UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
PPGS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PROBLEMA PÚBLICO, ATORES E SABER TÉCNICO NO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA "ÁGUAS DE SERGIPE"

MAYARA SILVA NASCIMENTO

São Cristóvão - SE
2014

MAYARA SILVA NASCIMENTO

Problema Público, Atores e Saber Técnico no Processo de Construção do Programa “Águas de Sergipe”

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Wilson José F. de Oliveira

São Cristóvão - SE
2014

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

Nascimento, Mayara Silva
N244p Problema público, atores e saber técnico no processo de construção do programa "Águas de Sergipe" / Mayara Silva Nascimento; orientador Wilson José F. de Oliveira. – São Cristóvão, 2014.
133 f.: il.

Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de Sergipe, 2014.

1. Política social. 2. Política ambiental. 3. Gestão ambiental. 4. Comunicação de massa. I. Oliveira, Wilson José F. de, orient. II. Título.

CDU 316.334.3

MAYARA SILVA NASCIMENTO

Problema Público, Atores e Saber Técnico no Processo de Construção do Programa “Águas de Sergipe”

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovada em __/__/__

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. Wilson José F. de Oliveira (Orientador)

_____
Prof. Dr. Júlio César C. Rodriguez (Avaliador Externo)

_____
Prof. Dr. Frank Nilton Marcon (Avaliador Interno)

São Cristóvão - SE
2014

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Sergipe e ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, pela oportunidade de realização do curso de mestrado.

À CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – pela oportunidade de manutenção no curso através da concessão de bolsa de estudo.

Ao Prof. Dr. Wilson José F. de Oliveira, pela orientação proporcionada durante esses dois anos, com o suporte necessário para a construção desta dissertação.

Aos entrevistados, por concederem, gentilmente, boa parte de seu tempo para falar sobre o que esta dissertação se propôs.

À minha família (pai, mãe e irmãos queridos), pelo apoio constante, por entender a minha ausência em encontros importantes, pelo incentivo e por acreditarem em mim, mesmo sabendo que quem decide seguir uma trajetória de estudos, no Brasil, lida com uma vida de muitas adversidades, principalmente na Sociologia.

À Ulisses A. Santana, pelo companheirismo de sempre.

Àqueles que auxiliaram em momentos importantes de elaboração do trabalho. Meu agradecimento à Kleyton Santana, Jeferson Dantas e Emanuela Carla.

Aos amigos (Maria Rita Ribeiro, Francisco Emanuel Alves e Carla Reiher), por saber que posso contar com vocês sempre, pelas conversas rodeadas de angústias, mas com muito incentivo, e dicas ao longo do mestrado.

Enfim, a todos que de algum modo contribuíram para que este trabalho fosse executado.

RESUMO

Esta dissertação analisa processos de políticas públicas para o meio ambiente no Brasil, tomando como foco da análise o processo que resultou na implantação de uma política de revitalização de uma bacia hidrográfica, neste caso o “Programa Águas de Sergipe”. Para isso, o conjunto de indagações que desenvolvem a análise gira em torno de dois enfoques. O primeiro enfoque diz respeito à dinâmica de processos de políticas públicas sob a ótica dos problemas públicos e como esses são construídos a partir de uma demanda, de uma situação/problema. Já o segundo enfoque diz respeito ao papel desempenhado pelos atores (Estado, Banco Mundial, técnicos e sociedade civil) envolvidos. Especificamente, esses dois enfoques dão parâmetro para investigar a construção dos argumentos ambientais que respaldaram e legitimaram a criação do programa; o perfil dos diversos atores sociais e como a interação entre esses contribuiu para o processo; do saber técnico especializado na área ambiental; das crenças e valores postos em jogo a partir da coalizão de defesa e o papel das arenas públicas enquanto espaços de sentido. A partir disso, acionou-se um conjunto de estudos que investigam políticas públicas levando em consideração o processo, destacando de um lado os fatores necessários para que uma política seja construída, e de outro os estudos que abordam a dimensão das instituições, atores sociais, interações, saber técnico, *expertise*, crenças e valores individuais enquanto um conjunto de fatores decisórios. Tal estudo foi operacionalizado a partir da catalogação e análise de todo o aparato burocrático referente à política de Recursos Hídricos do Estado e de todos os documentos referentes à criação do “Programa Águas de Sergipe” (notícias em jornais, relatórios ambientais, carta-consulta, sumário ambiental, ajudas-memória, leis e decretos), bem como foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do Banco Mundial e do Ministério Público Estadual, e com técnicos que fizeram parte da Unidade de Preparação do Projeto. Observou-se que esse processo de política teve sua implementação no ano de 2009 a partir de várias discussões fortemente geridas pelo Estado, através da Superintendência de Recursos Hídricos, Banco Mundial e técnicos designados para tal ação, não existindo conflitos de interesse, como comumente ocorre nesses processos. As conclusões deste estudo apontam para o fato de essa ser uma política pública exógena, em que as demandas e argumentações foram criadas a partir da visão do próprio Estado em parceria com o Banco Mundial, então financiador. Ademais, o uso do saber técnico especializado na área ambiental configurou-se como o principal recurso adotado por aqueles técnicos com alto investimento na formação acadêmica, fazendo com que a lógica político/partidária se distanciasse na constituição do projeto e nos rumos desta política pública.

PALAVRAS-CHAVE: Processo de Política Pública; Saber Técnico; Programa Águas de Sergipe.

ABSTRACT

This study discusses public policy processes to the environment in Brazil, taking as its focus the analysis process which resulted in the implementation of a policy of revitalization of a watershed, in this case the "Programa Águas de Sergipe." For this, the set of questions that develop analysis revolves around two approaches. The first approach concerns the dynamics of policy processes in the perspective of public problems and how these are constructed from a demand, a situation / problem. The second approach concerns the role played by actors (State, World Bank, technical and civil society) involved. Specifically, these two approaches give parameter to investigate the construction of environmental arguments endorsed and legitimized the creation of the program, the profile of the various social actors and the interaction between these contributed to the process, the specialized technical knowledge in the environmental field; beliefs and values put into play from the coalition of advocacy and the role of public spaces as arenas of meaning. From this it triggered a set of studies investigating public policies taking into account the process, highlighting the one hand necessary for a policy to be constructed factors, and other studies that address the size of the institutions, social actors, interactions, technical knowledge, expertise, individual beliefs and values as a set of decision factors. This study was operationalized from the cataloging and analysis of the entire bureaucratic apparatus relating to the State Water Resources Policy and all documents relating to the creation of the “Programa Águas de Sergipe” (news in newspapers , environmental reports , letter of inquiry , environmental abstract , memory - aid , laws and decrees) as well as semi-structured interviews were conducted with representatives of the World Bank and the Public Ministry, and as technicians who were part of the Project Preparation Unit. It was observed that the process of policy implementation had in 2009 from several discussions heavily managed by the State, through the Office of Water Resources, World Bank and technicians assigned to such action, with no conflicts of interest, as commonly occurs these processes. The findings of this study point to the fact that this is an exogenous public policy, in which the demands and arguments were created from the vision of the State in partnership with the World Bank, then funder. Furthermore, the use of technical expertise in the environmental field was configured as the primary technical resource employed by those with high investment in academic, causing the political / partisan logic moves away in the constitution of the project and the direction of this policy.

KEYWORDS: Public Policy Process; Technical Know; Programa Águas de Sergipe.

NOMENCLATURAS

Siglas

ADCAR - Associação Desportiva, Cultural e Ambiental do Robalo

ADEMA - Administração Estadual do Meio Ambiente

AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural

AMABA - Associação de Moradores e Amigos do Bairro América

ASPAM - Associação Sergipana de Proteção Ambiental

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

CBHSE - Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe

CECMA - Conselho Estadual de Controle do Meio Ambiente

CEPECS - Centro de Pesquisas e Estudos Científicos e Sociais

CESE - Coordenadoria Ecumênica de Serviços

COFIEX - Comissão de Financiamentos Externos

COHIDRO - Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONERH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos

DESO – Companhia de Saneamento de Sergipe

ECO 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

ESSD - Desenvolvimento Ambiental e Socialmente Sustentável

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

ICSID - Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento

IFC - Corporação Financeira Internacional

ITPS - Instituto Tecnológico e de Pesquisas do Estado de Sergipe

MIGA - Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MOPEC - Movimento Popular Ecológico

ONG – Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCATMA - Organização Sócio Cultural Amigos do Turismo e do Meio Ambiente

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PRÓÁGUA - Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Semiárido Brasileiro

Rio+20 - Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável

SEAGRI - Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural

SEGREH - Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos

SEMA - Secretaria de Estado do Meio Ambiente

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMARH - Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos

SEMEAR - Sociedade de Estudos Múltiplos, Ecológica e de Artes

SRH - Superintendência de Recursos Hídricos

UAPAS - Unidade Técnica de Administração do Programa Águas de Sergipe

UPP - Unidade de Preparação do Programa Águas de Sergipe

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da gestão ambiental de Sergipe

Figura 2: Políticas públicas, etapas de planejamento, espaços geográficos e entidades coordenadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos

Figura 3: Organograma Executivo do Programa Águas de Sergipe

Figura 4: Etapas do Planejamento Participativo na criação do Programa Águas de Sergipe

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12
1. A Política Ambiental no Brasil e em Sergipe: Influências, Movimento Ambientalista e Políticas Públicas 21
1.1. A Emergência do Movimento Ambientalista Internacional 21
1.2. Enquanto isso, no Brasil: Construção da Causa Ambiental, o Estado e a influência nas Políticas Públicas 28
1.3. A Construção da Causa e Institucionalização da questão ambiental em Sergipe: Estado, Política de Recursos Hídricos e Movimento Ambientalista 37
1.3.1. A institucionalização da questão ambiental a partir das instâncias governamentais e a Política Estadual de Recursos Hídricos 37
1.3.2. O movimento ambientalista sergipano e sua contribuição para a construção da causa 44
2. O Rio Sergipe na Agenda das Políticas de Gestão Ambiental: Problema Público, Construção de Causa e o Banco Mundial 52
2.1. Situando o Programa Águas de Sergipe: imagens da política 53
2.2. Constituição do Programa Águas de Sergipe e sua relação com o Banco Mundial 67
3. Atores e Arenas Públicas: Dinâmicas de Participação, Interações e Audiências Públicas Enquanto Espaços de Sentido 78
4. Saber Técnico e Coalizão de Defesa em Processos de Políticas Públicas: Estratégias e Recursos no Programa Águas de Sergipe 96
4.1. O Papel do Saber Técnico e da Expertise Para o Sucesso na Implantação do Programa Águas de Sergipe 97
4.1.1. Origem Social, Trajetória Escolar e Profissional: O Idealizador do Programa Águas de Sergipe 106
4.2. Coalizão de Defesa: Valores e Crenças Postos em Jogo 113
5. Considerações Finais 119
Referências Bibliográficas 123
Referências Documentais 130
Anexos 131

INTRODUÇÃO

A "crise ambiental" tem ocupado um lugar permanente na agenda pública, tornando-se uma questão cuja importância é evidente devido ao grau de devastação dos recursos naturais. Segundo alguns estudos, esta crise teve origem a partir de estabelecimento do modo de produção capitalista que possibilitou o processo de modernização e de globalização de grande parte da sociedade. Contudo, os problemas causados ao meio ambiente em detrimento desta modernização foram postos à tona por grandes movimentos sociais e conferências que culminaram em mudanças ideológicas e institucionais no que se refere à questão ambiental no cenário mundial, principalmente na Europa e nos Estados Unidos (MCCORMICK, 1992; HAJER, 1995). As discussões que giram em torno dessa possível crise ambiental apontaram a necessidade de reforma do modelo de desenvolvimento vigente na época, defendendo que o uso de novas tecnologias ecologicamente formuladas pode mudar a forma de pensar e de agir dos indivíduos, inclusive mudando seus valores.

A partir da inserção da questão ambiental na sociedade e no campo científico, alguns estudos, a exemplo de Latour (1999), têm defendido que a crise de objetividade é o principal elemento que envolve a crise ambiental nesse cenário. A partir de uma perspectiva pautada em uma análise sobre as políticas da natureza, o referido autor defende que jamais poderíamos analisar as questões ambientais separadas de sua relação com os seres humanos, o que pode ser explicitado pelo fato de o autor defender que a ciência, na ótica da modernidade, inclui a natureza nas discussões referentes ao indivíduo, de modo que os dois não podem estar dissociados.

Ganhado o caráter de emergência, a questão ambiental provocou o surgimento de vários questionamentos referentes à necessidade de novas categorias de análise que conseguissem dar conta de entender e resolver os problemas ambientais. Nas ciências sociais, por exemplo, os estudos que abordam a temática ambiental obtiveram ascensão a partir do final da década de 1960 com o surgimento de grandes movimentos e conferências, tais como o movimento “Maio de 68” e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972 (ALONSO *et al*, 2007). No

Brasil, este processo inicia-se com a redemocratização a partir de 1980 e com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em 1992 no Rio de Janeiro. Esses movimentos contribuíram diretamente para o processo de institucionalização da causa ambiental em diversas esferas da sociedade, bem como influenciaram no processo de formulação e operacionalização das políticas públicas. Especificamente, na Sociologia a discussão foi marcada por aqueles estudos que propunham o rompimento com os paradigmas dominantes e a inauguração de uma nova disciplina, a Sociologia Ambiental. A partir de então, diversas abordagens mapearam a discussão, entre elas a interacionista e a construtivista. Esta última, segundo Oliveira (2008), foi a mais persuasiva, na medida em que defende como ideal que a apreensão dos processos sociais, políticos e culturais procedem de condições ambientais demandáveis, sendo que a construção dos problemas ambientais e possíveis soluções decorrem de um processo de definição social que é negociado e legitimado. De modo geral, os problemas ambientais seguem as características dos problemas sociais ou problemas públicos. Segundo Hannigan (2009), a ideia central nesses dois casos é que ambos não dependem de critérios fixos, associais e evidentes para serem criados, mas do sucesso dos atores envolvidos no processo. A criação de problemas ambientais está diretamente ligada às descobertas científicas, o que faz com que muitos pesquisadores os considerem com uma base física mais contundente que os problemas sociais, que podem ser influenciados por questões pessoais. Além da Sociologia Ambiental, a Sociologia dos Movimentos Sociais também tem se debruçado em análises que tratam, entre os vieses mais diversificados, dos modos de construção da causa ambiental e a utilização do saber técnico para a atuação em defesa da causa ambiental.

Estando entre uma análise dos problemas ambientais e da utilização do saber técnico na construção de causas e políticas públicas é que o presente texto de dissertação visa, de modo geral, investigar o processo de criação de uma política pública de gestão ambiental. Diante disso, o cerne deste estudo recai em analisar *como foi construído o Programa Águas de Sergipe*. A partir deste objetivo geral, têm-se como objetivos específicos: elaborar uma sociogênese do processo de criação do referido programa a partir da investigação sobre como o problema ambiental em torno do rio

Sergipe transformou-se em um problema público; avaliar como esse problema foi transformado em um argumento legítimo para criação do programa; identificar os principais atores envolvidos, inclusive o Estado e o Banco Mundial, e como a relação entre eles influenciou no escopo do programa; identificar as arenas públicas e a coalizão de defesa que marcaram esse processo de política pública; além de investigar a utilização do saber técnico como um dos recursos para o sucesso na implementação do programa. Dessa forma, este trabalho de dissertação parte do princípio de que, para entender uma política pública, é importante entender seus princípios de construção, sequência de eventos e seus remates (SPECTOR; KITSUSE, 1973). Nesse contexto, seu desenvolvimento é pertinente na medida em que oferece uma investigação acerca de como foi construído o problema público em torno do rio Sergipe e como, a partir da identificação desse problema, o Programa Águas de Sergipe foi criado.

Grosso modo, o Programa Águas de Sergipe foi instituído no ano de 2009 pela Superintendência de Recursos Hídricos e pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Sergipe. Entre os objetivos do programa está a realização de ações voltadas para a revitalização do rio Sergipe, visando a recuperação de áreas degradas pelo alto índice de poluição, consequentemente melhorar a qualidade de vida da população usuária do rio. Além disso, assegurar o fortalecimento institucional dos órgãos vinculados à gestão do meio ambiente do Estado. Trata-se de uma política pública marcada pela forte atuação do Estado em moldá-la e pela influência constante do Banco Mundial, então agência financiadora, em elaborar um projeto que atendesse às exigências importas por suas políticas de salvaguardas ambientais e sociais.

Dessa maneira, esta dissertação está alicerçada a partir de um quantitativo de estudos que abordam a vertente da construção de problemas públicos para explicar a origem de um problema de cunho ambiental e sua importância para a criação de projetos e programas de gestão do meio ambiente. Por outra ótica, tem-se como elemento primeiro do processo de construção de uma política pública a hipótese ou um princípio, para depois surgir a ideia de construção. Tal pressuposto, em sua complexidade, diz respeito ao contexto em que se originam os fatores determinantes para uma ideia. É a partir desse princípio que se pode entender a “natureza” da representatividade e do significado das políticas públicas, inclusive as de cunho

ambiental. Ao elaborar uma abordagem sobre os pressupostos elementares que possibilitam o entendimento da gênese de uma política pública, assim como uma análise da complexidade que envolve os modos de criação e execução, é necessário levar em consideração a relação entre o Estado e a sociedade civil, pois é a partir dessa interação que surgem os atores sociais que podem influenciar na definição da política pública. É a partir dessa perspectiva que há a pretensão de analisar o perfil dos atores responsáveis pela criação do Programa Águas de Sergipe, pois acredita-se que este influencia diretamente em suas características. Para ratificar o argumento anterior, um contingente de estudos inclina-se na análise do perfil social dos atores como determinantes para o modo como serão elaboradas as políticas públicas. Dessa forma, a trajetória social, as condições sociais, a bagagem cultural e política herdada do grupo familiar (BOURDIEU, 2003), as estruturas das redes de relação (MARQUES, 2003) e as disposições individuais para o engajamento em determinada causa (LAHIRE, 2004) são condicionantes para a escolha ou não por engajar-se.

Partindo do pressuposto que os processos de políticas públicas em democracias contemporâneas são muito complexos, apenas uma linha teórica não consegue dar conta de captar e entender tal complexidade, na medida em que se faz necessário munir-se de diversos enfoques analíticos para entender tais processos. Assim, este trabalho também elabora uma análise sobre os atores que tiveram uma maior atuação no processo de preparação do programa, a partir da perspectiva que leva em consideração a diversidade de atores e o saber técnico enquanto recurso preponderante na influência em processos de políticas públicas. Diante disso, o foco nos atores partiu de alguns pressupostos provenientes de análises sobre processos de políticas públicas. O primeiro aborda a construção de políticas públicas a partir do sucesso nas argumentações que dão origem ao problema público que regerá todo o processo; já o segundo pressuposto diz respeito a uma análise processual, em que tal construção se dá a partir de um processo baseado nas interações entre diversos atores provenientes da esfera societal e estatal que utilizam como principal recurso o alto grau de formação e *expertise* na área ambiental; por fim, tem-se aquele que define as arenas públicas e coalizões de defesa regidas por crenças e valores como importantes na

análise desse processo (CEFAÏ, 1996; SABATIER, 2007; SABATIER; WEIBLE, 2007; HANNIGAN, 2009).

A literatura tem mostrado que a dinâmica de institucionalização da causa ambiental e das políticas públicas de gestão do meio ambiente no Brasil se configura de maneira diversificada. Em Sergipe, essa dinâmica se processa a partir da própria instância governamental, com a fundação da Administração Estadual do Meio Ambiente, o primeiro órgão de gestão ambiental criado em 1978. No que corresponde às primeiras mobilizações em defesa do meio ambiente, essas são registradas em meados de 1980. Diante disso, a escolha pela realização deste estudo no Estado de Sergipe se justifica pelo fato de que essa lógica se processa concomitantemente a grandes discussões que ocorriam no país. Já a escolha pelo Programa Águas de Sergipe justifica-se pelo fato de este ser um programa que abrange um número relativamente significativo de cidades e que a iniciativa de cria-lo se configura de maneira diferente do que comumente ocorre em processos de políticas públicas, tendo partido do próprio Estado através da Superintendência de Recursos Hídricos.

Dessa forma, faz-se necessário elencar alguns dos trabalhos que norteiam esta análise. Entre o quadro teórico aqui utilizado, encontram-se aqueles estudos do sociólogo Daniel Cefaï (1996, 2009), que apresenta uma abordagem relativista e construcionista sobre o processo de construção de problemas sociais e pretende responder como determinado problema se torna uma questão pública. Salienta, a partir da contribuição de uma abordagem pragmática, que no processo de construção desses problemas, muitos deixam de lado a dimensão do fenômeno no espaço político e público. Assim, o problema social surge quando os membros de uma comunidade estão insatisfeitos com determinada situação, ou seja, o problema propriamente dito – objetivado – não é suficiente para transformá-lo em problema público. Assim sendo, tais estudos são importantes na medida em que possibilitam compreender os meios pelos quais determinado problema é transformado em problema público. Não obstante, para analisar a construção de problemas públicos partindo de uma vertente da construção de causas é necessário analisar também as formas de interação que nortearam esse problema. Esta junção da vertente construcionista com a vertente interacionista está

muito presente no importante estudo do sociólogo J. Hannigan (2009) sobre sociologia ambiental. O estudo apresenta uma ideia de que a construção social de problemas ambientais depende dos atores envolvidos na causa, bem como defende que o referido problema é *"gerado e sustentado pelos ativistas de grupos de reivindicação"* (HANNIGAN, 2009, p. 100). Concomitante a isso, estão aqueles estudos que tratam da atuação do Banco Mundial nesses processos de políticas públicas (VILARINHO, 1992; BARNETT; FINNEMORE, 1999; GUTNER, 2005). Ainda têm-se aqueles estudos que tratam do papel dos atores sociais nesse processo e como o saber técnico, a trajetória pessoal e profissional e a *expertise* influenciam para a criação das políticas públicas (LASCOUMES, 1994; OLIVEIRA, 2008; 2008a; 2009). Por fim, estão os estudos que avaliam as crenças e os valores postos em jogo pela coalizão de defesa na medida em que se presume que uma política pública é gerida a partir da interação de grupos de interesse dotados de crenças afins e saber técnico especializado na área (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007).

A partir do modelo de análise proposto, como hipótese norteadora do projeto de dissertação, parte-se da ideia de que a utilização do saber técnico especializado na área ambiental e da *expertise* (recurso utilizado pelos atores sociais engajados na defesa do rio Sergipe) possibilitou que o problema ambiental em torno desse rio fosse transformado em problema público, através da legitimidade que foi dada ao processo em demonstrar que, de fato, havia uma situação que estava causando desconforto para uma parcela da sociedade. Como hipótese secundária, presume-se que a participação do Banco Mundial com a intenção de financiar uma política pública desse nível no Estado também configura-se como um dos fatores preponderantes para o "sucesso" na implantação do programa.

