, 29 (4), pp. 137-153.
- LOVE, J. L., BARICKMAN, B. J. (2006), "Elites regionais". In F. M. Heinz, *Por Outra História das Elites*, São Paulo, FGV, pp. 77-97.
- MACIEL, D. A., KOERNER, A. (2002), "Sentidos da judicialização da política: duas análises". *Lua Nova*, 57, pp. 113-133.
- MARQUES, E. C. (2003), *Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo*, São Paulo, Annablume/Fapesp.
- MENEZES, C. L. (1997), "Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do Estado Novo à Nova República". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 31 (1), pp. 70-95.
- MULLER, P. (1995), "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 referential*, Paris, Éditions L'Harmattan, pp. 153-177.
- MULLER, P., SUREL, I. (2002), *Análise das Políticas Públicas*, Pelotas, EDUCAT.
- OLIVEIRA, W. J. F. de (2005), "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 de doutoramento em antropologia social, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- OLIVEIRA, W. J. F. de (2008), "Gênese e redefinições do militantismo ambientalista no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 51 (3), pp. 751-777.
- OLIVEIRA, W. J. F. de (2009), "Significados e usos sociais da *expertise* na implementação de políticas de gestão ambiental". *Sociedade e Cultura*, v. 12, pp. 139-150.
- OLIVEIRA, W. J. F. de (2010), "Posição de classe, redes sociais e carreiras militantes no estudo dos movimentos sociais". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, 3, pp. 49-77.
- PÉCAUT, D. (1990), *Os Intelectuais e a Política no Brasil: Entre o Povo e a Nação*, São Paulo, Ática.
- PERISSINOTO, R. M., CODATO, A. (2008), "Apresentação – Por um retorno à sociologia das elites". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 16, 30, pp. 7-15.
- PETRARCA, F. R. (2008), "Carreira militante, inserção profissional e exercício do jornalismo no Rio Grande do Sul". *Política & Sociedade*, 7, pp. 311-329.
- PETRARCA, F. R. (2011), "Derechos humanos se conquistan en la lucha: igualdad étnica, ativismo y proteccion juridica de las causas colectivas en el sur del Brasil". *Revista Política* (Universidade de Chile), v. 1, pp. 195-217.
- ROOTES, C. (ed.) (1999), *Environmental Movements: Local, National and Global*, Londres, Frank Cass.
- SVIRSKY, E., CAPOBIANCO, J. P. R. (orgs.) (1997), *Ambientalismo no Brasil: Passado, Presente e Futuro*, São Paulo, Instituto Socioambiental, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.

- WEIBLE, C. M. (2008), "Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis". *Policy Studies Journal*, 36 (4), pp. 615-635.
- ZHOURI, A., LASCHEFSKY, K., PEREIRA, D. B. (2005), *A Instutentável Leveza da Política Ambiental – Desenvolvimento e Conflitos Sócioambientais*, Belo Horizonte, Autêntica.
- ZITOUN, P. (2001), "Partis politiques et politiques du logement. Échange de ressources entre dons et dettes politiques". *Revue française de science politique*, 51 (5), pp. 683-706.

Recebido a 18-10-2011. Aceite para publicação a 18-05-2013.

OLIVEIRA, W.J.F. de (2014), "Dinâmicas institucionais e lógicas de utilização da competência técnica no zoneamento ambiental da silvicultura no Rio Grande do Sul". *Análise Social*, 211, XLIX (2.º), pp. 382-407.

Wilson José Ferreira da Oliveira » wjfo2001@ig.com.br » Laboratório de Estudos do Poder e da Política, Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos » Av. Marechal Rondon, s/n — Jardim Rosa Elze, Prédio da Didática II, Pavimento Superior, Aracaju, Sergipe, Brasil.