Tal pressuposto está alicerçado em discussões pertinentes sobre os usos da formação técnica especializada na área ambiental e das competências de expertise em processos que envolvem as dinâmicas de criação e operacionalização de políticas públicas para o meio ambiente. Além disso, tais recursos adquiridos na formação universitária também são amplamente discutidos em estudos que envolvem engajamento na área ambiental, institucionalização da questão e como esse saber técnico auxiliou para que as discussões voltadas para a defesa do meio ambiente

fossem difundidas nas mais diversas esferas da sociedade, sendo considerado um dos principais recursos de legitimação das intervenções públicas. Essa literatura salienta que os atores que acionam esse saber técnico, além de outros dispositivos e mecanismos acabam assumindo um papel de destaque, tanto na construção de problemas ambientais, quanto em processos de políticas públicas. Entretanto, na literatura nacional existem algumas lacunas devido ao fato de se inclinar em análises que priorizam o engajamento e o modelo de desenvolvimento sustentável (LASCOUMES, 1994; ALONSO; COSTA, 2000; OLIVEIRA, 2009). Diante disso, um aspecto que tem sido deixado de lado nessas análises diz respeito aos recursos sociais, trajetória profissional e utilização do saber técnico dos atores vinculados às dinâmicas de construção de problemas públicos de cunho ambiental e de formulação e execução de tais políticas.

Destarte, este trabalho foi operacionalizado a partir da linha metodológica pautada na análise qualitativa dos fenômenos sociais (BECKER, 1994; BEAUD; WEBER, 2007). Por essa ótica, os recursos metodológicos que embasaram o trabalho de campo podem ser divididos em alguns momentos. No primeiro momento foi realizada uma catalogação e análise de estudos que tratam da temática aqui trabalhada, com o intuito de mapear a discussão e ficar a par do que tem se discutido sobre o assunto, tendo como objetivo elaborar uma sociogênese da construção da questão ambiental no Brasil e em Sergipe e a influência de movimentos internacionais. Assim, foi possível identificar, de modo geral, como os problemas ambientais passaram a ser tratados como problema público, bem como foi possível identificar os principais atores envolvidos e seus modos de atuação. No segundo momento foram realizadas buscas por notícias em jornais de circulação no Estado referentes à criação do Programa Águas de Sergipe, de modo a conhecer como a mídia estava tratando do caso. Tal catalogação e análise do material qualitativo foram realizadas através do *software* de armazenamento NVIVO, que permite gerir, formar e fazer sentido às informações não estruturadas. Já o terceiro momento de execução da pesquisa contemplou a coleta e análise documental de informações disponíveis na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH, na Superintendência de Recursos Hídricos - SRH, no Comitê da Bacia do Rio Sergipe e no arquivo do Poder

Judiciário, referente à identificação do problema público em torno do rio Sergipe e como, a partir desta identificação, foi criado o programa de revitalização. Para isso, foram utilizados arquivos como atas das reuniões, relatórios, decretos, editais e audiências públicas. Posterior a isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o Superintendente de Recursos Hídricos, representante do Banco Mundial no período de negociações, representante do Ministério Público Estadual, representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe e com técnicos responsáveis pela criação do programa, sendo que a escolha por estes se deu em decorrência da análise do posto e de notabilidade ocupada dentro do processo, ou seja, aqueles que mais se destacaram e que mais estavam presentes nas reuniões, estudos e audiências públicas. Entretanto, esse procedimento não foi possível com algumas figuras-chave do processo, a exemplo do Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da época em que o programa foi criado, assim como de atores da sociedade civil em decorrência da falta de acesso as informações referentes aos contatos. Tal procedimento metodológico parte das ferramentas de produção dos dados qualitativos da dissertação na medida em que permite, além de estabelecer uma interação entre o pesquisador e o entrevistado, congregar informações que não poderiam ser obtidas apenas com a análise documental, assim como ajuda-nos a compreender, explorar e verificar com maior clareza o fenômeno estudado (BEAUD; WEBER, 2007; GOODE; HATT, 1975). Essas entrevistas auxiliaram na apreensão de como os diversos atores se posicionaram em relação à causa, seus modos de atuação, interação, o uso do saber técnico e da *expertise*, os espaços de sentido, enfim, tudo aquilo que uma análise documental não consegue dar conta de responder. Por fim, foi possível observar uma reunião organizada pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, à qual permitiu entender a dinâmica de funcionamento das audiências e reuniões que trataram das discussões em torno da criação do Programa Águas de Sergipe.

Posto isso, este trabalho está dividido em quartos capítulos. O primeiro deles trata do debate sobre a política ambiental em nível internacional e como os movimentos iniciados na década de 1970 influenciaram a emergência da questão ambiental no Brasil e em Sergipe. Além disso, analisa como a problemática ambiental foi inserida nos diferentes espaços sociais e como essa inserção permitiu a emergência de políticas

públicas de gestão do meio ambiente. No tocante a Sergipe, elabora-se uma análise descritiva sobre o processo de institucionalização da questão a partir da relação do Estado com a política ambiental, além da atuação do movimento ambientalista e sua importância na conjuntura ambiental do Estado. Já o segundo capítulo enfoca na sociogênese do Programa Águas de Sergipe. Nele é elaborada uma análise que resgata o processo de criação do problema público que originou a política, seus principais argumentos, a atuação do Estado e do Banco Mundial, além de uma descrição dos atores envolvidos, arenas públicas e coalizão de defesa. De modo geral, objetiva-se, com esse capítulo, avaliar uma questão maior sobre os processos de implementação de políticas públicas, suas tipologias e dinâmicas de formulação, além de como o Banco Mundial tem se inserido nesse cenário. No terceiro capítulo analisa-se a diversidade dos atores sociais que fizeram parte da criação do programa, seus modos de atuação e o grau de participação desses; partindo do pressuposto que as escolhas políticas resultam da interação entre os diversos atores envolvidos dentro das arenas públicas. Por fim, está o quarto capítulo que trata da importância do saber técnico nesse cenário; como a origem social, formação universitária, trajetória profissional e o alto investimento em especializações na área influenciaram para o sucesso do programa e como a coalizão de defesa utilizou de suas crenças e valores para influenciar nos moldes do programa.

Espera-se, com a presente dissertação, levantar investigações que vão além de uma análise local sobre políticas públicas, mas partir para uma perspectiva maior sobre como são gestadas e geridas tais políticas em nível nacional a partir da ação pública. Além disso, há a pretensão de que este trabalho seja o precursor de uma agenda de estudos na Universidade Federal de Sergipe sobre problemas públicos de cunho ambiental e processos de políticas públicas. Ademais, diante do escasso número de estudos que abordam a temática aqui proposta, tem-se a astúcia de que o desenvolvimento e os resultados deste trabalho trarão contribuições para o meio acadêmico e influenciará novas investigações sobre a temática apresentada. Espera-se, com isso, proporcionar respostas às indagações colocadas ao longo dele, na medida em que estas possam ampliar formulações teóricas e empíricas sobre a temática aqui proposta.

1. A Política Ambiental no Brasil e em Sergipe: Influências, Movimento Ambientalista e Políticas Públicas

O cerne do presente capítulo se insere na discussão sobre a política ambiental no Brasil e em Sergipe. Para isso, debruça-se em uma análise que consiga dar conta de explicar como o problema ambiental a nível mundial adentrou nas estruturas políticas e como a inserção desta discussão em várias instâncias possibilitou a implementação de políticas públicas voltadas para o meio ambiente. Dessa forma, e com o intuito de entender como uma política pública ambiental é criada, é que se faz necessário esmiuçar e problematizar sobre as influências de movimentos que ganharam visibilidade internacional e que induziram de alguma forma para a inclusão da agenda ambiental no Brasil. Com isso, elabora-se um esboço referente à emergência do movimento ambientalista internacional do final de 1968 e início de 1970, passando por sua influência no Brasil e como aqui foi construída a causa ambiental e sua influência na promulgação de políticas públicas. Sobre Sergipe, apresenta-se um esboço que, por um lado, mostra a relação do Estado e da política ambiental e, por outro lado, o processo de institucionalização do movimento ambientalista e sua importância para entender essa conjuntura no Estado. Desse modo, elaborar uma espécie de gênese da questão ambiental auxilia no entendimento de como a construção de problemas ambientais e a institucionalização da temática está ligada aos modos de utilização do saber técnico para o engajamento na área. Além disso, demonstra como ao longo do tempo esse engajamento se baseou em argumentos técnicos, dando legitimidade às reinvindicações.

1.1. A Emergência do Movimento Ambientalista Internacional

A estrutura de oportunidade política do final de 1960 possibilitou o surgimento de novos modelos de grupos de contestação, o que a literatura pertinente denomina de Novos Movimentos Sociais, caracterizados pela oposição aos modelos clássicos

materialistas e reducionistas de outrora (MELUCCI, 1989; ALONSO, 2009). O conhecido movimento “Maio de 68” é considerado um bom exemplo para explicar o contexto histórico e político dessa época, devido à mudança nos repertórios de ação. Representando um momento de grandes transformações na política, na cultura e no comportamento dos indivíduos, este movimento trouxe novas práticas para o cenário de luta, em que valores subjetivos passam a adentrar na discussão, a exemplos dos defendidos pelos direitos humanos e pelos ambientalistas.

Essas novas formas de contestação promovidas por movimentos estudantis, que ocorreram nos Estados Unidos e na Europa, compuseram o acréscimo de novos tipos de construção de causas, mobilizações e novas formas de ação coletiva. Oliveira (2008) demonstra que essas causas, mesmo vinculadas a conflitos antigos, se diferenciavam devido a sua arquitetura organizacional, ideologias, repertórios de ação e base social. No tocante ao movimento ambientalista, a literatura tem mostrado que o “Maio de 68” foi considerado um dos ingredientes fundamentais para a emergência da questão ambiental em decorrência de suas formas de organização, de seus referenciais e suas críticas à sociedade tecnológico-industrial tida como a principal responsável pela destruição do meio ambiente. Dessa forma, as agitações estudantis de 1968 permitiram que o “novo ecologismo” se tornasse uma das bandeiras de luta da época.

No âmbito da produção científica, esta tem baseado suas análises a partir dessas manifestações iniciadas no final de 1960. As reflexões decorridas desse momento histórico permitiram o surgimento de enfoques e teorias em diversificadas escolas que tratam das questões ambientais. Além de contribuir para a mudança no pensamento e na prática, no que se refere a intervenções significativas nas causas ambientais, o “Maio de 68” foi um movimento representativo para as reformulações de abordagens na área das ciências sociais e suas subáreas, como a Sociologia Ambiental e a Sociologia dos Movimentos Sociais (OLIVEIRA, 2008). Essa produção acadêmica na área da Sociologia que visa analisar os problemas ambientais (poluição, destruição ecológica, uso indiscriminado dos recursos naturais) enquanto problemas sociais se estabelecem de forma relativamente tardia. Blumer (1971) elabora uma crítica aos profissionais de Sociologia que tratam dos problemas sociais como questões objetivas e destaca que esses problemas devem ser analisados a partir de um processo de

definição coletiva. No que corresponde à construção de problemas sociais na área ambiental, o referido autor menciona que os sociólogos negligenciaram esses estudos, mesmo sendo um tema muito presente em grandes manifestações ao longo de décadas. Por essa ótica, Leff (2002) enfoca que a Sociologia ainda se constituía como um campo resistente para a discussão sobre as questões ambientais. Contudo, Oliveira (2008), defende que a Sociologia Ambiental, que emergiu da Sociologia Rural, sofreu forte influência dessas mobilizações, assim como diversas abordagens mapearam a discussão, a exemplo da interacionista e da construtivista.

Até então (década de 1950), o interesse pelas questões ambientais e a preocupação com uma possível crise estava restrita apenas ao campo científico, mesmo por aqueles profissionais que adotaram uma vertente preservacionista ou conservacionista. Enquanto estes lutavam e defendiam a manutenção das espécies e da natureza, a preocupação de caráter social e político ficava por conta dos movimentos operários da época. As novas perspectivas de movimentos sociais possibilitaram a inserção da discussão sobre o meio ambiente e a ecologia em diferentes segmentos.

Contudo, o enfraquecimento de ideologias e forças políticas, e a emergência de se pensar em alguma forma de resolver os problemas ambientais que estavam se intensificando ao longo da década de 1960, possibilitou o crescimento da preocupação pública com os problemas de deterioração do meio ambiente, começando com a chamada “revolução ambiental estadunidense”, e que logo se expandiu para a Europa Ocidental, União Soviética e Ásia, chegando à América Latina durante a década de 1980 (VIOLA; LEIS, 1995; HAYS, 1987). Durante esse período, várias instituições são desenvolvidas, tendo como enfoque a questão ambiental: Organizações Não-Governamentais, grupos comunitários, agências estatais, grupos e instituições de pesquisa, mercado consumidor “verde”, setor de administração, além da criação de agências e tratados internacionais.

No ano de 1968 é realizada, em Paris, a Conferência da Biosfera (Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera). Evento que buscou avaliar os problemas ambientais a nível global. De modo geral, a conferência centrou em

aspectos científicos para tratar da biosfera, além disso, é considerada resultante do aumento das pesquisas na área de ecologia, incentivadas pelo Programa Biológico Internacional. O caráter interrelacionado do meio ambiente foi o principal resultado desse evento, além da conclusão de que a devastação ambiental era consequência do crescimento populacional e da rápida urbanização e industrialização. Ademais, discutiu-se a necessidade de políticas públicas que conseguissem abarcar uma administração ponderada do meio ambiente (UNESCO, 1969; MCCORMICK, 1992).

Os desastres ambientais que vinham ocorrendo nessa época acarretaram em impactos muito maiores devido ao aumento da sensibilidade pública. Longe de ser uma coincidência, o “novo ambientalismo” trouxe a mudança de consciência ambiental que pôde ser amadurecida por influências do pós-guerra. A demanda por mudanças reais do meio ambiente acarretou em mudanças de atitudes que se inclinavam para melhorias na qualidade de vida; esta última caracterizou-se como a preocupação fundamental desse “novo ambientalismo”. Essas reivindicações tiveram seu ápice em 1970 com o “Dia da Terra”, realizado em abril de 1970, aquela que foi considerada por muitos estudiosos como a maior manifestação ambientalista da história (MCCORMICK, 1992).

Até aqui, os problemas ambientais deixam de ser silenciosos e passam a ganhar espaço nas agendas de discussão em várias esferas da sociedade ainda de modo tímido. Com esse novo movimento, surgem novas questões para serem incluídas nas agendas das políticas públicas. Contudo, um debate controverso sobre os limites do crescimento deu espaço para os chamados “profetas do apocalipse”, que surgem em um clima de alarme sobre os problemas ambientais. Tendo, em sua maioria, acadêmicos, esses “profetas” atentaram-se para três questões fundamentais, a saber: poluição, crescimento populacional e tecnologia (MCCORMICK, 1989).

Em 1972, a partir das discussões iniciadas com a Conferência da Biosfera é realizada, em Estocolmo/Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida por “Conferência de Estocolmo”. Essa conferência possibilitou a elaboração de um novo paradigma ecológico que considerou a necessidade de estabelecer uma visão global e princípios comuns, que serviriam de inspiração e orientação para guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do

meio ambiente. A principal característica dessa conferência foi a atenção dada aos aspectos políticos, sociais e econômicos; não apenas com aspectos científicos dos problemas que envolvem o meio ambiente, o que causou uma maior atuação de Organizações Não-Governamentais e da mídia, que até então tratava da questão ambiental como segundo plano (MCCORMICK, 1992; VIOLA; LEIS, 1995). Essa conferência trouxe à tona a necessidade de um "despertar de culpa", além de desmistificar a ideia de que os recursos naturais são inesgotáveis, o que fez com que se tomassem as primeiras medidas de proteção ao meio ambiente. Entre essas iniciativas está a dos Estados Unidos que prometeu, a partir de um estudo elaborado pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts, chamado de Desenvolvimento Zero, reduzir a poluição ambiental através da diminuição de suas atividades industriais. Em contrapartida, os países subdesenvolvidos não aprovaram as iniciativas de redução das atividades industriais em virtude das suas políticas de crescimento econômico e industrial a qualquer custo. Diante disso, Carneiro (2003), em seu estudo desenvolvido sobre a história do ambientalismo, defende que a Conferência de Estocolmo ajudou o movimento conservacionista "*a conhecer o seu lugar*" (p. 20) devido ao verdadeiro discurso de seus delegados: o direito de poluir.

É durante esse período que um grupo de acadêmicos norte-americanos aponta a chuva ácida[1] como uma hipótese provável; a discussão sobre a abertura da camada de ozônio não saía das universidades; o conceito de biodiversidade ainda não era conhecido; o de conservação se resumia a gestão de parques; a mudança climática era tida apenas como uma possibilidade e as florestas ainda eram consideradas intactas. Ainda, os problemas decorridos da poluição não eram tratados com seriedade, a gestão dos resíduos consistia na sua coleta e transporte e nenhum dos países participantes da Conferência de Estocolmo tinha adotado o controle de seus produtos químicos.

Sendo um dos eventos que mais influenciaram para o avanço do movimento ambientalista internacional, a Conferência de Estocolmo deixou alguns resultados. Primeiramente, abriu espaço para se pensar o meio ambiente humano, deixando de lado a visão mais centrada na proteção e conservação da natureza, para se pensar a

[1] Segundo Hannigan (2009), a chuva ácida é considerada um problema ambiental contemporâneo e teve seu lançamento na Suécia, quando um inspetor de pesca dizia ter observado uma ligação entre o aumento na mortandade de peixes e o aumento da acidez dos rios e lagos da região.

partir de uma visão mais abrangente sobre a utilização dos recursos naturais por parte dos indivíduos. Em segundo lugar, houve o compromisso dos países mais desenvolvidos e menos desenvolvidos em dar prioridade para as questões ambientais que determinam os caminhos para as políticas internacionais, coisa que até então era realizada por países mais desenvolvidos. Em terceiro, houve a participação significativa de Organizações Não-Governamentais, permitindo a integração destas com outras ONGs e organizações intergovernamentais. Por fim, tem-se a criação do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (MCCORMICK, 1992).

Durante toda a década de 1980, o interesse pelas questões ambientais espelhavam as políticas públicas, sendo que 140 países já dispunham de organismos ambientais na época. Apesar de ajudar a diminuir os receios que afligiam o meio ambiente, as mudanças não passavam de meros dados quantitativos, com soluções pouco eficientes e organismos ambientais dotados de poderes que não condiziam com as necessidades da época. Sandbach (1978) argumenta que muitos partidos na Europa tinham tentado adotar políticas públicas para o meio ambiente, contudo, respostas negativas impossibilitaram a criação de novos partidos com viés ambientalista.

No que corresponde à questão ambiental na América Latina, a resistência camponesa contra uma mineradora norte-americana, no Peru, desde 1920, e os movimentos contestatórios encabeçados por Chico Mendes, considerado um importante ativista ambiental reconhecido internacionalmente por sua luta pela preservação da Amazônia brasileira, na década de 1980, exemplificam esse processo. Confrontos ecológicos, conflitos em termos equitativos, ameaças, impactos ambientais e possibilidades reais de resolução dos problemas são fatores que podem ser entendidos para explicar o movimento ambiental na América Latina; não somente explica-se pelo avanço da consciência ambiental dos indivíduos (MILANI, 2008). Esse enunciado é reforçado por Acselrad *et al* (2004), quando referem-se ao fato de que essa demanda pela resolução dos problemas ambientais não está ligada apenas à discussões sobre o uso dos recursos naturais a partir da solidariedade intergeracional, mas também envolve conflitos geridos por relações sociais no que tange a natureza e a economia.

O movimento ambientalista na América Latina, entre 1970 e 1980, foi considerado por muitos estudiosos como algo representativo, principalmente no Brasil e

no México. Contudo, com a mudança em seus repertórios de ação, tornando o movimento mais profissionalizado e com a atuação de organizações não-governamentais, sofre um declínio, revigorando-se a partir do “novo ambientalismo”, principalmente ao longo de 1990 (MILANI, 2008).

Já durante a década de 1990, tendo a questão ambiental tomado proporções globais, é realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida por Rio-92 ou Eco-92, na cidade do Rio de Janeiro. Esta conferência, segundo Alonso e Costa (2000), ilustra como, a partir da série de conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas – ONU, o contexto político internacional e a apropriação do discurso em favor da preservação ambiental condicionaram a criação da problemática ambiental a nível global. Além de a Rio-92 proporcionar um balanço da Conferência de Estocolmo, pôde trazer outros problemas ambientais que predominavam sem solução. Para Cordani *et al* (1997), têm-se como extrato dessa conferência vários acordos ambientais globais, a saber: Acordo para Convenções do Clima, Desertificação e da Biodiversidade (acordo aprovado por 156 países e que visou a conservação da biodiversidade, políticas de prevenção contra a desertificação e uma maior atenção às mudanças climáticas que os cientistas já estavam a alertar), a Carta da Terra (declaração que serviria como guia para a mudança social pautada no desenvolvimento sustentável), a Agenda 21 (programa cuja finalidade é de implementar ações que possam dar respaldo para um novo modelo de desenvolvimento ambiental baseado na racionalidade), a Declaração do Rio para Meio Ambiente e Desenvolvimento (consiste numa reafirmação da declaração promulgada pela Conferência de Estocolmo) e a Declaração de Princípios para Florestas (documento que aborda o uso sustentável das florestas).

Spector *et al* (1994), no estudo que desenvolveram sobre as lições deixadas pela Rio-92, indicam que essa conferência marca um novo processo, pelo fato desta não ter conseguido chegar a um acordo geral sobre como resolver os problemas de degradação ambiental. A princípio, a Rio-92 era tida como uma conferência nos moldes da Conferência de Estocolmo, contudo, logo se distinguiu a partir de um conjunto de instruções sobre a construção de negociações para o estabelecimento da gestão ambiental em esfera internacional, o que os autores chamam de regimes. Essa gestão

ambiental foi idealizada a partir de um acordo singular e conclusivo, estabelecido por sub-regimes (a exemplo da mudança climática, florestas, ecossistemas, desertificação) que foram criados durante a conferência, numa tentativa de assegurar o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da humanidade.

De fato, as mudanças propostas pelo novo ambientalismo ao longo de meio século permitiram a criação de um despertar para os problemas em torno do meio ambiente e dos seus modos de gestão, o que acarretou em mudanças no comportamento e valores humanos. Além disso, fez com o que o meio ambiente deixasse de ser tratado em termos apenas científicos e passasse a adentrar no cenário político, burocrático e em agendas de pesquisas.

1.2. Enquanto isso, no Brasil: Construção da Causa Ambiental, o Estado e a influência nas Políticas Públicas

Os primeiros movimentos com viés ambientalista no Brasil datam de 1950, com a criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Contudo, tal instituição não recebeu importante atenção no cenário político. O movimento ambientalista ganha maior notabilidade, de fato, a partir de 1970, inserindo-se na sociedade civil e no Estado. A origem desse movimento incide no fato de a crise ambiental ter atingido uma proporção global, derivada do “despertar” da comunidade internacional para os problemas da escassez e encarecimento de energias e matérias-primas, aumento da poluição, aumento dos acidentes ambientais, desaparecimento de espécies animais etc. Essa crise ambiental está relacionada às várias dimensões dos problemas ambientais contemporâneos e ao fato dessa crise tomar proporções globais, o que nos leva a pensar que esse tema produz efeitos que vão além do campo ecológico, atingindo a política, a cultura e a economia.

O Brasil, nessa época, ainda se encontrava extasiado com o mito desenvolvimentista, em que defender o meio ambiente era considerado um atraso para os ideais de desenvolvimento econômico e industrial ao qual o país se propusera. A ausência de um aparato burocrático, junto com a desvalorização da mão-de-obra

colocavam o Brasil no cenário da economia capitalista, o que poderia ser perdido caso o país se mostrasse preocupado em institucionalizar ou resolver os problemas ambientais. Contrariando as expectativas, o mito desenvolvimentista não se realizou conforme o planejado, não passando de ideologia, o que pôde dar lugar para a tomada de condutas políticas emergentes. Diante disso, o país inicia um processo de "limpar" a imagem ruim que deixou durante a Conferência de Estocolmo. Para reverter essa posição de resistência aos problemas ambientais, o Brasil cria em 1973 a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. O Estado passa a tratar dos problemas ambientais a partir de duas perspectivas, a do controle da poluição e a da preservação de algumas áreas, ainda tratando dos seus recursos naturais como inesgotáveis, utilizando-os do modo mais exploratório possível, visando, ainda, o crescimento econômico (LOUREIRO; PACHECO, 1995; VIOLA; LEIS, 1995). Em uma importante análise na área de ciência política, Guimarães (1986) elabora um estudo de caso sobre a SEMA para avaliar uma conjuntura maior: a estrutura da formação política ambiental e como estão posicionadas as políticas públicas, revelando como suas características refletem um sistema político e de formação do país.

Viola e Leis (1995), argumentam que a emergência do movimento ambientalista no Brasil não foi um fenômeno isolado, mesmo compondo um processo de mudança em várias esferas da sociedade. As mudanças causadas pela modernidade podem explicar a profundidade e o espaço de ação que tiveram as questões ambientais durante a década de 1970, o que não pôde ser visto em outros países da América Latina, que insistiam em debates de outrora. O que diferencia o ambientalismo brasileiro do de outros países é o fato de ele ter se estabelecido como um movimento bissetorial, formado por instituições ambientalistas e órgãos estatais de meio ambiente. Diante desse crescimento e da importância dada à esfera político/burocrática, a construção institucional com enfoque para o meio ambiente está norteada por conflitos sociais geridos por diferentes grupos da sociedade civil. Lopes *et al* (2004), em seu estudo sobre a ambientalização dos conflitos sociais, destacam o caso do decreto de lei de 1975, conhecido por "decreto da poluição", proclamado durante o regime militar, que dispõe sobre o controle da poluição ambiental causada por atividades industriais. Este decreto de lei é consequência da construção de um conflito social em torno de uma

fábrica de cimento que estava causando poluição na cidade de Contagem, Minas Gerais, e contou com o apoio da população e do padre local. Após uma série de conflitos, a fábrica é fechada por determinação municipal e o governo federal amplia o referido decreto a nível nacional.

Nesse mesmo período são criados os primeiros grupos de defesa do meio ambiente e de construção de causas no Brasil, que adotam uma posição contrária ao conservacionismo (VIOLA; LEIS, 1995; LOPES *et al*, 2004). Entre esses grupos está a Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural – AGAPAN – criada no início de 1979 em Porto Alegre, influenciada pelo movimento ambientalista norte-americano e europeu. Essa associação, apesar de ter sido pressionada e vigiada pelo regime militar, adotou diferentes estratégias no que correspondeu aos seus repertórios de ação, tais como palestras, campanhas de cunho informativo e manifestações, o que acarretou em sua participação na criação do aparato burocrático que regeria a questão ambiental no Brasil, aproximando-se do sistema de valores e da formulação de programas adotados pelo movimento internacional. Contudo, diferentemente desse último, o caso brasileiro é marcado pelo afastamento de temas importantes, como a capacidade organizacional do movimento, o crescimento populacional e o uso conservacionista dos recursos (VIOLA; LEIS, 1995).

Durante a década de 1980, com a estrutura de oportunidade política e os repertórios do confronto (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001) decorridos do processo de redemocratização e de abertura política, a construção da causa ambiental e a institucionalização se dá de modo mais intenso. Em trabalho desenvolvido por Oliveira (2009) sobre o movimento ambientalista no Brasil, o autor destaca que esses movimentos adotaram como principal repertório de ação a denúncia, novas formas de protestos, assim como novas agendas de discussão e manifestações. Esse argumento pode ser completado com o estudo de Sawicki (2003) sobre a institucionalização de uma associação de proteção ambiental, a partir de uma análise diretamente ligada aos grupos e identidades sociais, que aborda a tese de como essas novas formas de defesa de causas são possíveis a partir de mudanças ocorridas na própria estrutura social e no estilo de vida dos indivíduos:

> Dans ces derniers travaux, l'observation des pratiques militantes et des organisations apparaît au service de la compréhension des changements structuraux concernant les sociétés occidentales: autonomisation croissante des individus, montée des valeurs post-matérialistes, développement des formes technocratiques de pouvoir, professionnalisation des organisations, déclin des solidarités de travail et de voisinage, rôle croissant des grands médias [...] (SAWICK, 2003, p. 124).[2]

Durante o decorrer dessa década, o ambientalismo brasileiro passa do bissetorialismo para ambientalismo multissetorial devido à disseminação da preocupação, tanto local quanto a nível internacional, dos problemas de devastação do meio ambiente, afetando todos os setores da sociedade. Esse novo ambientalismo está dividido em cinco setores: 1. Associações e grupos comunitários com enfoque para a área ambiental; 2. Criação de agências estatais; 3. Organizações não-governamentais e movimentos sociais com viés socioambientalista; 4. Incentivo à pesquisa; 5. Empresariado (VIOLA; BOEIRA, 1990; VIOLA; LEIS, 1995). Dentro desse cenário, é possível identificar os diferentes espaços sociais em que a questão ambiental adotou um caráter de importância. Compactuando desse mesmo ideário, Loureiro e Pacheco (1995), acrescentam que as agências governamentais devem ser analisadas a partir de suas secretarias instaladas nos municípios. Já, sobre o aparato jurídico, este ganha maior visibilidade com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Como já mencionado acima, a partir desse período houve um aumento no quantitativo de organizações não-governamentais voltadas para a causa do meio ambiente. Contudo, sua maior concentração ocorreu nas regiões sul e sudeste do país, o que é evidenciado por Oliveira *et al* (2011). O referido estudo que trata da inserção de novos atores políticos no contexto das manifestações de rua identificou, a partir da confecção de um banco de dados, que o Brasil contava até o ano de 2010 com 957 organizações ambientalistas. Dessas, 55,80% estão localizadas na região sudeste, 27,30% na região sul, 10,10% na região centro-oeste, 4,90% na região nordeste e apenas 1,90% na região norte. Assim, é válido salientar a importância das organizações

[2] Tradução livre: “Em trabalho recente, a observação de práticas de ativistas e organizações parecem servir para a compreensão das mudanças estruturais nas sociedades ocidentais: o crescente empoderamento dos indivíduos, a ascensão de valores pós-materialistas, o desenvolvimento de formas de poder tecnocrático, as organizações profissionais, o declínio da solidariedade de trabalho e de vizinhança, o papel crescente dos meios de comunicação [...]”.

ambientalistas nesse período e a relação que procuraram estabelecer com outros movimentos sociais, tais como sindicatos e associações de bairro. Por essa ótica, Jiménez (1999), em seu estudo sobre a institucionalização do movimento ambientalista na Espanha, defende que é importante identificar as condições que definem o movimento no momento de sua consolidação. E, no caso do movimento ambientalista espanhol, sua consolidação não dependeu apenas do processo de institucionalização, mas também do apoio social.

Durante esse mesmo período, há a discussão e institucionalização da questão ambiental no espaço político e burocrático. Nesse contexto está a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – através da promulgação da lei 6938/81 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90 e vinculada ao Sistema Nacional do Meio Ambiente criado em 1981; criação do Ministério do Meio Ambiente – MMA – em 1985 a partir do Decreto 91.145; promulgação da Lei nº 7.347 de 24/7/1985, que possibilitou um maior espaço de atuação do Ministério Público.

O debate construído desde 1972 e desenvolvido ao longo da década de 1980 fez com que houvesse uma defasagem no discurso, tanto individual quanto institucional (o que refletia também na confecção das políticas públicas). Contudo, havia um consenso: o que estava no centro das discussões era a preocupação em desenvolver um novo estilo de desenvolvimento que pudesse interiorizar a proteção ambiental, o que tornou possível a confecção de uma legislação avançada, se comparada a outras legislações. O principal problema para a implementação dessa legislação estava na própria consciência e comportamento dos indivíduos, muito aquém do que o discurso empregava. Ou seja, apesar de o Brasil possuir uma legislação com instrumentos sofisticados, sua aplicação esbarrava em condições extremamente restritas. Além disso, as políticas públicas da época encontravam-se entre um discurso atualizado e um comportamento predatório que não correspondia com esse discurso, mas que fornecia subsídios para que o sistema de proteção ambiental fosse criado. Sobre esse comportamento e consciência ambiental dos indivíduos, o estudo de Leff (2002), propõe a racionalidade ambiental. Esta, segundo o autor, se configura a partir do desenvolvimento da produção teórica, tecnológica e de mudanças na estrutura social e institucional. Contudo, para que haja transformações no meio ambiente é necessário

mudanças nos processos sociais que determinam os modos como os indivíduos se apropriam da natureza, mas para que isso ocorra é imprescindível que haja a incorporação de valores ambientais na ética dos indivíduos, projeto de educação ambiental no que concerne aos modos de apropriação da natureza, maior atuação por parte do Estado na resolução de conflitos ambientais, além de transformações institucionais e no desenvolvimento do conhecimento.

No final dessa década, a morte do sindicalista e ativista ambiental Chico Mendes vira notícia no cenário internacional devido à falta de atenção dada pelo governo brasileiro às denúncias de ameaça de morte que o ativista sofria constantemente. Com uma trajetória de lutas voltada para a defesa dos seringueiros e seus modos de vida, sua atuação repercutiu internacionalmente, chegando a ganhar prêmios da Organização das Nações Unidas (PALMER, 2006). Sua luta resultou em centenas de reservas extrativistas implementadas até o início do século XXI e na criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, uma autarquia especial criada em agosto de 2007, através da lei 11.516. Após a sua morte, foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Segundo Viola e Leis (1995), o IBAMA surge, a partir da junção da SEMA com outras instituições que tratavam das florestas, da pesca e da borracha, com o intuito de elaborar uma reforma conceitual no que correspondia à problemática ambiental, tendo em vista que essa é a primeira iniciativa em que se trata a proteção ambiental associada com o uso conservacionista dos recursos naturais.

Já o início da década de 1990 é marcado por um movimento de defesa das questões ambientais que ganha um status de problema global. No Brasil, apesar de a estrutura de oportunidade política a partir do período de redemocratização ter possibilitado a constituição da pauta ambientalista, este processo teve seu ápice com a já mencionada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida por Rio-92 ou Eco-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992. Esta conferência, segundo Alonso e Costa (2000), ilustra como, a partir da série de conferências promovidas pela ONU, o contexto político internacional e a apropriação do discurso em favor da preservação ambiental condicionaram a criação da problemática ambiental no Brasil. Além de a Rio-92 proporcionar um balanço da

Conferência de Estocolmo, pôde trazer outros problemas ambientais que predominavam sem solução. Para Cordani *et al* (1997), têm-se como extrato dessa conferência vários acordos ambientais globais, a saber: Acordo para Convenções do Clima, Desertificação e da Biodiversidade (acordo aprovado por 156 países e que visou a conservação da biodiversidade, políticas de prevenção contra a desertificação e uma maior atenção às mudanças climáticas que os cientistas já estavam a alertar), a Carta da Terra (declaração que serviria como guia para a mudança social pautada no desenvolvimento sustentável), a Agenda 21 (programa cuja finalidade é de implementar ações que possam dar respaldo para um novo modelo de desenvolvimento ambiental baseado na racionalidade), a Declaração do Rio para Meio Ambiente e Desenvolvimento (consiste numa reafirmação da declaração promulgada pela Conferência de Estocolmo) e a Declaração de Princípios para Florestas (documento que aborda o uso sustentável das florestas).

Dentre os vários acordos supracitados, o que mais ganhou destaque, de acordo com o trabalho de Lopes *et al* (2004), foi a Agenda 21. Esta conseguiu alcançar o compromisso de países signatários a exemplo do Brasil, que se comprometeu a elaborar um planejamento e execução de projetos que visam à proteção ao meio ambiente e o combate à pobreza. Essa preocupação do Brasil para com a Agenda 21 acarretou na confecção de uma “Agenda 21 brasileira”, a partir da atuação de ONGs, especialistas na área ambiental e outras entidades, que em junção com governos estaduais, municipais e consórcios locais criaram uma espécie de planejamento para o país, que inclusive é financiado pelo Ministério do Meio Ambiente, desde que os municípios apresentem propostas condizentes com os objetivos da agenda.

É importante salientar que a eficácia dos resultados do movimento ambientalista gira em torno do modo de conflito, pois seus atores possuem uma lógica própria de atuação. É o que Lafaye e Thevenot (1993) chamam de diversidade de vozes. Esta última encontra-se mais frequente em associações de proteção ambiental, que adotam fundamentos e recursos que influenciam diretamente em diferentes orientações de reivindicação. Dessa forma, as associações instituem-se como uma forma de consolidação da base social. E, apesar de a causa ambiental ter sido difundida das mais variadas formas no Brasil, a participação social levou as instâncias

governamentais a se atentarrem para as novas demandas de sustentabilidade, participação popular na gestão ambiental e no processo produtivo.

No que tange aos recursos hídricos, a primeira forma de preocupação data ainda de 1934, através do Código de Águas, documento que tinha por objetivo harmonizar o uso de suas águas para a promoção de energia elétrica e agricultura. Esse documento veio a ser modificado pela atual Constituição. Entre as modificações está a de que a água passa a ser de domínio público. A realidade dos recursos hídricos também promoveu mudanças, tanto a nível governamental quanto a nível social, através de políticas governamentais pensadas a partir do alerta de crise de disponibilidade de água exposta durante a Rio-92. No que corresponde à gestão dos recursos hídricos, após uma longa discussão, esta é criada em dezembro de 1996 através do Projeto de Lei Nacional de Recursos Hídricos que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Já em 1997 é sancionada a Lei nº 9.443, resguardando os instrumentos legais e institucionais para o uso sustentável das águas. De modo geral, o Plano Nacional de Recursos Hídricos tem como objetivo assegurar a disponibilização de águas para a atual e futuras gerações, o uso racional e integrado dos recursos hídricos e a prevenção e defesa de eventuais problemas em decorrência do uso indevido desses recursos. Como desdobramento da Lei nº 9.443/97 e de discussões provenientes do seminário “Água: o desafio do próximo milênio” cria-se, no ano de 2000, a Agência Nacional de Águas, órgão responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos em âmbito nacional. Contudo, apesar dessa agência atuar na implementação, controle e avaliação dos recursos hídricos e ir além dos limites das bacias hidrográficas, sua gestão esbarra em diversificadas nuances locais (MACHADO, 2003).

A gestão dos recursos hídricos, segundo Tucci *et al* (2003), foi norteada por mudanças institucionais permeadas por acordos entre o Estado e os agentes da sociedade civil. Além disso, baseou-se em modelos estrangeiros de gestão dos recursos hídricos, a exemplo do modelo francês, ao qual mostrou resultados positivos ao adotar um viés integrado e descentralizado desde a sua criação em 1964. Para Oliveira (2006), esses modelos servem para entender toda a política de gestão desses recursos e, no caso brasileiro, pelo menos três modelos foram utilizados. Os dois primeiros modelos foram o burocrático e o econômico-financeiro, que foram

considerados ineficientes, já o último e atual foi o modelo sistêmico de integração participativa, ao qual está baseado no modelo francês.

Vinte anos após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, é realizada na cidade do Rio de Janeiro a Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida popularmente por Rio+20. Esta última, segundo Guimarães e Fontoura (2013), teve por objetivo discutir e ratificar o compromisso político firmado anteriormente para o desenvolvimento sustentável, além de identificar novas questões emergentes. Ademais, além dos problemas ambientais, foram discutidos temas sociais, a exemplo da instabilidade no sistema alimentar e da falta de moradia. Contudo, o discurso que mais predominou ao longo da conferência foi o de economia verde, tida como um instrumento em potencial para o desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza, o que causou a negligência em temas como a biodiversidade, energia, florestas e saúde humana. Guimarães e Fontoura (2002) ainda argumentam que o cenário mundial não enfrenta uma crise científica, apesar de suas incertezas sobre as consequências das mudanças climáticas, tampouco um déficit institucional, mas sim um déficit político, "*trata-se de um aspecto eminentemente político e diz respeito a ações concretas de atores específicos e claramente identificáveis*" (p. 528).

Diante de todo o exposto, é possível elucidar que as estratégias utilizadas pelos movimentos ambientalistas no Brasil propuseram uma mudança no cenário político e social do país, a partir dos novos espaços de discussão, negociações, mediações, conflitos, além de novas formas de participação social. No que se refere às políticas públicas de gestão ambiental, é válido lembrar que essas guardaram resquícios de um país que há muito tempo adotou a exploração dos recursos naturais em favor do desenvolvimento econômico. Além disso, é importante salientar que estas políticas públicas não são provenientes de uma ação estatal em si, mas também da emergência de se pensar a questão ambiental que foi proposta por esses movimentos ambientalistas, contando com a participação da sociedade, constituindo-se como uma inovação no cenário normativo.

1.3. A Construção da Causa e Institucionalização da questão ambiental em Sergipe: Estado, Política de Recursos Hídricos e Movimento Ambientalista

1.3.1. A institucionalização da questão ambiental a partir das instâncias governamentais e a Política Estadual de Recursos Hídricos

O processo de apropriação do meio ambiente, em termos de degradação e modificação, favorecendo o crescimento econômico, também se mostrou presente no Estado de Sergipe. Por essa ótica, o presente tópico pretende discutir a construção da causa ambiental no referido Estado, e como esse fenômeno se configura a partir de uma dinâmica que resguarda algumas características do que ocorreu por influência das decisões tomadas nas grandes conferências mundiais discutidas nos tópicos anteriores. Isso pode ser verificado a partir da análise de notícias de jornais locais, do aparato burocrático do Estado, do histórico de mobilizações de defesa do meio ambiente e de institucionalização de organizações de cunho ambiental, além de estudos já desenvolvidos sobre o tema. Dessa forma, trata-se aqui de elaborar um esboço da questão ambiental em Sergipe.

Durante a década de 1970, com as discussões e deliberações da Conferência de Estocolmo, não são averiguados movimentos sociais pautados na defesa da causa ambiental em Sergipe. A defesa do meio ambiente ficava por conta dos conflitos ambientais que eram dirigidos, em sua maioria, por associações de bairro que acabavam por inserir a pauta ambiental em suas ações. Diante disso, a literatura que trata da questão ambiental em Sergipe salienta que esta passa a ser pensada a partir da iniciativa do próprio Estado com a criação da Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, ainda no período do regime militar. Criada em 1978 pelo governo de José Rollemberg Leite, com base na Lei 2.181 de 12 de outubro de 1978, esta autarquia especial vinculada na época a Secretaria da Saúde Pública visava à criação e execução de políticas públicas para o meio ambiente. Contudo, a partir de uma alteração de lei, n.º 5.057/2003, a ADEMA agora detém a responsabilidade de operacionalizar, em conjunto com a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, da política

governamental relativa à gestão ambiental, através da promoção da melhoria na qualidade ambiental a partir do licenciamento, gerenciamento dos recursos naturais, combate à poluição e fiscalização de atividades. A institucionalização dessa autarquia fez com que a questão ambiental em Sergipe passasse a ser discutida em diversas instâncias, tanto governamental quanto na sociedade civil, além de ter sido uma espécie de marco inicial para a defesa do meio ambiente no Estado.

Todavia, a integração e a inserção da ADEMA em outros cenários ocorreu de modo relativamente tardio. De acordo com o arcabouço burocrático disponibilizado pela instituição, foi em 1991 que a ADEMA passou a fazer parte da Secretaria da Indústria, do Comércio e da Ciência e Tecnologia, em 1995 vinculou-se à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA – que foi criada através da Lei 3.591 de 09 de janeiro de 1995, e deteve a responsabilidade de tratar dos assuntos relativos às questões ambientais do Estado. Contudo, essa vinculação permanece até 1998, quando a SEMA é extinta a partir da Lei 4.063, de 30 de dezembro de 1998.

Em um apanhado sobre a relação do Estado e a política ambiental em Sergipe, Guimarães (2008) elabora um importante trabalho sobre a contextura legislativa das políticas ambientais e aborda que a ADEMA foi um órgão que sofreu forte influência das deliberações da Conferência de Estocolmo para que fosse criado. Além disso, sua criação converge com o processo de criação de outras instituições detentoras da responsabilidade de criar e implementar políticas públicas de gestão ambiental no país, a exemplo do que ocorreu a nível federal com a criação da SEMA em 1973.

Ainda nesse período as políticas públicas nacionais e locais são geridas por um referencial desenvolvimentista, contudo, inicia-se o discurso centrado na ideia de desenvolvimento sustentável, que adentra ainda de forma tímida nesses cenários. É nesse contexto que, entre o final da década de 1980 e início de 1990, o aparato jurídico do Estado sofre uma “guinada” no que corresponde à inserção da questão ambiental em secretarias. Entre este aparato, está a Lei nº 2.703, de 17/02/89, que transforma a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano em Secretaria de Estado da Cultura e Meio Ambiente; lei nº 2.960, de 09/04/91, a qual transforma a Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo em Secretaria de Estado da Indústria, Comércio, Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; lei nº 3.591, de 09/01/95, que cria a Secretaria de Estado

do Meio Ambiente; lei nº 4.063, de 30/12/98, extingue esta Secretaria e a recria através da lei nº 4.749, de 17/01/03. Durante esse mesmo contexto, em abril de 1983, é criada a Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe – COHIDRO, vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural – SEAGRI. A COHIDRO é o órgão responsável pelo sistema de irrigação e perfuração de poços em Sergipe e atualmente administra seis perímetros irrigados, responsáveis por uma parcela da produção de alimentos do Estado.

Ainda, com relação ao aparato jurídico, a criação da lei nº 6.130, de 02/04/2007, incorpora ao meio ambiente toda a estrutura de recursos hídricos e transforma a SEMA em Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH. Esta é responsável pela operacionalização da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e incorporou às atribuições de meio ambiente o conjunto de ações do gerenciamento dos recursos hídricos do Estado (informações cedidas pela secretaria). Entre os órgãos que fazem parte da SEMARH, está a Superintendência de Recursos Hídricos – SRH, órgão de natureza operacional, criada a partir da mesma lei que criou a SEMARH. Para entender de modo mais claro como se encontra a estrutura organizacional da gestão ambiental em Sergipe, segue abaixo o organograma:

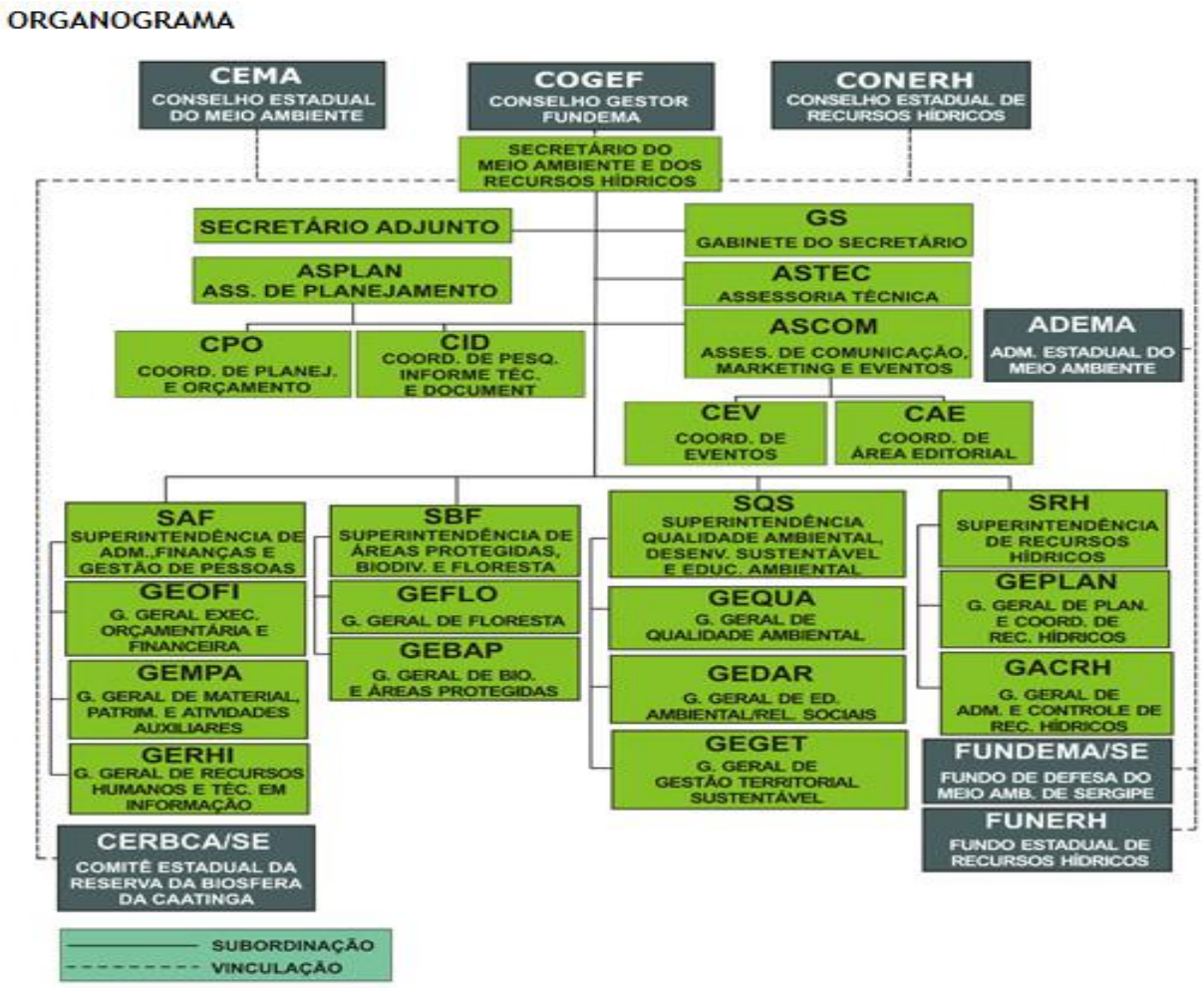

Figura 1: Organograma da gestão ambiental de Sergipe. Fonte: SEMARH

A SEMARH conta, atualmente, com diversos projetos e programas que fazem parte do cumprimento do Planejamento Estratégico que dá suporte a infraestrutura ambiental e dos recursos hídricos do Estado. Esses projetos e programas estão divididos em quatro eixos, a saber: 1. Programa Estratégico de Educação Ambiental; 2. Programa Estratégico de Gestão e Proteção Ambiental e Recursos Hídricos; 3. Programa Estratégico de Construção e Recuperação de Infraestrutura para o Saneamento Ambiental; 4. Programa de Fortalecimento da Gestão Institucional. Essas políticas públicas têm por objetivo ampliar o conhecimento e a participação da sociedade na gestão do meio ambiente; instituir mecanismos e captar investimentos para a gestão ambiental e de recursos hídricos; planejar, projetar, construir e recuperar infraestrutura para o saneamento ambiental; implementar um conjunto de ações

convergentes para o fortalecimento da infraestrutura física, operacional e organizacional da Instituição, nesse caso, a SEMARH.

No que se refere à Política Estadual de Recursos Hídricos, esta foi instituída pela lei 3870/97, que define o Plano Estadual de Recursos Hídricos, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Informações sobre Recursos Hídricos. A SEMARH, órgão responsável por essa estruturação, tem como órgãos subordinados a Superintendência de Recursos Hídricos e a Administração Estadual do Meio Ambiente. A SRH é responsável pela implantação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREH, que foi criado pela mesma lei que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos, sendo composto pelo Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH – e pelos comitês das bacias hidrográficas. Como já ilustrado, o aparato legal da gestão de recursos hídricos do Estado segue a lógica da lei federal. A figura abaixo retrata a divisão da Política Estadual de Recursos Hídricos:

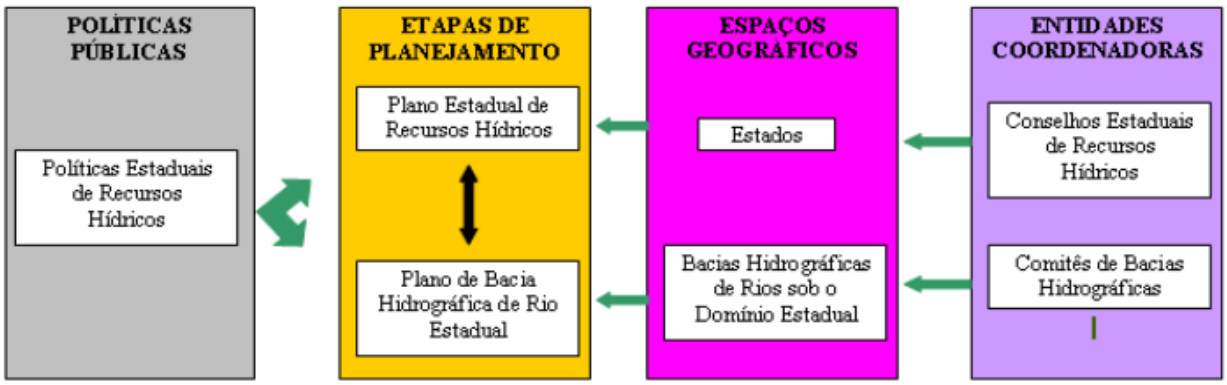

Figura 2: Políticas públicas, etapas de planejamento, espaços geográficos e entidades coordenadoras da Política Estadual de Recursos Hídricos. Fonte: SEMARH, adaptado por Figueiredo (2003)

Segundo informações disponibilizadas pelo quadro de técnicos da SRH, que na época faziam parte da COHIDRO, durante entrevistas exploratórias ao longo do primeiro semestre de 2013, o Estado de Sergipe inicia a discussão sobre uma Política Estadual de Recursos Hídricos em 1995, quando decidiu eleger um grupo de técnicos dotados de saber especializado na área para prepararem um plano de recursos hídricos. Tal intenção se fez em decorrência do aumento dos conflitos em torno de

questões envolvendo o uso das águas; além disso, foi nessa mesma época que foram implementados grandes projetos, tais como o Platô da cidade de Neópolis e algumas barragens. Assim sendo, foi esse mesmo grupo que conseguiu preparar a Política Estadual de Recursos Hídricos, sancionada pelo Governo Estadual ainda em 1995 através da Lei nº 3.595, mas modificada em 1997 em decorrência da promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos, passando a vigorar a Lei nº 3.870.

No que concerne ao sistema de informações sobre os recursos hídricos, há a tentativa de consolidação das informações através da criação do “Atlas Digital”, onde se encontra todas as informações relativas aos recursos hídricos do Estado. Tal projeto tem por objetivo disponibilizar informações através dessa ferramenta, promovendo o planejamento, tomadas de decisão e auxílio em programas de educação ambiental. Além disso, fez com que seu órgão gestor, nesse caso a SRH, ganhasse visibilidade junto às instâncias governamentais através de suas ações, passando a fazer parte dos processos de tomadas de decisão em projetos de melhoria da qualidade de vida. Tal iniciativa ganhou um prêmio, em 2012, da Agência Nacional de Águas como um dos melhores trabalhos sobre recursos hídricos no Brasil na categoria “governo”.

Ademais, a gestão dos recursos hídricos conta com os comitês das bacias hidrográficas dos principais rios sergipanos. O primeiro comitê gestor instituído foi o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe - CBHSE, tendo suas discussões iniciadas em 2001 e aprovadas pelo CONERH em 2002 a partir da resolução nº 2 de 09 de abril de 2002. Já o segundo comitê instituído foi o da Bacia Hidrográfica do Rio Piauí. Este último foi fundado em 2005 com base no decreto nº. 23.375 de 09 de setembro de 2005. Por fim está o Comitê do Rio Japaratuba, iniciado em 2005 e instituído em 2007 a partir do decreto nº. 24.650 de 30 de agosto de 2007. Estes comitês são responsáveis por sugerir planos e programas para a utilização dos recursos hídricos em Sergipe e são compostos por quarenta e oito membros (cada comitê) divididos em três segmentos: poder público, sociedade civil e usuários. Esses comitês auxiliam na aproximação da sociedade com o Estado, estabelecendo uma maior participação dos indivíduos na discussão das questões ambientais.

Figueiredo (2003), em estudo desenvolvido sobre a gestão do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, destaca que esses comitês detêm da responsabilidade de

promover discussões sobre o uso dos recursos hídricos, arbitrar em conflitos existentes, além de acompanhar, sugerir e cobrar o desenvolvimento e implementação do aparato legal da gestão das águas no Estado. De acordo com a Lei 3.870, os Comitês de Bacias Hidrográficas têm, em sua composição, membros vinculados a órgãos públicos, aos municípios aos quais a referida bacia hidrográfica atinge e aos usuários das águas dotados de interesse em gerir o uso dos recursos hídricos. De modo geral, o objetivo da criação desses comitês gira em torno da descentralização das decisões voltadas para as políticas públicas. De modo específico, há o acompanhamento e o levantamento das demandas da população usuária das bacias hidrográficas, bem como há a necessidade de estimular a sociedade civil a participar dessa busca pela resolução dos problemas envolvendo tal conjuntura.

Sobre a institucionalização e a iniciativa das instâncias governamentais, Giddens (2010), em seu estudo desenvolvido sobre a política da mudança climática, defende que é necessário reconhecer a importância dessas instâncias, tanto no âmbito nacional como nos governos estaduais e municipais. Contudo, esses promotores de políticas públicas tem sua influência maior na base local, o que pode levar a um impacto muito maior na promoção dessas políticas públicas. Isso se caracteriza como uma das contribuições relevantes propostas pelo neo-institucionalismo, em que destaca as lógicas de funcionamento dessas instituições que, através de dinâmicas próprias, fundamentam e dão molde para as políticas públicas e seus modos de execução. Consoante a isso, a literatura brasileira tem salientado sobre a institucionalização da questão ambiental em vários segmentos a partir da profissionalização desta, como uma forma de legitimar e dar credibilidade às suas ações. Desse modo, o uso do saber técnico apresenta-se como um fator fundamental para a configuração e funcionamento do aparato governamental e burocrático para o meio ambiente, assim como recai no processo de formulação e execução das políticas públicas.

Diante do que já foi exposto até aqui, é importante salientar dois aspectos importantes na criação dessa política de gestão dos recursos hídricos e da política ambiental em Sergipe. O primeiro aspecto diz respeito ao fato de a Política Estadual de Recursos Hídricos ter sido discutida e implantada mesmo antes da Política Nacional de Recursos Hídricos (inclusive, muitos atores envolvidos com a questão ambiental em

Sergipe defendem que a política local influenciou nos moldes da política nacional). O outro aspecto diz respeito à participação da sociedade civil, representada pelos Comitês de Bacias Hidrográficas para auxiliarem no gerenciamento desses recursos, embora a atuação desses comitês tenha sido deturpada por conta de questões político/partidárias que nortearam algumas de suas gestões.

1.3.2. O movimento ambientalista sergipano e sua contribuição para a construção da causa

O processo de abertura política pelo qual o Brasil passou durante a década de 1980 permitiu o aumento da participação popular em diferentes discussões no cenário político. Essa conjuntura repercute em Sergipe, quando é notório o aumento no número de sindicatos, de associações e organizações não-governamentais. No que concerne à questão ambiental, essa passa a ser debatida em várias instâncias, e até mesmo a ser incorporada na mudança de comportamento dos indivíduos.

Por essa perspectiva, na esfera civil as primeiras mobilizações registradas em defesa da causa ambiental partem da iniciativa das associações de bairro. A que mais se destacou foi a Associação de Moradores e Amigos do Bairro América – AMABA. Esta associação foi fundada em 14 de abril de 1983 e se destacou no cenário sergipano por fazer parte da construção de um problema público e posterior resolução do problema através de denúncias e manifestações contra os problemas ambientais e de saúde causados por uma fábrica de cimento instalada no bairro América, em Aracaju. Além da atuação da AMABA frente aos problemas causados, é importante salientar a participação conjunta com a paróquia do bairro e com a Universidade Federal de Sergipe, o que trouxe uma maior visibilidade para a causa, fazendo com que os órgãos de defesa ambiental tomassem as providências para fiscalização e autuação da fábrica, o que acarretou na sua mudança de local. Por essa ótica, o conflito socioambiental em torno do bairro América aspectos relacionados ao uso da mídia para dar visibilidade ao problema, a pressão popular, as mobilizações e todo um repertório de ação utilizado (panfletagem, passeatas, abaixo-assinados), e como influenciaram diretamente para que a fábrica fosse desativada. Alguns veículos de comunicação enfatizaram a tentativa

de resolver os problemas ambientais gerados pela referida fábrica de cimento instalada em 1967 nas proximidades do bairro. A AMABA foi de fundamental importância, em conjunto com a paróquia São Judas Tadeu, para a denúncia dos problemas que a fábrica trouxe para a população de seu entorno. Esse tipo de aliança é uma questão bastante interessante exposta por Goirand (2009), apontando que esses tipos de movimentos tiveram apoio significativo da Igreja Católica, ganharam visibilidade e, com isto, os repertórios de ação também foram modificados para o pacifismo das manifestações e passeatas.

Já em 08 de agosto de 1983 é fundada a Associação Sergipana de Proteção Ambiental – ASPAM, que, diferente da AMABA, se constituía enquanto uma ONG estritamente ambientalista, trazendo um caráter científico para a causa no Estado. Teve como fundador o Sr. Genival Nunes Silva, que possui formação em psicologia e biologia e preside, desde janeiro do ano de 2007 até a presente confecção deste trabalho, a ADEMA e a SEMARH. Sua atuação pautou-se na conservação e proteção do meio ambiente, em projetos de conscientização da sociedade e em denúncias de irregularidades. Entre essas atuações, está o caso emblemático do aterro da praia Treze de Julho, em Aracaju/SE, em que a ASPAM usou de um conjunto de ações para impedir que realmente fosse realizado o aterramento do local. Essas mobilizações opuseram-se à ação da Prefeitura Municipal de Aracaju que tinha o intuito de elaborar uma terraplanagem numa das margens do Rio Sergipe localizada no bairro, o que segundo muitos estudiosos acarretaria em problemas para o referido rio.

Sobre a atuação da ASPAM, Felizola e Costa (2010, 2012, 2012a), detentores de um importante conjunto de trabalhos sobre as instituições, atores e estratégias dos movimentos socioambientais em Sergipe, indicam que este movimento adquiriu um formato criativo, aquilo que os autores chamaram de “primeira fase do movimento”, que correspondeu entre os anos de 1983 e 1992. Para a ação contra o aterro mencionado no parágrafo supracitado, destaca-se a estratégia utilizada denominada de “Esse mangue é sério”, que se tornou uma espécie de projeto de divulgação e conscientização da importância do mangue localizado naquela região. Ou seja, o conjunto de autoridade científica que fez parte da ASPAM, legitimou o problema em torno da praia do bairro Treze de Julho, em conjunto com sua publicização, e fez com

que a ação do problema fosse posto a tona, numa tentativa de conscientização para os possíveis danos que poderiam ser causados se o projeto de lei viesse a ser aprovado.

Por volta de 1985 é criada a Pensar Verde[3]. Sua principal liderança, o Sr. Reinaldo Nunes, representa um ator importante para entender a conjuntura ambiental em Sergipe, pois além de estar à frente da Pensar Verde, este foi Secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos entre os anos de 2001 e 2002, além de ter sido um dos fundadores do Partido Verde. Assim como a ASPAM, a Pensar Verde adotou um viés científico e sua principal luta estava baseada em projetos de defesa da Serra de Itabaiana e de defesa do manguezal do bairro Treze de Julho em Aracaju. Este caso, além de estar caracterizado pelo ambientalismo de cientistas, que foi crucial para a construção da causa em Sergipe, está centrado também em um ambientalismo dos políticos profissionais, pelo fato de a causa ambiental transcender as instituições e atingir a plataforma política, o que ocorreu com a liderança da Pensar Verde (FELIZOLA; COSTA, 2012b, 2012c).

Já no final da década de 1980 é criado o Movimento Popular Ecológico – MOPEC. Segundo Felizola e Costa (2010), esta instituição surge a partir de deliberações do Primeiro Encontro de Agentes de Projetos II, da Coordenadoria Ecumênica de Serviços – CESE. Sua principal causa estava pautada em interrelacionar a questão social com a ambiental, a partir da realização de campanhas locais de defesa e de projetos para a implantação da educação ambiental em escolas. Entre as várias ações que foram desenvolvidas por este movimento, a partir da vinculação com o grupo SOS São Conrado, destaca-se a ação a poluição que estava ocorrendo em uma lagoa em um bairro através de abaixo assinado, denúncias na imprensa sobre a referida poluição e reinvindicações junto à Prefeitura Municipal de Aracaju. Esse conjunto de ações tinha um objetivo maior, o de trazer melhorias para a qualidade de vida dos moradores do bairro, através do saneamento básico e calçamento das ruas (FELIZOLA; COSTA, 2012a, 2012b).

Apesar de Sergipe, nessa época, já ter uma legislação voltada para a proteção ambiental, há uma campanha desenfreada, por parte dos gestores de Aracaju, para

[3] Não existem informações precisas de quando a Pensar Verde foi criada, assim como o ano do seu término.

corrigir os déficits habitacionais da época, provocando uma vasta devastação de muitos manguezais localizados em zonas de especulação imobiliária. No ano de 1990, o então prefeito de Aracaju elaborou e decretou um projeto de lei, denominado de “Projeto Praia Formosa”, que dava o direito de aterrar os manguezais localizados no entorno da Avenida Beira Mar, alegando como objetivo o investimento no turismo da região, o que poderia alavancar a economia. Contudo, com a intensificação da discussão na mídia local e com a atuação de instituições ambientalistas e estudantes universitários, ainda em junho de 1990 foi expedida uma liminar que proibia a execução do projeto. E, no dia 13 de julho de 1990, realizou-se uma das mais importantes manifestações voltadas para a proteção dos manguezais da região. Toda essa mobilização resultou na aprovação de um projeto ao qual dava as delimitações do espaço físico que deveria ser protegido; tal projeto era de autoria do então deputado estadual Marcelo Déda (ALMEIDA, 2003).

Sobre o caso das lideranças da Pensar Verde e da ASPAM ocuparem postos dirigentes na esfera política, isto revela que a atuação de alguns atores sociais na defesa das causas ambientais e da participação em instituições está diretamente ligada a um conjunto de recursos, tanto culturais quanto políticos. Esse pressuposto é evidenciado por Oliveira (2008), em seu estudo sobre engajamento político/militante, quando o referido autor demonstra que esse tipo de atuação está estreitamente ligado à bagagem cultural e política herdada do grupo familiar de origem, além da intensa militância em organizações estudantis, partidárias e movimentos sociais diversificados.

Até este momento, é importante salientar que o aumento das discussões ambientais promovidas por diversos atores aqui expostos, ainda que de forma tímida, foram capazes de ganhar a atenção da mídia, detentora de grande responsabilidade para a confecção de um problema público de cunho ambiental. Em Sergipe, essas discussões intensificam-se a partir de 1990, como a criação de outras instituições no Estado, tais como as agências de regulação ambiental e outras instâncias que propuseram a participação da sociedade civil no processo de construção de uma agenda política sobre o tema. Contudo, os movimentos até aqui trabalhados não tinham como propósito a aproximação com as instâncias governamentais do Estado, mas sim atuar diretamente na sociedade e nas demandas reais desta.

Logo, houve uma tentativa de equilibrar a atuação do Estado e da sociedade civil. Esse movimento ambientalista, decorrente dos novos movimentos sociais, permitiu formar e reproduzir novas ideologias através do investimento em recursos midiáticos e em ações voltadas para a diversidade sociocultural. Além disso, um novo modelo de democracia trouxe novos cenários de participação e mobilização social, o que possibilitou a criação de espaços de discussão voltados para a formação de Agendas 21 e para a criação do plano diretor.

Em um cenário mais consolidado, surge em 1998, na cidade de Estância/SE, a organização não-governamental “Água é vida”. Esta tem como objetivo contribuir com a defesa do meio ambiente através da promoção de atividades direcionadas para a importância dos recursos naturais, além de representar a sociedade em reivindicações junto aos órgãos ambientais. Segundo Felizola e Costa (2012c), esta ONG adotou uma política de denúncia muito atuante, o que acarretou em diversos resultados positivos para as suas reivindicações, tais como a recuperação de riachos, ações judiciais para a recuperação de gasodutos, melhor gestão do aterramento sanitário, campanha de conscientização contra o desmonte de dunas e monitoramento de rios.

Esse cenário político da década de 1980 e 1990 tornou-se favorável ao aumento e atuação desse tipo de instituição, que passou a adotar modos de ação mais diversificados, o que originou um espaço de conflito e de luta, mas estruturado. Isso se deve ao processo de abertura política que acarretou na Constituição de 1988 e reestruturando os partidos políticos, fazendo com o que as instituições de viés ambientalistas adotassem novas formas de ação e articulação. Diante disso, Loureiro e Pacheco (1995), enfatizam que

> A partir de 1986, os objetivos das campanhas ambientalistas se tornam mais definidos, com alvos e "vilões" mais explícitos. Propõem ações mais concretas ao Executivo e movimentam a opinião pública com mais desembaraço. Em suma, a postura ativista dos grupos ambientalistas é ampliada, abrangendo não apenas articulações com outros setores da sociedade, lançamento de candidatos "verdes" em diferentes partidos, mas, também práticas de confronto com o Poder Executivo (LOUREIRO, PACHECO, 1995, p. 147).

A composição dessas organizações ambientalistas também passa por mudanças. O que antes era marcado por membros dotados de uma visão mais

romântica sobre a natureza, agora, além desses, encontram-se profissionais dotados de saber técnico na área ambiental, estudantes e militantes. Por outro lado, também formam-se redes de relação, entre elas estão alianças com Ministérios Público, com políticos que adotaram a pauta ambiental, com técnicos aliados ao governo e com a imprensa. Essa articulação, segundo Loureiro e Pacheco (1995), serviu para tornar as lutas ambientais mais eficazes, mas fragilizando o movimento logo em seguida, isso porque o governo não estava mais do lado contra a defesa do meio ambiente. Esse esgarçamento acabou, por um lado, por intensificar o processo de profissionalização de muitas instituições, que utilizaram a estratégia de legitimação das informações para atuarem de forma mais consolidada, e por outro lado, aproximou essas organizações ambientalistas de sindicatos, partidos políticos e organizações sociais. No caso de Sergipe, esse movimento também passou por renovações, fazendo com que se vinculasse a outros grupos em ações públicas.

Já o início de 2000 é marcado pela fundação da Sociedade de Estudos Múltiplos, Ecológica e de Artes - Sociedade SEMEAR. Essa Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – visa o “bom relacionamento” do meio ambiente social e natural com os desafios impostos ao terceiro setor. No que corresponde ao meio ambiente, especificamente, a Sociedade Semear atua principalmente na área de educação ambiental, na gestão de unidades de conservação e restauração de florestas. Para Felizola e Costa (2012c), esta instituição é tida atualmente como referência na área ambiental em Sergipe e é detentora do maior corpo técnico existente. Em 2003 são criados o Instituto Árvore, antigo Centro de Pesquisas e Estudos Científicos e Sociais – CEPECS, e a Organização Sócio Cultural Amigos do Turismo e do Meio Ambiente da Barra dos Coqueiros/SE – OSCATMA. O primeiro é formado por universitários de várias instituições do Estado e adotou uma atuação mista, pautada em denúncias e projetos de educação ambiental. Sua liderança, o Sr. Carlos Eduardo Silva, atualmente dirige o setor de comunicação do Partido Verde, mas já foi vinculado ao Partido dos Trabalhadores e ao Partido dos Democratas. Já a segunda tem o foco específico de promover a boa relação entre o turismo e o meio ambiente na região do litoral sul de Sergipe. Já a Ciclo Urbano foi fundada em 2007 a partir do aumento do foco sobre mobilidade urbana e o uso de bicicleta como meio de transporte. Para

Felizola e Costa (2012c), esta instituição tem o objetivo de incentivar o uso de bicicleta, assim como outras formas de locomoção menos poluidoras, numa tentativa de melhorar a qualidade dos transportes na cidade de Aracaju/SE. E, por fim, no mesmo ano é fundada a Associação Desportiva, Cultural e Ambiental do Robalo – ADCAR, uma organização não governamental que tem como atividade principal a promoção de saúde, da cultura, além de defender o patrimônio histórico e os recursos naturais do povoado (FELIZOLA; COSTA, 2012c).

O quadro apresentado acima mostra que o movimento ambientalista em Sergipe segue uma dinâmica de atuação em que, por um lado, estão aquelas organizações aliadas às comunidades, bairros e associações, que juntas buscam por causas próprias desses locais, bem como lutam por ações em prol de uma melhor relação sociedade-natureza e, por outro lado, têm-se aquelas que atuam a partir de denúncias, assim como na criação de projetos de educação ambiental, na publicização de problemas de degradação ambiental, guiadas pelo uso do saber técnico que dá respaldo para a construção de argumentos para a causa defendida.

Diante do que foi exposto, é perceptível, neste subtópico, evidenciar que a estrutura de oportunidade política oferecida pelo processo de redemocratização e de abertura política do Brasil favoreceu o surgimento e a institucionalização da causa ambiental em diferentes cenários da sociedade. No tocante a Sergipe, pode-se perceber que as ações coletivas oriundas de diversos grupos da sociedade sergipana configuram-se como atores importantes para fazer frente aos problemas de cunho ambiental, assim como suas ações influenciam diretamente na formulação de políticas públicas e na resolução de problemas de degradação do meio ambiente. Perante a baixa atuação do Estado em fiscalizar e punir os crimes ambientais ou criar medidas de proteção, o poder público e os atores sociais efetivamente engajados na causa ambiental “usam” de ações coletivas, além de todo um conjunto de repertórios de ação já mencionados, para chamar a atenção dos órgãos responsáveis pela política ambiental. Diante disso, esse conjunto de ações configura-se como fator decisivo para a formulação de políticas públicas de gestão ambiental e de resolução de problemas de degradação ambiental.

Desse modo, a chamada “crise ambiental” promoveu a busca por novas formas de relação da sociedade com o meio ambiente; discurso reforçado com a criação do conceito de desenvolvimento sustentável. Além disso, a demanda por democracia e por participação social fez com que as instâncias governamentais passassem a rever alguns dos seus paradigmas, assim como sua própria concepção de democracia numa maneira em que pudesse incluir as demandas emergentes de sustentabilidade, participação social e gestão dos recursos naturais (CARNEIRO, 2003). O que pode ser expresso pelo “estado de lutas” (LOUREIRO; PACHECO, 1995) dos diferentes momentos em que diversos grupos formam-se e consolidam-se no campo ambiental do Brasil, assim como pelas lutas travadas em alguns subcampos, tais como conflitos entre agências do governo, associações, grupos ambientalistas e o Estado.

2. O Rio Sergipe na Agenda das Políticas de Gestão Ambiental: Problema Público, Construção de Causa e o Banco Mundial

O presente capítulo incide primeiramente em uma abordagem que pretende elaborar uma espécie de sociogênese do Programa Águas de Sergipe, bem como resgata a discussão que deu origem ao mesmo a partir da construção do problema público em torno do rio que dá nome ao Estado. Além disso, há a tentativa de analisar e problematizar a atuação do Banco Mundial junto ao Estado, através de sua determinação para que políticas públicas de gestão ambiental, nos moldes do Programa Águas de Sergipe, sejam criadas e executadas. Sumariamente, trata-se aqui de contextualizar, de modo geral, como esse referido programa de revitalização está posicionado no cenário das políticas públicas de gestão ambiental para, dessa forma, auxiliar no entendimento mais extenso sobre as tipologias das políticas públicas e suas dinâmicas nos processos de criação. Lembra-se que alguns pontos tratados no decorrer deste capítulo poderão ser melhor esmiuçados em capítulos *a posteriori*.

Por se tratar de uma política pública consensual, tendo por base a ação do Estado e do Banco Mundial, é que a implementação do Programa Águas de Sergipe se configura de uma maneira diferente do que ocorre em outras políticas públicas para o meio ambiente. Um exemplo dessa disparidade está no estudo de Barcelos (2010) que investigou as interações, os atores e a formação das coalizações de defesa no processo de política pública, especificamente da política de silvicultura do Rio Grande do Sul. O referido estudo está respaldado, de um lado, por enfoques que dizem respeito ao papel desempenhado por Organizações Não-Governamentais e sua relação com o Estado e, por outro lado, estão aqueles que dizem respeito ao alto grau de conflito em processos de políticas públicas e a participação e influência de atores societais no resultado da política. Desse modo, o autor concluiu que atores dotados de *expertise* na área ambiental tiveram sucesso ao influenciar, efetivamente, no desenho da política, fazendo com que a lógica político/partidária tivesse menor alcance. Entretanto, mesmo sendo uma política marcada pelo consenso, o Programa Águas de Sergipe se assemelha à politica de silvicultura investigada por Barcelos (2010) na medida em que

ambas são marcadas pela participação de atores dotados de saber técnico na área ambiental e que influenciaram diretamente os seus moldes.

2.1. Situando o Programa Águas de Sergipe: imagens da política

Temas relacionados às políticas públicas, sejam elas das mais diversificadas áreas, geram vários debates. Tratando-se das políticas ambientais, esses debates giram em torno dos modelos incipientes de criação dessas políticas e de ação dos órgãos governamentais para uma agenda de discussão sobre a causa, além da exequibilidade destas e da pressão internacional. Contrárias às políticas públicas nacionais e locais geridas pelo referencial desenvolvimentista de outrora, agora sua constituição pauta-se no discurso centrado na ideia de desenvolvimento sustentável, uma alternativa para um novo arquétipo de modernização da sociedade, que adentrou nas agendas com maior atenção a partir da década de 1990. Esse *frame* ambientalista visa à redistribuição dos recursos através da proteção ambiental e do desenvolvimento socioeconômico. Posto isso, ao ter-se a finalidade de analisar um programa de revitalização nos moldes do Águas de Sergipe, é necessário ter a ciência que esse programa foi constituído a partir de uma demanda proposta por uma agenda. Não obstante, é válido salientar os esforços do Estado em criar uma política possivelmente eficaz para a gestão do meio ambiente, numa tentativa de racionalizar os modos de utilização dos recursos naturais. Desse modo, as discussões que pautam o surgimento do Programa Águas de Sergipe decorrem de um cenário onde a pressão internacional para a proteção e conservação do meio ambiente e uma política governamental com olhar para a causa já estão consolidadas. Em nível local, esse cenário é marcado pela consolidação da política e do movimento ambientalista, mas sua política de recursos hídricos, assim como a nível nacional, ainda é relativamente recente.

Antes de adentrarmos na discussão sobre o referido programa, é válido ressaltar o porquê de a Bacia Hidrográfica do rio Sergipe ter sido a escolhida como foco dessa política. Trata-se de uma bacia que concentra um grande número de problemas, a exemplo da falta de esgotamento sanitário, além de comportar quase metade da

população de Sergipe, distribuída em 26 municípios. As inquietações com os problemas que afligem esse rio datam de 1974 com um trabalho intitulado “Levantamento dos Recursos Hídricos de Superfície do Estado de Sergipe”, ao qual demonstrou preocupação com a poluição dos rios que compõem o Estado. De modo específico, o estudo demonstra a importância do rio Sergipe e como esse necessita de maior atenção devido ao polo industrial de Aracaju e dos municípios circunvizinhos que realizam o descarte de seus esgotos no referido rio (CONDESE/ITPS; 1974). Outra questão importante é o fato de os indivíduos se sentirem representados por ele devido a uma questão histórica: o rio Sergipe era utilizado para escoamento da produção, sendo sinônimo de desenvolvimento e organização social.

Grosso modo, esse programa busca o fortalecimento do marco institucional referente à gestão do meio ambiente e dos recursos hídricos, de suas políticas públicas correlatas e da implantação de ações voltadas para a revitalização da bacia hidrográfica do rio Sergipe. De modo específico, com o propósito de se tornar uma política de longo prazo, indica assegurar o fortalecimento e a promoção do uso sustentável dos recursos hídricos, bem como expandir e melhorar a infraestrutura e o saneamento ambiental. Todos esses objetivos estão ligados a uma perspectiva comum: a de criação e execução de um programa respaldado pela integração entre órgãos públicos que estão envolvidos com a gestão ambiental. Adicionalmente, e segundo o Sumário Executivo Ambiental datado de 2008, o Programa Águas de Sergipe tem em sua concepção, além de ações voltadas para o fortalecimento da gestão ambiental, o aprimoramento da gestão do saneamento e infraestrutura hídrica. Como estratégia de atuação ambiental, essas ações foram divididas em um conjunto voltado para a recuperação de passivos ambientais e ações que buscam reverter o quadro de degradação identificado.

O referido programa está estruturado, segundo o Sumário Executivo Ambiental confeccionado por engenheiros ambientais, a partir de três componentes descritos abaixo:

I. Gestão de recursos hídricos e desenvolvimento institucional; que consiste na integração da SEMARH, ADEMA, Instituto Tecnológico e de Pesquisas do Estado de Sergipe – ITPS – e Comitê da Bacia do rio Sergipe, desenvolvimento da gestão ambiental, dos recursos hídricos, do uso do solo,

delimitação de Unidades de Conservação e criação de uma comunicação e um projeto de educação ambiental.

II. Água e irrigação; que consiste na modernização da infraestrutura hídrica da bacia do rio Sergipe, bem como dos perímetros irrigados e gestão da agricultura irrigada.

III. Águas e cidades; tendo como subcomponentes a ampliação e melhoria no sistema de abastecimento de água e a implantação de sistemas de esgotamento sanitário em municípios da bacia.

Entretanto, para entender a dinâmica da construção desse programa é necessário salientar que suas discussões iniciam-se quando Sergipe participou ativamente do Programa PROÁGUA Semiárido. Durante a execução do Programa PROÁGUA Semiárido[4] em Sergipe (um programa a nível federal, financiado pelo Banco Mundial e intermediado pela Agência Nacional de Águas) houve a identificação, por parte do Banco Mundial, da deficiência na gestão dos recursos hídricos em Sergipe, o que acarretou no início da "inclinação de olhar", segundo depoimentos do Superintendente de Recursos Hídricos e do representante do Banco Mundial, para a construção do problema em torno do rio, que consistiu na sinalização e indicação de que o Estado de Sergipe necessitava de uma estruturação da gestão dos recursos hídricos, pois a mesma encontrava-se muito fragilizada. Isso se caracterizou como uma tentativa de assegurar um arcabouço institucional para a gestão das águas. Desse modo, o Programa Águas de Sergipe começa a ser pensado ainda no início do ano 2000, mas as medidas para criá-lo e executá-lo intensificam-se a partir de 2007, capitaneado pela SEMARH e por outras instituições, e tendo sua aprovação no ano de 2009.

[4] O Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Semiárido Brasileiro - PROÁGUA SEMIÁRIDO - foi desenvolvido de 1997 a 2002 pelo Ministério do Meio Ambiente e compreende os Estados de Minas Gerais, Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. Seu principal objetivo pautava-se no desenvolvimento de estudos e projetos de melhoria na disponibilidade e na demanda de água na região do semiárido brasileiro (Maiores informações em: http://www.cnpma.embrapa.br/projetos/ecoagua/princip/proagua.html).

Para a criação do referido programa foi formada a Unidade de Preparação do Programa Águas de Sergipe – UPP – em abril de 2009, através da Portaria nº 11/2009. Tal portaria designou 28 membros que fariam parte do quadro técnico de preparação desse projeto, advindos de diversas instituições públicas que tratam da gestão do meio ambiente no Estado[5]. Abaixo, a título de ilustração, segue o organograma executivo, que auxilia no entendimento de como está estruturada a integração dos órgãos para a criação do programa:

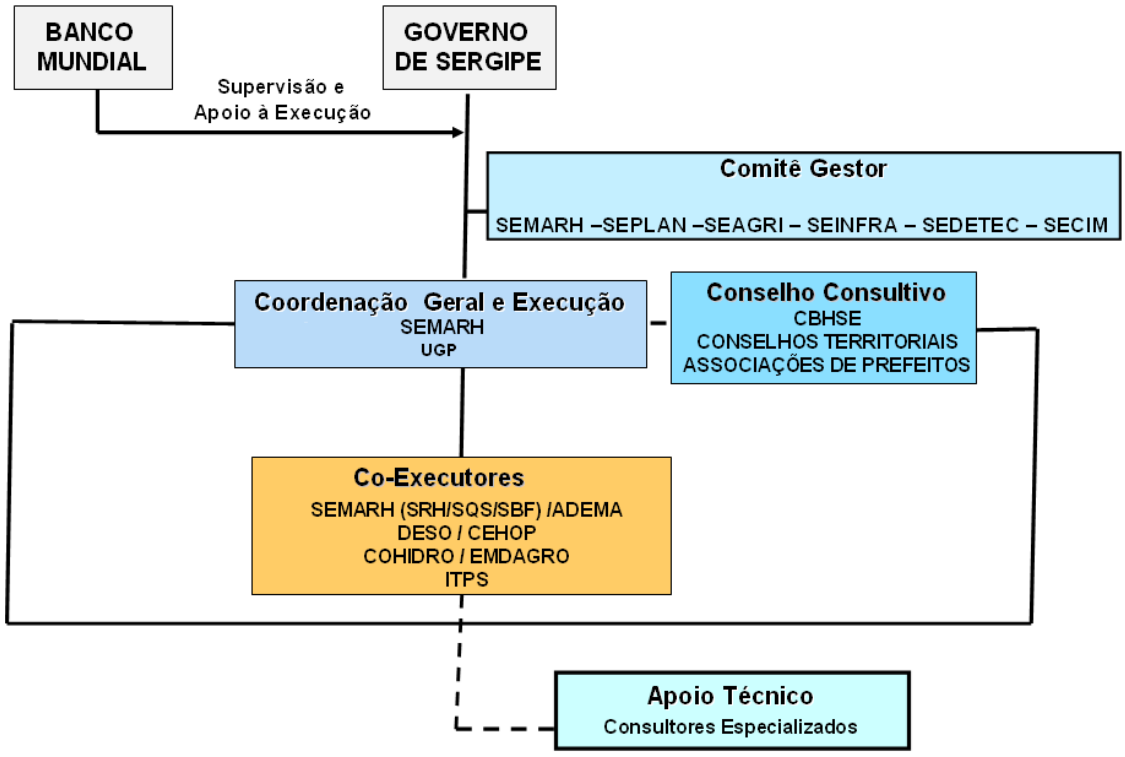

Figura 3: Organograma Executivo do Programa Águas de Sergipe. Fonte SEMARH/SRH (2008)

A figura acima retrata a integração para a criação e execução do Programa Águas de Sergipe. Esse tipo de gestão consolidou-se no cenário institucional brasileiro

[5] Constam, participando da criação do Programa Águas de Sergipe, as seguintes instituições públicas: Superintendência de Recursos Hídricos de Sergipe, Administração Estadual de Meio Ambiente, Superintendência de Biodiversidade e Florestas, Secretaria de Planejamento e Orçamento, Procuradoria Geral do Estado de Sergipe, Companhia de Saneamento de Sergipe, Secretaria da Fazenda, Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe, Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia de Sergipe, Secretaria de Agricultura, Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe, Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas e, por fim, o Instituto Tecnológico e de Pesquisa do Estado de Sergipe.

há pouco tempo, relativamente, mas é considerado fruto do que ocorre desde o início de 1970 no que tange à construção da causa ambiental, o que permitiu essa interface entre o Estado e a sociedade. Esse tipo de gestão tem o propósito de administrar as bacias hidrográficas de uma forma que evite a deterioração da mesma, a partir do entendimento do papel, responsabilidades e atribuições de cada ator nesse processo. O objetivo maior é que interesses coletivos prevaleçam sobre os interesses particulares (MACHADO, 2003).

Já a escolha dos 28 membros mencionados logo acima se justifica pela trajetória e atuação profissional desses técnicos nas referidas instituições das quais faziam parte, bem como do saber técnico especializado nas áreas de competência de cada instituição e como esse saber poderia contribuir para a criação do programa, em consonância com os outros saberes. Além disso, o interesse em elaborar um programa, nas dimensões do Águas de Sergipe, de modo integrado com outras instituições configura-se como um dos principais diferenciais, se comparado a outros processos de criação de políticas públicas de cunho ambiental.

É importante ressaltar que um dos fatores que chamam atenção dos órgãos para a criação e execução de um programa desse nível recai numa abordagem sobre os problemas sociais e ambientais aos quais perpassam pela bacia hidrográfica do rio Sergipe, além dos aspectos físicos e socioeconômicos (recursos escassos, número elevado de população com baixa renda, uso de agrotóxicos). Ademais, a localização da bacia contempla metade da população residente no Estado, configurando-se como a bacia que detém de maior relevância. Dessa forma, esse programa foi criado numa tentativa de solucionar o problema da escassez de água, bem como fazer com que sua gestão acontecesse a partir de uma perspectiva integrada e multissetorial. Mais especificamente, há a pretensão de expandir os serviços básicos de saneamento ambiental, investir em projetos de irrigação numa tentativa de desenvolver o setor agrícola. Por essa ótica, o fenômeno da seca caracteriza-se como um argumento legítimo que regulou uma série de políticas públicas, como aponta Ribeiro (2002) quando analisa a construção da seca como um problema no Nordeste do Brasil. Segundo o referido estudo, a seca enquanto problema social só foi possível a partir do momento em que o Nordeste foi se afirmando enquanto região, o que veio a acontecer

no início do século XX. Além disso, e com a ocorrência cada vez mais acentuada do fenômeno, engenheiros dotados de saber técnico na área deram legitimidade para o discurso de que havia a necessidade de intervenção (RIBEIRO, 2002).

Desse modo, o início da discussão para a criação de um problema público em torno do rio Sergipe que resultasse em uma política pública parte da identificação provinda do Banco Mundial, da defasagem no sistema de gestão dos recursos hídricos em Sergipe, da necessidade de melhoria da qualidade da água do rio e da qualidade de vida dos indivíduos que o utilizam como meio de subsistência. Tal problema, posteriormente, foi publicizado em conjunto com atores da sociedade civil, técnicos e com o próprio Estado. Segundo Cefaï (1996), um problema público é construído a partir de um processo de produção de histórias e interpretações, fruto de interações, interlocuções e soluções propostas pelos atores. O "público" – objeto de publicidade – é dimensionado por um conjunto de significados legais e detém uma parcela de autoridade do Estado. Para tornar-se público, o problema necessita ser divulgado diante do que Cefaï chamou de testemunhas. Metaforicamente, seria como revelar um segredo. Porém, o "público" também pode significar algo já conhecido através de rumores ou opiniões preestabelecidas em atendimento a uma reunião ou encontro. Para complementar esse ideário, Lança (2000) defende que a construção de problemas públicos trata-se, especificamente, de uma forma de problematizar acontecimentos que estão causando desconforto para uma parcela de indivíduos, porém é preciso que esses acontecimentos sejam tematizados. Esses problemas são construídos a partir de uma questão particular e que, posteriormente, passam a ser coletivos; adquirindo uma perspectiva comum.

Sucedidas as reuniões de preparação do projeto, realizaram-se, concomitantemente, audiências públicas e consultas públicas sobre o referido programa. A primeira delas ocorreu em forma de consulta pública na cidade de Itabaiana em abril de 2009, tendo o propósito de apresentar o programa à sociedade e receber sugestões que pudessem melhorar o projeto. Nessa audiência, a sociedade civil, representada por poucos indivíduos, mostrou-se preocupada com um projeto que conseguisse dar conta de abranger a educação ambiental, a melhoria no saneamento básico, afora as indagações sobre como os órgãos competentes iriam realizar a

revitalização da bacia hidrográfica do rio Sergipe e como integrar a população nesse processo. Além disso, a comunidade acadêmica também se mostrou interessada em saber do modo como o Estado iria operacionalizar o programa e como se deu o interesse do Banco Mundial em financiá-lo. Essa preocupação demonstra que os indivíduos começam a se interessar pelos problemas causados ao meio ambiente em detrimento do crescimento econômico e industrial, bem como o Estado tem criado fórmulas para resolvê-los. Contudo, as dezenas de indagações postas em pauta durante a audiência pública esbarraram em um discurso muito politizado, o que dificultou a interação entre a sociedade civil, a comunidade acadêmica e os órgãos estatais presentes.

Tal dificuldade encontrada pela sociedade em ter respostas para as suas indagações contradiz o documento formulado para a discussão na primeira audiência, que contou com engenheiros, promotor de justiça, representantes de instituições públicas, ONGs, técnicos, alunos e professores da Universidade Federal de Sergipe. Durante narrativa registrada na Carta Consulta, datada de novembro de 2008, é esclarecido que o Estado, por meio da Secretaria de Planejamento, apresentou a Carta Consulta ao Banco Mundial, justificada e confirmada pelas demandas do planejamento participativo, como pode ser expresso na figura abaixo:

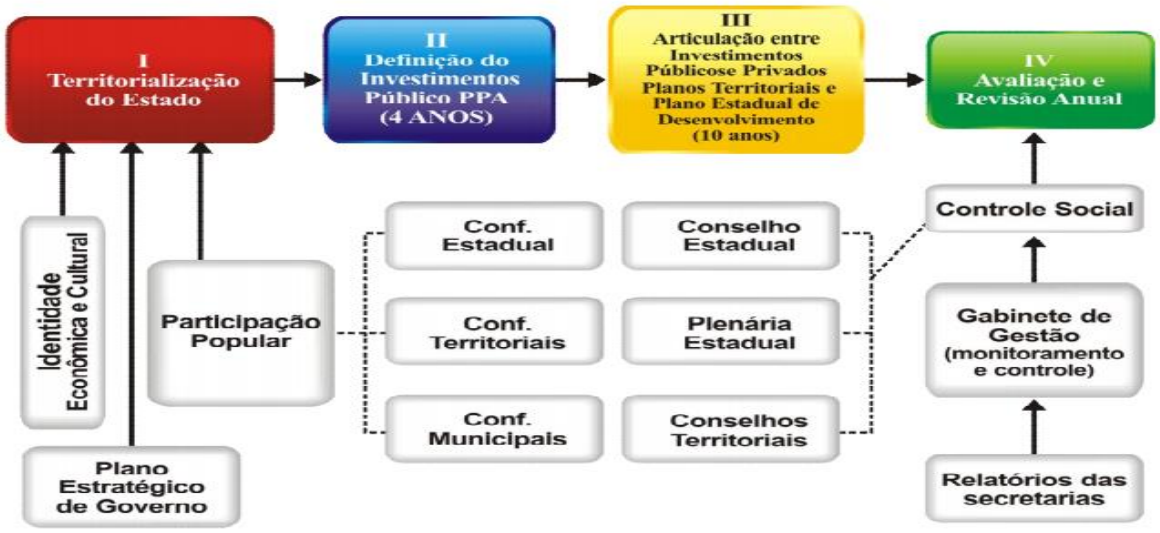

Figura 4: Etapas do Planejamento Participativo na criação do Programa Águas de Sergipe. Fonte: Carta Consulta “Águas de Sergipe” de 12/11/2008.

Esse Planejamento Participativo proposto caracteriza-se como um meio de interação entre o Estado e a sociedade e constitui-se como um instrumento em que há a junção das decisões tomadas por todos os atores sociais que fizeram parte desse processo. Além disso, o processo de consulta popular permite expressar e criar, na ótica do desenvolvimento enquanto processo histórico e social, propostas políticas e projetos que conciliem o Estado e a sociedade a partir dos interesses e necessidades de atores da sociedade civil. Entretanto, essa proposta de gestão integrada dos recursos da bacia hidrográfica do rio Sergipe, através da criação de uma política pública, ultrapassa o caráter técnico-científico e adentra em interesses políticos, econômicos e culturais. Segundo Machado (2003), para o funcionamento da coisa pública é necessário desvelar esses interesses, ou seja, ações de cunho técnico-científico devem ser substituídas pela negociação sociotécnica, em favor da sustentabilidade da gestão, já que "*quem vive e molda, portanto, o território de uma bacia hidrográfica, tem acesso a ele e tem o direito de sustento e abrigo*" (MACHADO, 2003, p. 128). Além disso, o planejamento participativo compõe o instrumento de mudança para as políticas públicas, mas esbarra em uma tradição centralizada e tecnocrata ainda muito presente no país. No que corresponde aos recursos hídricos, essa tradição ainda persiste, composta por especialistas dotados de poder de decisão.

Esse tipo de planejamento participativo faz parte do Programa de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos do Estado, preconizando que os atores sociais, representados pelos Comitês das Bacias Hidrográficas, detêm o direito de participar ativamente das definições correspondentes à política de recursos hídricos. Esse tipo de participação é norteado por alguns princípios, tais como o respeito mútuo entre os usuários das águas, sociedade civil e Estado, transparência nas informações, democratização do acesso, suporte técnico e diálogo constante objetivando a racionalidade voltada para o uso e preservação dos recursos hídricos. Para Guimarães (2008), a partir de relatos expostos em seu texto, é preciso salientar que, na prática, a despeito disso, esse conteúdo ocorre em um sentido diversificado, de modo que esses princípios ainda não se encontram congregados no próprio Estado. Tal enunciado vai de encontro àquelas teorias que defendem um sistema democrático em que o poder encontra-se nos diversos atores sociais que participam ou influenciam nos modos de

ação e tomadas de decisão dos órgãos públicos. Ousa-se aqui lançar como hipótese sobre o destaque para o planejamento participativo na constituição do Programa Águas de Sergipe, o fato de que esta seja uma tentativa de atenuar a falta de interesse demonstrada em outros processos de políticas públicas já criadas e exposta por estudos e relatos de atores sociais alocados na esfera estatal, mesmo que o discurso seja diferente do que é constatado na prática.

Continuadamente, as outras audiências aconteceram em fases estratégicas da elaboração do projeto. A primeira delas ocorreu na fase inicial para mostrar qual era a concepção de política proposta, e a outra aconteceu já no processo de aprovação do projeto, justamente para mostrar o que estava sendo delineado para colher informações e sugestões para que fossem agregadas ao projeto. Esse tipo de arena pública torna-se um importante recurso acionado pelos atores envolvidos na construção do problema em torno da bacia hidrográfica do rio Sergipe. O estudo sobre arena pública permite, de modo específico, identificar e analisar os conflitos gerados, as instâncias envolvidas, as articulações, as estratégias de ação, disputas e redes de relação que fizeram parte do processo de construção do problema público e posterior implementação de uma política pública (CEFAÏ, 1996; HASSENTEUFEL, 2008).

Esses momentos que marcam as audiências públicas caracterizam-se como caminhos de participação de toda a sociedade no planejamento provindos dos órgãos do Estado, exercendo seus direitos à informação e participação em assuntos de interesse em comum. Com o intuito de democratizar o processo de criação das políticas públicas, um espaço pautado na intenção democrática faz-se necessário na medida em que permite a discussão sobre as crenças, preferências individuais e procedimentos decisórios desses que participam. A participação social nesses espaços de discussão, envolvendo vários aspectos, tais como os sociais e econômicos, serve como uma forma de legitimação. Desse modo, esse espaço, se proporcionar um debate consistente entre o Estado e demais envolvidos, pode ser uma ocasião profícua para a construção de políticas públicas que possam atender efetivamente as demandas da sociedade. No que se refere às audiências e consultas públicas do Programas Águas de Sergipe, a participação popular serviu para legitimar essas audiências e consultas públicas, mas não foram as “vozes mais ouvidas”, tanto que, em seu projeto inicial, o programa não

dava destaque para o componente social, inserindo-o e dando maior atenção para este apenas depois de notificações do Bando Mundial quanto às suas políticas de salvaguardas sociais.

Como é sabido que toda política pública alude uma ideia de problema, esse tipo de espaço de sentido que norteia a construção de um problema público e posterior implementação de um programa é gerido por um referencial (MULLER, 1995). Dessa forma, os problemas de degração ambiental são considerados de interesse geral, pois envolvem uma discussão sobre o estilo de vida. E a escolha dos repertórios de ação, dos modos de publicização da causa e as redes acionadas irão determinar o nível de generalidade do problema. O referencial pode ser atrelado à arena pública no que corresponde a análise dos recursos acionados pelos atores envolvidos na construção do problema público em torno do objeto empírico aqui estudado. Assim, o referencial que norteia o Águas de Sergipe gira em torno do argumento principal desse programa, o de revitalizar a bacia hidrográfica do rio Sergipe a partir de uma perspectiva integrada, tendo como objetivo maior trazer qualidade de vida para os usuários do rio. Tal referencial está respaldado por um conceito central dos objetivos perseguidos pela gestão do meio ambiente, de modo que a qualidade de vida é um processo permeado por diversas circunstâncias que incidem no indivíduo.

Concomitante às audiências e consultas públicas, os argumentos para validar o problema em torno do rio são criados pela Unidade de Preparação do Projeto. A partir da análise do Relatório de Avaliação Ambiental, publicado em setembro de 2010, fica identificado como justificativa central o fato de que há uma tripla desigualdade no Estado, composta pela concentração de renda, infraestrutura e concentração do Produto Interno Bruto Industrial nas áreas de petróleo e energia hidrelétrica. Esses três fatores, segundo o referido relatório, ocasionam desigualdade social, territorial e pouca oferta de emprego nas regiões que não contemplam a chamada Grande Aracaju. A análise das características socioeconômicas e os indicadores sociais dos municípios levam a considerar que a bacia hidrográfica do rio Sergipe contempla mais da metade da população do Estado. Dessa população, a maioria reside em área urbana, com um Índice de Desenvolvimento Humano de 0,65 e não possui acesso ao sistema de coleta e tratamento de esgotos, além de não deter de um sistema de tratamento do lixo. Essa

justificativa dada explicita a intenção de demonstrar que há uma demanda por melhorias na condição de vida da população a qual a bacia hidrográfica do rio Sergipe abrange, numa tentativa de disponibilizar condições de salubridade ambiental. Desse modo, a construção de uma justificativa para os problemas em torno do rio não se insere apenas em argumentos técnicos sobre problemas ambientais, mas também injeta uma justificação que aborda questões sociais, como já mencionado. Essa justificação ambiental tem sua eficácia naquilo que Lafaye e Thevenot (1993) chamaram de diversidade de vozes, que não estão apenas pautadas na fundamentação de argumentos, mas também nos tipos de recursos envolvidos, influenciando diretamente em diferentes orientações de reivindicação.

A construção de argumentos para um problema público está baseada, segundo Spector e Kitsuse (1973), em reivindicações sobre condições que são indesejáveis ou ofensivas, consideradas pelos membros de um grupo enquanto tal. No caso do Programa Águas de Sergipe, o fornecimento dos dados para a construção do argumento moldam o discurso que acarretou na formulação da política pública. As definições, os dados, as estimativas e os exemplos servem de base afirmativa para a determinação do problema, a partir do estabelecimento dos limites deste, de sua importância, potencial e crescimento. Desse modo, a atenção do público ocorre quando há foco em temas ou preocupações de interesses potenciais, assim, problemas públicos não são designados por interesses hierarquicamente definidos, mas pelo foco na argumentação e dramatização que conferem legitimidade à causa. A partir da definição de Hannigan (2009) sobre problemas ambientais e problemas sociais, pode-perceber que a diferença entre estes recai no fato de os primeiros estarem mais ligados a descobertas científicas, mesmo em casos que envolvem questões morais e de justiça ambiental, além de uma base física incisiva, já os problemas sociais são inseridos nas arenas públicas e de ação a partir de argumentos morais, do que de fatos propriamente.

Ademais, necessita-se, neste texto, de adentrarmos de maneira mais detalhada sobre os fatores que possibilitaram a construção do problema ambiental que originou o programa aqui estudado, baseando-se no que foi defendido por Hannigan (1995). Assim sendo, o primeiro momento de construção do problema público configura-se pela

autoridade científica para a sua validação, de modo que foram desenvolvidos estudos através da SEMARH, da SRH e de empresas de consultoria ambiental, no que diz respeito à qualidade da água da bacia hidrográfica do rio Sergipe, ao saneamento básico, aos mananciais e aos indivíduos que usufruem do rio como meio de subsistência. O segundo momento é marcado pela publicização, estabelecendo um elo entre o problema ambiental e a ciência através da atenção que foi dada ao problema a partir da validação científica, a qual destacou a importância do uso racional e sustentável da água, principalmente numa região que historicamente é atingida pela seca. Já o terceiro momento foca na atenção dos meios de comunicação à causa, que após a publicização que estabeleceu a relação entre problema ambiental e a ciência, agora a mídia enxerga esse problema ambiental como uma novidade importante, a qual merece ser levada em consideração, principalmente em um momento em que se discute o racionamento dos recursos hídricos em detrimento do uso indiscriminado destes. O quarto momento está no incentivo econômico como uma forma de se tornar uma ação positiva; esse tipo de incentivo se dá a partir do direcionamento financeiro aos municípios contemplados com o projeto. E, por fim, está o patrocinador institucional, que se configura como um assegurador de legitimidade e de que o projeto proposto terá uma continuidade; no caso do Programa Águas de Sergipe esse patrocinador é o Banco Mundial, além de uma contrapartida do Estado que será paga com obras oriundas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Dessa maneira, um problema público denota uma parcela de autoridade do Estado, de organização e divulgação diante de testemunhas e espectadores.

Contrário ao que a literatura pertinente tem mostrado sobre os mais diversos conflitos existentes que decorrem na constituição de uma política pública de cunho ambiental, no caso da política aqui estudada é importante ressaltar que esses conflitos são inexistentes. O que pôde ser percebido, através da análise das atas das audiências públicas, consultas públicas e com a observação da reunião, é que os únicos impasses ocorreram entre atores da própria esfera pública, especificamente entre gestores dos municípios contemplados com o programa e técnicos responsáveis, através de uma espécie de reivindicação do rateio dos valores do empréstimo que seria destinado para cada município, chegando ao ponto de contestarem e reivindicarem um aumento nessa

distribuição. Esse tipo de embate pode ser explicado pelo fato de que a elite política ainda ter estreitos laços com o poder econômico, reflexo do contexto socioeconômico e político, o que leva a se pensar, não de modo generalizado, sobre até que ponto esses gestores estão preocupados com vantagens econômicas, como aquelas das políticas desenvolvimentistas de antes, e deixando em segundo plano um projeto que consiga dar conta de levar proteção ambiental e qualidade de vida para os indivíduos.

De modo sumário, também é válido elencar aqui os principais atores e arenas públicas envolvidas nesse processo (lembrando que os mesmos serão melhor trabalhados no capítulo posterior a este). Assim sendo, são elencados esses que mais se destacaram durante a constituição do programa ou que foram imprescindíveis, a saber: 1. Os técnicos do Estado que compuseram o quadro da Unidade de Preparação do Projeto; 2. Banco Mundial; 3. Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe. O Ministério Público Estadual, nesse caso, atuou apenas como instância legal para que a política fosse implementada, não caracterizando como um ator que possa ter contribuído para o escopo do programa. Além disso, a sociedade civil e organizada não tiveram participação efetiva nesse processo.

Sobre as arenas públicas envolvidas estão, por um lado, a mídia local através da veiculação de notícias em jornais de circulação no Estado, tais como o Cinform, Infonet e Jornal da Cidade, e, por outro lado, as audiências, consultas públicas e reuniões realizadas. Embora os atores sociais e arenas públicas sejam analisados em cada particularidade, este estudo dará uma maior atenção a utilização do saber técnico especializado na área ambiental, das crenças e dos valores que fizeram parte da construção do programa, caracterizando como aspectos importantes para explicar um contexto de mudança política que foi proposto. Beverwijk et al (2008), reforçam esse argumento exposto, baseados nos estudos de Sabatier, demonstram que uma coalizão de defesa age com base em crenças que posteriormente pressionam as instâncias governamentais a terem essas realizadas em formas de políticas públicas.

A literatura acerca do papel da mídia em processos de políticas públicas tem salientado que esta é dominada por um discurso pautado em certo “naturalismo ingênuo”, chegando a ignorar os aspectos científicos, técnicos e econômicos que envolvem as questões ambientais. Essa concepção de meio ambiente é considerada

por muitos a perspectiva apropriada, por se opor à perspectiva materialista e ao projeto intervencionista. A mídia está relacionada a uma importante fonte de decisão democrática que depende do tipo de interesse demonstrado nas discussões e desafios na política ambiental em nível global.

Após todos esses estágios apresentados no decorrer deste subtópico, o Programa Águas de Sergipe, no ano de 2012, teve parecer favorável do Senado Brasileiro para sua constituição e execução. Conseguinte, percorreram-se seis anos, desde sua discussão inicial, para no limiar do ano de 2013 o referido programa começar a ser executado, estando em fase de licitação das obras de esgotamento sanitário.

Assim, o Águas de Sergipe foi criado a partir de um contexto em que a preocupação pública com os problemas de degradação ambiental deixou de ter disseminação progressiva e passou a fazer parte das agendas de discussão sobre a temática ambiental. Com efeito, tal discussão sobre esse tipo de processo de política pública pode ser inserido no perfil multissetorial do ambientalismo brasileiro que teve início da década de 1990, defendido por Viola e Leis (1995; 1995a), ao qual é constituído por setores principais, porém integrados (um dos focos do programa), compostos, entre outros, por agências estatais de gestão ambiental, por cientistas/técnicos que desenvolveram pesquisas sobre a questão ambiental, por políticos profissionais e pela sociedade civil organizada. Não obstante, assim como na maioria dos casos, apesar de todo o investimento e estabelecimento da mudança de valores em prol da proteção ambiental, projetos como este têm esbarrado em ações antrópicas que não condizem com o discurso vigente, mesmo que essas ações partam dos próprios gestores. Além disso, é notório que o caso aqui estudado possui um potencial de articulação que até então não era possível de se observar em outros processos de políticas públicas, acabando por aumentar a capacidade de realização da gestão da política de recursos hídricos e de criação de novos projetos ambientais. Por fim, essa aludida política pública detém um caráter exógeno, em que a criação do problema público em torno do rio foi indicada pelo Banco Mundial e desenvolvido pelo Estado de Sergipe.

Em síntese, esse mapeamento da criação de uma política pública de gestão ambiental teve o propósito de demonstrar que atualmente o fluxo dos problemas

ambientais tem espaço nas agendas dos formuladores dessas políticas, por meio de indicadores que revelam o nível do problema. Ademais, para demonstrar que um problema ambiental pode ser transformado em problema público é importante diferenciá-los em suas condições perante a situação social, a qual não é a única forma de defini-lo enquanto um problema de cunho ambiental. Para que isso ocorra é necessário que os formuladores dessas políticas públicas enxerguem a possibilidade de realizar alguma ação, mas isso depende da forma como as condições do problema são interpretadas. Por essa ótica, Giddens (2010), defende que esses indicadores são os dispositivos de mediação aos quais definem a escala real do problema em discussão, de modo que uma questão contínua pode tornar-se um problema quando há mudanças que possam "*despertar atenção ao serem empurradas para a luz dos refletores por acontecimentos dramáticos que as ponham em foco*" (GIDDENS, 2010, p. 143).

2.2. Constituição do Programa Águas de Sergipe e sua relação com o Banco Mundial

O Banco Mundial foi criado a partir do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD – durante as Conferências de Bretton Woods, em 1944, sendo, naquela época, uma instituição financeira que disponibilizava empréstimos para países em desenvolvimento. Entre a sua fundação e a década de 1960, as atividades do banco se restringiam apenas aos acordos de empréstimos, que eram em pouca quantidade devido ao rigor e conservadorismo fiscal. Já entre o final de 1960 até o início de 1980, passa a se preocupar com problemas básicos dos países em desenvolvimento, aumentando o número de empréstimos. Da década de 1980 até a atualidade, após receber várias e constantes críticas sobre o seu modo de atuação ao longo dos anos, o banco muda a sua face. Atualmente, é integrado a um grupo composto por cinco instituições de desenvolvimento, a saber: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, a Associação Internacional de Desenvolvimento - IDA, a Corporação Financeira Internacional - IFC, a Agência de

Garantia de Investimentos Multilaterais – MIGA - e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos - ICSID.

No cenário acadêmico, as Relações Internacionais e as Ciências Sociais têm elaborado análises muito contundentes sobre a atuação do Banco Mundial ao longo de sua trajetória. Os estudos procuram dar conta de analisar, de modo geral, como essas organizações internacionais têm se desenvolvido, o porquê de suas criações e sua importância no cenário internacional. Contudo, alguns estudos tentam dar conta das lacunas existentes na explicação sobre o desempenho institucional, comportamento e efeitos dessas instituições através da teoria da agência, a qual busca explicar as lacunas existentes entre as metas e as ações. Para Gutner (2005), as organizações internacionais enfrentam uma pressão quanto ao seu significativo desempenho na governança global, assim como tentam dar conta de responder às críticas quanto a sua atuação mista e quanto o seu papel atualmente, o que gerou vários debates. Esse relato pode ser exemplificado pelos bancos multilaterais de desenvolvimento, que apesar de passarem por várias reformas institucionais não conseguiram convencer os críticos. Esses bancos tentam ajustar suas atividades com as exigências feitas a eles, contudo, persistem brechas sobre os seus desempenhos e sobre os esforços em reformá-los, acabando por dificultar os estudos sobre essas instituições.

Não obstante, é necessário salientar aqui o espaço que esses bancos multilaterais têm dado para as questões ambientais. Segundo Gutner (2005), países acionistas solicitaram que esses bancos tomassem a frente da governança ambiental em nível mundial e regional, mas os críticos afirmam que essas instituições realizam um trabalho que tem contribuído para a degradação ambiental em países beneficiários. O referido autor expõe, ainda, que o exemplo da questão ambiental é notório em decorrência de três motivos elencados. O primeiro motivo trata-se da crítica ao comportamento do Banco Mundial na década de 1980, o que resultou em campanhas para reformas. Já o segundo motivo consiste no fato de o banco tentar melhorar o seu desempenho ambiental desde o final da década de 1980, fazendo com que as políticas ambientais se destacassem mais do que outras áreas temáticas, como a de gênero, por exemplo. Por fim, o terceiro motivo explica-se pelo fato de os bancos multilaterais de desenvolvimento terem dado maior ênfase para a integração do meio ambiente em

todas as suas atividades, deixando de trata-lo como um setor separado de todos os outros.

O Banco Mundial passou a se preocupar com a questão ambiental na década de 1970 quando o então presidente criou o Escritório de Assuntos Ambientais e Saúde, depois rebatizado de Escritório de Assuntos Ambientais, cujo objetivo era o de ajudar os países em desenvolvimento a atenuar os danos ambientais causados pelo desenvolvimento econômico, sem diminuir o ritmo desse progresso econômico. Contudo, sua atuação esbarrou na falta de quadro técnico, de recursos, de vontade política dos acionistas para fortalecer a dimensão ambiental do banco, além da pouca capacidade de introduzir mudanças em projetos. Mas, no limiar de 1980, o banco inicia uma significativa reforma ambiental, como uma forma de resposta à pressão dos Estados Unidos e de outros acionistas europeus (GUTNER, 2005; VILARINHO, 1992). Ainda nessa mesma década foi criado o documento intitulado "*World Bank Support for the Environment: A Progress Report*", ao qual fixava metas de trabalho relativas à questão ambiental, dando ênfase para a preocupação ambiental em estudos, pesquisas que abordassem as causas da degradação do meio ambiente, avaliação e aumento de projetos de financiamento que tratassem estritamente do meio ambiente, projetos populacionais, além de continuar a envolver esforços internacionais para criação de políticas públicas que tivessem questões globais em comum (VILARINHO, 1992).

Assim sendo, essas reformas conjecturam o avanço do banco no que diz respeito à melhoria da abordagem sobre as questões ambientais, o que resultou no desenvolvimento de políticas de salvaguardas[6]. Essas políticas de salvaguardas, segundo Gutner (2005), são procedimentos de avaliação de impactos ambientais e buscam, entre outras coisas, prevenir ou mitigar possíveis impactos e promover empréstimos, além de representarem o cerne dos esforços do banco na proteção e garantia de resultados para o desenvolvimento sustentável. De modo geral, representam os valores básicos que compõem a organização internacional. Contudo, essas políticas têm enfrentado falhas, inconsistências e ambiguidades que acabam por

[6] Atualmente, essas políticas de salvaguardas passam atualmente por um processo de revisão e atualização, objetivando atender as necessidades de cada país e as novas demandas do desenvolvimento sustentável.

implicar em metas ilusórias e em um banco com oposição às agências de desenvolvimento.

As preocupações ambientais têm estado na vanguarda de um movimento para a reforma do Banco Mundial ao longo dos últimos 20 anos. O banco sofreu uma pressão muito forte por financiar uma série de projetos que prejudicaram o meio ambiente, a exemplo das barragens no rio Narmada, na Índia, e da transmigração e construção de estradas na Amazônia brasileira. Esses projetos levaram a uma série de impactos negativos, tais como o desmatamento e deslocamento de povos indígenas. Diante disso, e da frustração em decorrência da falta de vigilância do Banco Mundial na aplicação das novas políticas, é que defensores do meio ambiente buscaram mais reformas durante a década de 1990, com o foco direcionado para o aumento da transparência e prestação de contas das operações de crédito, elaborando uma política de divulgação de informações. Junto com esses esforços de reforma política, a instituição tem buscado mudanças estruturais e estratégias de investimento que visou demonstrar o seu compromisso com o desenvolvimento ambientalmente sustentável. Tais mudanças estruturais podem ser ilustradas pela mudança na unidade ambiental criada na década de 1980 cuja evoluiu para uma vice-presidência de Desenvolvimento Ambiental e Socialmente Sustentável – ESSD - na década de 1990. Além disso, o banco recrutou pessoal com credenciais técnicas ambientais para complementar o núcleo profissional da instituição, até então dominado por economistas. Em meados da década de 1990, esse pessoal tinha começado a desenvolver um portfólio de projetos de meio ambiente do setor, cuja finalidade ia desde o apoio às agências ambientais, até investimentos na preservação de parques nacionais (VILARINHO, 1992).

Entretanto, estudos têm alertado para o aumento do número dessas organizações internacionais e a sua propensão para o “comportamento patológico” (BARNETT; FINNEMORE, 1999; WEAVER, 2008). As tentativas de renovar as estruturas do banco e se inserir nas conformidades das políticas de salvaguardas ambientais e sociais foram compensatórias na medida em que os projetos eram aprovados com maior agilidade, de modo que seu sucesso era mais visível onde essa renovação coincidia com a cultura burocrática existente. Porém, aconteceu o que

alguns estudos chamam de hipocrisia institucional, que consistiu na violação direta de mandatos organizacionais e políticos, de modo que houve a violação, por parte do banco, de suas próprias políticas de salvaguardas. Mesmo que, nos últimos anos, a referida organização internacional tenha adotado um compromisso com as questões ambientais através da adoção de meios sofisticados de avaliação de impactos ambientais em suas concessões de empréstimos, ela tem sofrido críticas com relação ao fato de que suas avaliações indicam inconsistências entre as metas de desenvolvimento sustentável e a política intelectual e operacional do banco (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O estudo desenvolvido por Weaver (2008) sobre as armadilhas da hipocrisia (conceito polêmico, mas sem parâmetro analítico) e da falta de sucesso das reformas do banco, cujo objetivo principal foi descompactar o enigma da hipocrisia organizada, tanto teoricamente quanto empiricamente. A autora enfoca que esta hipocrisia serve como um grito de guerra para aqueles que criticam a atuação do banco. Estas acusações podem ter consequências sem precedentes na medida em que subestimam a autoridade, influência e eficácia do banco, além de, desde a década de 1990, tem causado mal-estar e desacordos dentro da organização internacional, o que causou a demanda pela reinvenção, cogitando a possibilidade de até mesmo se extinguir, o que acabou por levar o banco a trabalhar sobre pressão persistente. A partir do ano 2000, o banco conseguiu igualar os compromissos combinados com outros principais bancos de desenvolvimento, acabando por aumentar os empréstimos e concessões. Ao longo dos anos, o Banco Mundial conseguiu acumular uma imagem de principal instituição de desenvolvimento com maior experiência, dotada de um quadro para pesquisa muito superior que as instituições acadêmicas e publica anualmente um relatório de desenvolvimento. Apesar de todas as críticas, essa instituição detém muita influência no que diz respeito ao desenvolvimento mundial.

No caso brasileiro, durante a década de 1990, a nova postura internacional no que se referia à questão ambiental pressionou o país sobre o modo como conduzia o tema. Sua maneira de tratar do assunto repercutiu em críticas advindas da comunidade internacional no que dizia respeito, especificamente, ao desmatamento e queimadas da Floresta Amazônica e, de modo geral, ao modo como a preservação ambiental tornava-

se pauta importante em alguns momentos e como a mesma servia de condicionalidade para a contratação de empréstimos junto aos bancos multilaterais de desenvolvimento (VILARINHO, 1992). Ao longo dos anos, construiu-se uma tradição no setor de águas, desde que foram criados os primeiros programas federais no setor de recursos hídricos, a exemplo do já mencionado PROÁGUA Semiárido. No âmbito nacional, atualmente, a atenção do banco é direcionada para a região Nordeste do país, estando na quarta geração de projetos no setor de águas, em que Estados têm solicitado parcerias não apenas na ideia de financiar obras, mas também em financiar alguma inovação que possa dar conta resolver os problemas de água na região, como fica explícito no depoimento de Especialista Sênior de Água e Saneamento do referido banco:

> Não há dúvida de que no Nordeste, particularmente no Agreste, Sertão e regiões de semiárido, a água é um fator que constrange, que limita o desenvolvimento. A experiência brasileira mostrou que apenas o investimento em infraestrutura não tem sido capaz de trazer o desenvolvimento em termos de preservação ambiental e melhorias na qualidade de vida da população, porque há o desperdício de recurso. Não se planeja de forma adequada porque há múltiplos interesses em conflito no uso da água, então ela precisava buscar alguma coisa que apontasse para uma melhor gestão, uma otimização desse recurso na região. Não recentemente e mais recentemente dois Estados procuraram o banco pra tentar desenvolver algum projeto que desse um salto à frente, que foram Pernambuco e Sergipe, nos trazendo a ideia de fazer investimentos em infraestrutura que pudessem melhorar a condição de sustentabilidade hídrica e segurança hídrica no Estado. É essa a demanda. Então quando Sergipe nos procurou, já tinha uma ideia de como trabalhar, desde 2010 que a gente trabalhou mais a fundo nisso (Entrevista concedida em 07 de outubro de 2013).

Desse modo, e elaborando um breve relato da atuação do Banco Mundial em relação à questão ambiental, parte-se agora para uma discussão mais centrada em como a referida organização internacional se relacionou com o Estado de Sergipe no processo de criação do Programa Águas de Sergipe. Assim sendo, os contatos entre o Estado e o Banco Mundial iniciam-se ainda no ano de 2008, para a criação de um projeto integrado de revitalização da bacia hidrográfica. A ideia coincidia com a nova política do banco e acabou por atrair a sua atenção a partir da perspectiva de que é visível que os problemas no setor de águas não se resolvem setorialmente ou em subsetor, mas a escassez tem implicações na irrigação com uso urbano, na sua eficiência, nos aspectos de qualidade, na proteção de solos de meio ambiente, nas práticas de cultivos agrícolas, no controle na poluição difusa, ou seja, há um conjunto

de aspectos que impactam o setor de água, e está aí a tentativa de uma gestão integrada a partir da esfera social, estatal e ambiental.

Como o Estado de Sergipe tinha estabelecido vínculo com o Banco Mundial através do PROÁGUA Semiárido, constituindo uma agenda de infraestrutura e de gestão dos recursos hídricos a nível nacional, direcionou-se a atenção para os problemas da bacia hidrográfica do rio Sergipe, que assim como em outros Estados do Nordeste, é marcado pelo déficit hídrico. Grosso modo, o equilíbrio entre a oferta e a demanda de água em Sergipe, nas suas bacias hidrográficas, depende fundamentalmente de transferência de água de uma bacia a outra, particularmente, do rio São Francisco para as demais bacias e para o rio Sergipe inclusive, sendo que sua demanda é muito maior que a oferta de água disponibilizada para consumo. Assim, a relação do Banco Mundial com as instituições responsáveis pelo programa aqui analisado consiste, acima de tudo, em visualizar a situação hídrica e de gestão dos recursos como um todo, já que as ações implantadas na bacia hidrográfica do rio Sergipe ultrapassam seus limites. Depois disso, veio a indagação sobre como organizar o projeto, que ficou dividido em três blocos de problemas diagnosticados. O primeiro consistiu em priorizar o problema dos esgotos, pois norteava todas as porções da bacia hidrográfica e os modos como os principais usuários se organizavam. O segundo bloco foi composto pela relação entre águas e agricultura, devido aos problemas nos três perímetros irrigados formados por assentamentos de reforma agrária, empresários ou agricultores familiares que convivem com uma quantidade de águas que não atende a demanda da agricultura. Por fim, está o bloco sobre águas e cidade, devido aos problemas de saneamento básico da capital sergipana e da Grande Aracaju.

A integração e relação do Banco Mundial com a SEMARH, SRH e demais instituições para a criação do Programa Águas de Sergipe se deu a partir do que eles chamam de “missões”, que consistiram em visitas de equipes do banco ao Estado para avaliar, debater e sugerir melhorias ao projeto de modo que este se enquadrasse nas políticas propostas pelo banco. Essas missões ambientais caracterizam-se pelo compromisso de organizações internacionais com a conservação e preservação do meio ambiente. Neste caso específico, essas missões ocorreram ao longo de 2009 e 2010, compostas por equipes do Banco Mundial e por todas as instituições estatais

designadas para a confecção do projeto. Além disso, retratam a tentativa, tanto por parte dessa instituição financeira quando por parte do Estado, de elaborar um projeto que estivesse em conformidades com o discurso sustentado por ambos os órgãos e que conseguisse ser operacionalizado.

Diante disso, a primeira missão[7] ocorreu em março de 2009 com a finalidade de realizar a identificação do projeto, tendo como revisar os objetivos, o escopo, os resultados esperados do projeto, além de identificar os pontos críticos e os recursos necessários para o cumprimento das metas e definir as atribuições de cada instituição para que os requisitos do projeto fossem alcançados nos prazos estipulados. Essa missão firmou o acordo para os planos de fortalecimento na gestão dos recursos hídricos, abordando questões como governança, capacitação e treinamento, planejamento setorial, instalação de infraestrutura e serviços de gestão, avaliação, monitoramento e informação sobre esses recursos. Com relação aos aspectos sociais e ambientais do projeto, estes foram considerados essenciais para sua preparação e execução. Nesse sentido, o Estado comprometeu-se a apresentar as avaliações desses dois aspectos, de modo a satisfazer as políticas do banco, pois recebeu notificação de que precisava se enquadrar no plano de reassentamento involuntário, avaliação ambiental, segurança de barragens, habitats naturais e controle de pragas. Porém, o cerne desse encontro estava no enfoque dado à sociedade civil, a partir da indicação de necessidade de consulta pública, o que coincide com as novas políticas do banco as quais defendem que a participação da sociedade civil deve ser levada em consideração para a eficácia da gestão pública e da boa governança. Essa participação da sociedade civil tem o objetivo de reduzir o poder do Estado, além de mostrar as reais condições de sua relação com o rio, cujo resultado disso possibilitaria um melhor destino para os recursos acionados.

A segunda missão ocorreu no mês de junho do mesmo ano para a discussão dos arranjos indicados no questionário de avaliação enviado ao Banco Mundial, que tratou dos aspectos de gerenciamento financeiro a serem observados durante a efetivação do

[7] As informações referentes às missões foram adquiridas a partir de relatórios elaborados em forma de Ajuda Memória pelo Banco Mundial durante as visitas dos técnicos ao estado de Sergipe para elaboração do programa, além de entrevista concedida pelo Especialista Sênior de Água e Saneamento do referido banco.

projeto, de maneira que foram realizados acordos para que estipulassem as datas limites para a preparação do Manual Operacional do Projeto. De modo geral, o encontro definiu que todos os envolvidos na negociação do gerenciamento financeiro, tratando-se das agências executoras, precisavam passar por um treinamento oferecido pelo Banco Mundial. A ideia era realizar investimentos em infraestrutura que pudessem melhorar a condição de sustentabilidade hídrica e de segurança hídrica do Estado, além de poder avançar nos temas de gerenciamento da água. Esses argumentos inserem-se nas novas estruturas e políticas do Banco Mundial no tocante à promoção do desenvolvimento de países através do financiamento de projetos voltados para a utilização sustentável de seus recursos naturais.

Já o segundo semestre de 2009 foi composto por dois encontros, um que teve por objetivo verificar o estágio das ações preparatórias que foram acordadas durante as missões anteriores, apresentar e discutir as recomendações da revisão do projeto, avançar na definição do seu escopo e do seu desenho, e, por fim, revisar e acordar sobre programa de trabalho que concluiria a sua preparação. Já o outro encontro consistiu em definir os objetivos e resultados esperados para os componentes do projeto, dar prosseguimento à preparação do Plano de Reassentamento para os perímetros irrigados, definir os arranjos de estabelecimento e revisar o cronograma de preparação do mesmo.

No ano de 2010 foram realizadas duas missões, a primeira delas discutiu as recomendações que diziam respeito às salvaguardas ambientais e sociais do banco e concluiu a avaliação da capacidade de aquisições e de gestão financeira para o projeto, já a segunda missão elaborou uma avaliação geral dos documentos do projeto, das condições a serem cumpridas pelo Estado e das recomendações feitas durante as outras reuniões. Sobre estas recomendações:

> O desenho para a criação de uma política implica em certas regras. As regras do Banco Mundial são regras globais e nós temos preocupações de natureza técnica, natureza econômica, mas também natureza ambiental e social. Então há toda uma regra que é o que chamamos de salvaguardas ambientais e sociais. Então há um conjunto de procedimentos que terão que ser observados pelo Águas de Sergipe, que a gente espera inclusive que à medida que o Estado perceba que essas salvaguardas, esses procedimentos, metodologias, de consulta pública, de identificar os interesses e os "afetamentos" da população, de ouvi-la, de considerar esses aspectos nos seus procedimentos

> com o Banco Mundial, possam espalhar para todo o Estado. Essa é a intenção nossa, né? (Entrevista concedida em 07 de outubro de 2013).

Essas regras, procedimentos e metodologias definem que qualquer intervenção através de uma política pública deve ser acompanhada pela sociedade e pelo Banco Mundial. Tais missões, além de servirem como um momento de interação entre o Banco Mundial e as instituições do Estado envolvidas na construção do programa, auxiliaram também na confecção de um projeto voltado para a defesa do meio ambiente nos moldes das novas propostas políticas dessa organização internacional. A intenção, com isso, foi fazer com que os órgãos do Estado se direcionassem para uma coordenação de políticas de gestão ambiental de maneira integrada, atentando-se para o monitoramento dos recursos naturais e para o controle da poluição. Da mesma forma que os órgãos se atentem para o planejamento dos usos dos recursos hídricos, levando em consideração os aspectos ambientais, pois em termos de degradação e exaustão dos recursos hídricos, chegou-se a um nível muito alto devido à pouca atenção que foi dada para a causa ao longo das décadas.

De modo geral, a relação do Banco Mundial com as instâncias criadoras e executoras do Programa Águas de Sergipe se deu de maneira relativamente profícua. O acordo de empréstimo, segundo o coordenador da Unidade de Execução do Projeto, foi firmado e assinado no ano de 2012, no valor de US$ 117,00 milhões, dos quais 70% são recursos alocados do próprio banco e 30% como contrapartida do Estado através de obras de esgotamento sanitário que a Companhia de Saneamento de Sergipe – DESO – tem realizado nos municípios que compõem a bacia hidrográfica do rio Sergipe através do PAC. Anterior à aprovação do empréstimo, a proposta teve que obrigatoriamente ser avaliada pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX, órgão integrante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e responsável pelo acompanhamento e coordenação das negociações de financiamentos externos de projetos propostos por instituições públicas a instituições internacionais de crédito.

Ao longo dos anos, o Banco Mundial passou por várias fases as quais demonstravam uma diversidade de perspectivas desenvolvimentistas e de estratégias para auxiliarem países em desenvolvimento a partir de propostas de empréstimos visando o crescimento econômico. Após um arsenal de críticas sobre as disparidades

entre seu discurso e suas ações, atualmente o banco continua sua política de desenvolvimento, mas tornando imprescindíveis os aspectos ambientais e a importância do uso sustentável dos recursos naturais na promoção de suas políticas de desenvolvimento. Tratando-se do objeto empírico aqui estudado, sinteticamente, essa organização internacional demonstrou interesse no referido programa como uma forma de reafirmar os seus objetivos em mitigar ou evitar possíveis danos ambientais causados por longos anos de políticas desenvolvimentistas, mesmo sem diminuir o crescimento econômico dos Estados que os procuram com propostas de financiamento. Não obstante, o interesse também está no fato de o Programa Águas de Sergipe ser considerado um projeto inovador para o banco em decorrência de sua cooperação. Ademais, caracteriza-se como um importante legitimador do programa por ser uma das instituições financeiras mais influentes internacionalmente.

Por fim, procurou-se demonstrar ao longo deste capítulo a gênese do Programa Águas de Sergipe: como ele foi criado, a identificação dos principais atores, instâncias e arenas públicas envolvidas, além de como se deu a relação do Estado com a agência de financiamento internacional. A partir disso, pode ser observado que o processo de política pública aqui tratado se configurou a partir de interesses governamentais e da atuação do Estado com o Banco Mundial. As demandas criadas pelo próprio Estado nos leva a identificar um aspecto não tão recorrente em processos de políticas públicas para o meio ambiente, comumente marcadas por grandes conflitos: trata-se aqui de uma política pública consensual, proposta e “desenhada” pelas instâncias governamentais. De modo geral, houve a pretensão de analisar como é gestada uma política pública, com o intuito de entender as dinâmicas, mecanismos de criação e as tipologias que envolvem tais processos.

3. Atores e Arenas Públicas: Dinâmicas de Participação, Interações e Audiências Públicas Enquanto Espaços de Sentido

Este capítulo se insere, primeiramente, na descrição e análise dos atores que fizeram parte dos momentos de criação do Programa Águas de Sergipe. A partir de um viés interacionista, parte-se da ideia defendida por Scharpf (2000) de que a maioria das escolhas políticas é resultado de interações entre diversos atores que participam dos processos políticos, como ocorre, por exemplo, na Alemanha com governos de coalizão, ou seja, esses atores determinam as condições que favorecem ou evitam a criação de uma política pública. Concomitante a isso, há a pretensão de relacionar os modos de interação com formação das principais arenas públicas que compuseram esse processo, pois, segundo Cefaï (2005), para entender os problemas públicos e seus resultados em forma de políticas públicas é necessário se inclinar na análise das arenas de tematização, dos espaços de sentido, das relações de força entre os atores e observar suas interações no “terreno” do cotidiano. Pretende-se, com isso, investigar a relação entre o Estado e a sociedade. Suas alianças, estratégias, interrelações e como esses fatores relacionais podem influenciar em processos de definição de políticas públicas. Para tanto, faz-se necessário descrever como se deu a interação entre os mais diversos atores no processo de criação do Programa Águas de Sergipe e como estava configurada a arena pública em que ocorria essa interação.

Diversos estudos inclinam-se na análise dos atores em processos de formulação de políticas públicas. Esses atores são definidos como indivíduos ou grupos que exercem alguma função na arena política e detêm a capacidade de influenciar nos perfis e remates das políticas públicas (SCHARPF, 2000). Assim, as interações entre esses atores e suas crenças resultam em processos de confecção de tais políticas. Sabatier, um dos estudiosos que seguem essa lógica, elenca ao menos cinco elementos que pode ser avaliados:

I. A diversidade de atores composta, por exemplo, por organizações não governamentais, jornalistas, associações de bairro, estudantes, sociedade

civil, possibilita a variação das crenças, valores, ideias e interesses propostos para a criação e os resultados da política;

II. O espaço de tempo em que perdura a discussão do processo de criação da política pública também é considerado um elemento importante, não existindo um padrão entre os diferentes processos;

III. A discussão de implementação de uma política concomitante a outras diferentes;

IV. As informações técnicas devem nortear os debates sobre as políticas públicas, devido à necessidade de identificar o grau de importância do problema, as causas e soluções;

V. Ocorrência de conflitos envolvendo os interesses de cada ator.

Entretanto, para compreender como a interação entre os mais diversos atores influenciam no processo de formulação de políticas públicas, é necessário entender suas percepções (SABATIER, 2007). Assim, parte-se de alguns princípios, entre eles o de que valores defendidos pelos atores realmente importam; de que seus objetivos podem ser identificados e mensurados; além da inserção de outros atores, fora dos que comumente participam, também é importante entender como é confeccionada uma política pública. Mas, uma análise dos atores sociais em processos de políticas públicas não é suficiente para entender seus princípios de construção, sequencias de eventos e desfechos. Para isso, faz-se necessário uma análise também dos espaços que fizeram parte desse processo, nesse caso, as arenas públicas.

Desse modo, os debates em torno de arenas públicas em processos decisórios se acentuam a partir da emergência de novos movimentos sociais. Com a eclosão desses movimentos, foram abertas novas arenas públicas que refletiam as transformações pelas quais a sociedade passava, tanto em termos econômicos, quanto sociais. Novos atores coletivos, engajados em causas de novos problemas públicos, entre eles o ambiental, agora passam a deter de maior embate com o poder público. As análises que tratam dos problemas públicos foram norteadas ao longo do tempo pela teoria funcionalista e pela teoria do conflito de valores, mas a partir da década de 1960, Becker, Strauss e Blumer passam a analisar o surgimento de problemas públicos a

partir da interação entre os atores sociais. Segundo Cefaï (1996), no que tange às arenas públicas, a mudança no debate afetou a noção de “condições objetivas” para a criação de problemas públicos e deu lugar para a noção de “condições assumidas”, as quais indicam um lugar real onde se discute e constrói esses problemas. De modo geral, o problema é público quando construído e estabilizado em um horizonte de interações e interlocuções. Além disso, é importante levar em consideração o *modus operandi* do processo, redes de sociabilidade, agências, grupos de pressão, recursos financeiros, culturais ou humanos que formam o quadro das arenas públicas (CEFAÏ, 1996; 2009).

O conceito de arena pública, caracterizado como o conjunto de recursos/espaços/ações em que o tema é debatido, auxilia no entendimento dos recursos acionados pelos atores envolvidos na construção das argumentações em torno dos problemas da bacia hidrográfica do rio Sergipe e dos procedimentos e das ações em defesa da causa. De modo específico, o conceito ampara a identificação e análise dos conflitos gerados, instâncias envolvidas no processo, articulações, estratégias de ações, disputas, redes de relação que fizeram parte do processo de construção do problema público e posterior implementação da política pública (CEFAÏ, 1996; HASSENTEUFEL, 2008). Pretende-se com isso, responder a indagação sobre o meio pelo qual foi criado o Programa Águas de Sergipe.

Pelo fato de o conceito de política pública estar ligado à ideia de intervenção, muitos estudos que se debruçam na análise dos processos de políticas públicas acabam por focar apenas na esfera estatal enquanto ator principal desse processo. O período de redemocratização e abertura política ao qual o Brasil passou possibilitou que outros atores sociais detivessem uma participação significativa no tocante a essas ações. Desse modo, a proposta aqui se insere numa análise da participação e interação entre os atores da sociedade civil e do Estado.

Assim sendo, o primeiro ator que trataremos aqui é o próprio Estado, através da SEMARH e da SRH. Como exposto no capítulo anterior, o Estado de Sergipe foi um dos principais atores do processo de construção do argumento ambiental que resultou no programa. Em diálogo com o Banco Mundial, a elite administrativa da gestão ambiental desempenhou, através dos técnicos designados para elaborarem o escopo

da política pública aqui trabalhada, o papel de fazer frente à necessidade de um plano de gestão dos recursos hídricos do rio Sergipe, de maneira que diminuísse a degradação ambiental e que melhorasse a qualidade de vida de seus usuários. Deste modo, essa iniciativa reflete formas de exercício do poder político em que, caracterizado por relações sociais, esse ator acaba por se tornar um importante mediador institucional, dando legitimidade e eficácia para a política pública; isso, como já dito, a partir de atuação conjunta com o Banco Mundial. Sobre esse tipo de atuação do Estado, Boneti (2007) defende que esse ator torna-se um importante agente de decisões tomadas entre os que fazem parte da máquina pública, e repassam essas decisões para a sociedade civil. Assim, tem-se por política pública os resultados oriundos de jogos de forças constituídos por diversos grupos, estabelecidos por relações de poder a quais determinam as ações das organizações estatais. Entretanto, a partir da conjuntura atual, seria errôneo considera-lo apenas como uma instituição detentora de dominação. No contexto de formação de uma política pública, assim como do Programa Águas de Sergipe, o Estado não pode se estabelecer, como de fato não acontece, como um espaço indiferente de discussão. Pelo contrário, no caso do Programa Águas de Sergipe, o Estado foi o principal ator que fez frente à implementação dessa política, numa tentativa de, por um lado, reverter décadas de negligência dos problemas de degradação ambiental e, por outro, estruturar a gestão dos recursos hídricos que se encontrava ainda incipiente. Outra questão que é importante salientar no que concerne à atuação do Estado é sobre o fato de as regras institucionais afetarem as respostas políticas, não por restringir ou constituir redes de atores e regular seus modos de interação, mas também por incentivar que outros atores participem do processo. Segundo Sabatier (2007), esses incentivos são definidos por referência ao interesse próprio dos atores corporativos e coletivos envolvidos nos processos de políticas públicas, a exemplo dos sindicatos, bancos centrais ou partidos políticos. No caso aqui estudado, esse incentivo foi dado, segundo os relatos dos atores da esfera estatal e dos documentos analisados, em todos os momentos de construção da política, a partir da divulgação e convite para as audiências públicas e para as reuniões do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe.

Tratando-se da participação dos atores da sociedade civil sergipana, esses foram compostos por estudantes e professores da Universidade Federal de Sergipe, por membros de associações de bairro e de organizações não-governamentais de cunho ambientalista, por membros do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe e por atores sem qualquer vinculação ativista ou político-partidária. Esses atores mostraram-se interessados em conhecer e contribuir com o desenvolvimento da política através da participação nas audiências e consulta pública promovida pelo Estado. Durante essa participação, é possível perceber as contribuições através dos questionamentos constantes e da demonstração de conhecimento técnico na área ambiental a partir do uso de termos específicos da área e da facilidade de argumentação durante os momentos da fala, mesmo que, em muitos momentos, esses questionamentos não fossem valorados pelos membros promotores dos eventos. Entretanto, esse tipo de participação resguardou algumas características dos modos de participação social na questão ambiental em Sergipe, a exemplo do pouco contingente de indivíduos que representam a sociedade nos processos de debate e decisões que envolvem os problemas em torno do meio ambiente. Por essa ótica, estudos relacionados à participação de representantes da sociedade nos processos de formulação, acompanhamento e fiscalização de políticas ambientais são frequentes no meio acadêmico. Por um lado, estudos destacam que esses processos participativos tendem a refletir as relações de poder por mostrarem-se obscuros e, por outro lado, estão aqueles estudos que analisam como organizações se consideram representantes da sociedade civil e pressionam os órgãos do governo, geralmente marcados por uma atuação frágil. Entretanto, a maioria daqueles indivíduos que usufruirão da política pública não participa do processo por falta de motivação própria ou falta de interesse, o que pode ser explicitado pelo estudo de Olson (1999), quando o referido autor investiga a participação popular em momentos de decisão coletiva e determina que grupos pequenos conseguem inserir suas demandas no Estado por terem maior influência nesses processos decisórios. Apesar de as políticas ambientais envolverem bens coletivos, ou seja, os benefícios oriundos dessas políticas são distribuídos para todos os indivíduos, os custos de participação são apenas do indivíduo, o que acaba por

influenciar a participação de grupos de reinvindicação (OLSON, 1999; SIQUEIRA, 2008).

Posto isso, no que corresponde à participação dos estudantes e professores universitários, tal público se mostrou ativo através de representantes da Universidade Federal de Sergipe e do Instituto Federal de Sergipe, apesar do baixo contingente. Durante todas as audiências públicas e consultas públicas, houve a presença e contribuição desses atores fazendo com os responsáveis pela confecção do programa se atentassem para as questões postas por estes, como explicitado nos trechos abaixo:

> [...] A estudante da UFS questionou de que maneira o projeto pretende revitalizar a Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe e como vai inserir a sociedade no processo, tendo em vista a perspectiva de integração de ações e da participação da sociedade.
> [...] A estudante da Universidade Federal de Sergipe questionou o que levou o Banco Mundial a investir na revitalização da BHRSE e quem priorizou, o Estado ou o Banco?
> [...] Por sua vez a estudante da UFS questionou se o projeto visa atender as populações ribeirinhas; em caso positivo, como conscientizá-las.
> [...] Os professores da UFS de Itabaiana e o estudante pediram esclarecimentos sobre os dados apresentados da área florestal na BHSE apenas de 5% qual o incentivo na melhoria do sistema de fiscalização dos usos dos recursos hídricos, do desmatamento das áreas de preservação permanente – APP's das matas ciliares (SEMARH/SRH, EXTRATO DA ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 001/2009, respectivamente)[8].

Além disso, representantes de organizações de cunho ambientalista e de associações de bairro também se fizeram presentes, o que acaba por denotar a atuação dessas no que diz respeito às questões ambientais em Sergipe. Dentro do seu meio, essas organizações têm desempenhado papel de liderança por representarem a sociedade civil. Desde a ascensão durante a década de 1970 e 1980, essas organizações contribuem para importantes embates em defesa do meio ambiente e para a introdução de importantes discussões legítimas na agenda do governo. Durante a participação desse tipo de organização no processo de criação do Programa Águas de Sergipe, as principais demandas giravam em torno de uma gestão participativa e de um projeto que abordasse a educação ambiental, como fica exposto nos trechos a seguir:

[8] Os nomes dos referidos atores foram retirados da citação devido à exposição não autorizada.

> [...] A representante da OSCATMA/Barra dos Coqueiros, sugeriu a inclusão da gestão participativa, integrada e descentralizada junto com a Educação Ambiental e Sanitária, considerando a participação da sociedade e não só dos colegiados.
> [...] O Representante da Sociedade Civil – São Cristóvão propõe: trabalhar a Educação Sanitária e Ambiental em parceria com as Escolas, Associações de Bairros, Grupos Ambientalistas atuantes nos municípios inseridos na Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, especialmente em São Cristóvão (SEMARH/SRH, EXTRATO DA ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 001/2009 e 03/2009).

Assim sendo, um dos objetivos principais desse tipo de participação/gestão participativa está em tornar o contato entre as diversas instituições do Estado e a sociedade mais direto e habitual. Ademais, levam-se em consideração as opiniões, demandas e interesses desses atores quando há necessidade de tomadas de decisão. Apesar disso, Sergipe esbarra em alguns entraves nesse tipo de participação, entre eles está o baixo interesse na apropriação sobre as leis dos recursos hídricos, a falta de um programa continuado que incentive esse tipo de participação e a dificuldade em acessar o sistema de informações sobre a gestão dos recursos hídricos e do meio ambiente.

A sociedade civil é considerada uma esfera ampla e, nesse cenário, os atores vinculados às organizações não-governamentais têm conseguido se firmar dentro de cenário de defesa ambiental e de construção de políticas públicas. Seu lugar de centralidade conquistado ao longo dos anos deu legitimidade para que essas instituições se inserissem nas disputas que influenciassem os perfis das políticas públicas. A gestão pública em nível local, nesse contexto, enfrenta o desafio de democratizar os processos decisórios durante a construção de políticas públicas de uma forma que as torne mais efetivas e que atendam as demandas reais da população, e isso tem maior efeito quando realizado localmente. Quando não há solução em âmbito nacional, onde essa gestão esbarra em ajustes macroeconômicos, as ações públicas, tanto em defesa de causas sociais, como em defesa do meio ambiente, podem ser pensadas e implementadas localmente. Outrossim, é necessário pensar nos diferentes níveis de ação dos atores e como essas ações se complementam, desempenhando importantes funções em articulações de redes durante os processos de políticas públicas (MILANI, 2008a).

Decorrido isso, além desses atores supracitados, é importante destacar também a atuação do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio Sergipe que funciona como um importante mediador e interlocutor do Estado com a sociedade civil e vice-versa. Durante a criação do Programa Águas de Sergipe, essa instituição ficou encarregada de divulgar e recrutar a sociedade civil a participar das audiências e consultas públicas para confecção do escopo do programa. Esse tipo de instituição surge inspirado em experiências internacionais a exemplo da França, a partir do estabelecimento da Lei 9433/97 a qual demonstra a necessidade de descentralizar a gestão dos recursos hídricos, fazendo com que a sociedade participe desse tipo de ação. De modo geral, um Comitê de Bacia Hidrográfica é uma instância composta por representantes de três setores - dos usuários das águas, da sociedade civil e do poder público – e a distribuição dos membros que representam cada segmento é definida pelo regimento interno de cada comitê. Ademais, lhe compete a consolidação da descentralização da gestão das águas, fazendo com que exerçam um papel importante dentro da política de recursos hídricos, tanto a nível local como nacional, e se legitimem enquanto instituições capazes de contribuir para exitosas políticas públicas.

Em geral, para Machado (2003), a atuação desse tipo de instituição diminui as adulterações durante as tomadas de decisão individuais, restringe a liberdade para condutas abusivas e reduz o atendimento de interesses específicos em detrimento de fins coletivos, o que acaba por ensejar ações de fortalecimento institucional desses órgãos. O resultado disso é uma gestão descentralizada das águas. Todavia, atualmente o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, assim como os demais comitês de bacias, esbarra em uma dinâmica de funcionamento em que não conseguem interagir com os demais comitês, tampouco mobilizar a sociedade a se fazer presente em seus eventos. O que pode ser explicado pela série de fragilidades na participação de atores que fazem parte desse tipo de instância que, apesar de ter redimensionado os modos como são criadas as políticas públicas, esbarram em questões político-partidárias, financeiras, de divulgação dos encontros realizados e de limites de suas competências.

Um dos motivos que explicam o fato de os indivíduos se interessarem em participar da gestão pública diz respeito à falta de credibilidade das democracias

representativas que, ao longo dos anos, acabou ganhando apatia política. Na Europa Ocidental e na América Latina, por exemplo, existem vários casos de participação social, como em orçamentos participativos, pesquisas, conferências, círculos de estudos e processos de políticas públicas; iniciativas essas remetem à construção da autonomia e da cidadania ao mesmo tempo em que outras ações do poder público também auxiliam no processo de descentralização do Estado. Entretanto, essas experiências não podem ser analisadas de maneira generalizada, mas a partir de suas próprias histórias e cultura política de cada contexto, uma vez que não existem modelos prontos de projetos políticos. Tomando como exemplo o Brasil, a participação da sociedade durante o processo de reforma foi um elemento crucial desde a Constituição de 1988, que instigou a participação popular em tomadas de decisão durante as discussões para confecção de políticas públicas, fazendo com que os movimentos sociais, associações, organizações ou até mesmo a participação direta de indivíduos se interessassem pela gestão administrativa. Contudo, os padrões de cultura política local e regional não são fatores que necessariamente determinam os meios pelos quais são conduzidas as políticas públicas, mas é preciso levar em consideração também o contexto marcado por arenas alternativas, valores e a própria relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil (FUKS; PERISSINOTTO, 2006; MILANI, 2008).

Toda essa relação entre os atores supracitados e o Estado se deu a partir do provimento das audiências e consultas públicas realizadas. Essa arena pública configura-se como importante canal de participação dos indivíduos ou organizações em todos os níveis do governo, além de um recurso em que possam ser ouvidas e expressadas suas demandas. Dentro desses espaços, tais atores manifestam suas intenções, opiniões; exercem o direito à informação e, de certa forma, orientam as instâncias governamentais nas tomadas de decisão tanto em nível administrativo quanto político. Ademais, as decisões tomadas pela administração pública, não somente da área ambiental, são legitimadas a partir desses espaços de sentido. Dentre as audiências realizadas, já mencionadas no capítulo anterior deste texto, a que denotou uma maior participação desses atores foi realizada nos moldes de consulta pública, em que o objetivo, além de apresentar o projeto à sociedade, era ouvir as demandas e sugestões da população usuária do rio. Das várias reivindicações

expostas, projetos de educação ambiental foram os mais questionados, seguidas de melhorias do saneamento básico e a necessidade de maior diálogo entre a população e os órgãos de gestão ambiental. Tais reivindicações denotam o déficit em que se encontra o Estado de Sergipe no que corresponde à implementação de uma política mais eficiente de educação ambiental, bem como reflete as dificuldades de interlocução deste com a população, caracterizando como aquilo que Cefaï (1996) definiu como falta de atenção pública.

Essa consulta pública foi anunciada e convocada através do Diário Oficial do Estado, em alguns programas de rádio, televisão e nos *sites* da SEMARH e SRH. Esse momento de consulta pública caracterizou-se como um espaço onde houve o maior número de participantes, tendo como objetivo "*criação de Infra-estrutura Ambiental e de Recursos Hídricos, onde a missão está sendo consolidada com a participação dos diversos atores sociais, econômicos e institucionais no transcurso do processo de planejamento participativo e desenvolvimento do Estado de Sergipe*" (SRH, ATA DA CONSULTA PÚBLICA, 001/2009). Tais espaços de discussão eram compostos por representantes das instâncias públicas envolvidas no processo, do Ministério Público Estadual, do Banco Mundial, das universidades e da sociedade civil. Apesar dos problemas decorrentes das dificuldades de a população ser ouvida, essas ocasiões que marcam as audiências e consultas públicas são tidas como importantes espaços de participação social em processos de políticas públicas. Assim como nos estudos de Cefaï (1996; 2005), as arenas públicas configuram-se como espaços para exercer direitos e deveres, como caminhos de participação social em que esses atores têm acesso às informações e planejamentos elaborados pelo Estado.

Para entender o funcionamento dessa arena pública, é necessário elencar algumas características pontuais que marcaram esses espaços de interação, a saber:

I. Durante as audiências, assim que a mesa é composta, é demandado muito tempo para troca de elogios às figuras públicas, principalmente entre os políticos convidados;
II. Longo após, é realizada uma espécie de retrospectiva da política de governo e de como ele tem dado importância ao planejamento participativo para definir os investimentos públicos;

III. Em seguida, os técnicos designados apresentam os projetos e ideias, geralmente marcados por um discurso carregado de termos técnicos, característica comum de todos os espaços de discussão do Programa Águas de Sergipe, o que dificulta a participação dos “leigos”;
IV. Por fim, abre-se o espaço para perguntas, sugestões e posicionamentos. Nesse momento, aqueles que mais se manifestam são os universitários e os representantes dos municípios contemplados pelo projeto.

Tal estrutura elencada acima pôde ser observada em uma reunião que ocorreu no município de Barra dos Coqueiros em novembro de 2013, promovida pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe. Tal reunião teve a finalidade de expor o andamento do programa e anunciar a aprovação do empréstimo pelo Banco Mundial. Após um atraso de aproximadamente quarenta minutos, a reunião foi iniciada e composta por vários políticos do município de Aracaju, Barra dos Coqueiros e Japaratuba. O tempo gasto para composição da mesa levou algo em torno de quarenta e cinco minutos, marcada por trocas demasiadas de elogios entre os componentes, ocasionando um desgaste para os ouvintes. Em seguida, um representante da Unidade Técnica de Administração do Programa Águas de Sergipe – UAPAS – expôs os andamentos do programa e o que era esperado daquele momento em diante. A essa altura, os participantes já estavam dispersos ou reunidos em grupos, alguns cochichando e outros disponibilizando entrevistas para jornais locais. Logo após a exposição do representante da UAPAS, houve a apresentação de um projeto proposto por uma professora da Universidade Federal de Sergipe e membro do CBHSE, em que, ao adiantado da hora, não foi dada a importância devida aos pontos expostos em sua apresentação. Por fim, abriu-se o espaço para perguntas, sugestões e posicionamento, que foi transformado em um momento de reivindicação. Durante a realização dessa reunião, foi possível perceber a presença rápida de alguns políticos, que disponibilizavam entrevistas rápidas e posavam para fotos.

O que se pode perceber é que, além de discussão e interação, tais espaços são utilizados como encontros em que o viés político/partidário vigora, embora não esteja explícito nas atas e nos depoimentos. Outro aspecto importante, e que segue a

dinâmica própria de criação do programa, é a ausência de conflitos ou embates, diferente do que ocorreu, por exemplo, em audiências sobre o licenciamento de uma usina, demonstrado por Lopes *et al* (2005). Nesse estudo mencionado, os autores elaboram uma espécie de "reconstituição" das cenas de uma audiência pública que discutiu o licenciamento de uma usina nuclear, com o intuito de entender a participação da população em discussões sobre a poluição industrial. Uma análise próxima também pode ser encontrada em Barcelos (2009), quando analisa a participação de ONGs durante as audiências públicas que discutiram a política de silvicultura no Rio Grande do Sul.

Por essa ótica, estudos que abordam políticas públicas têm aumentado, principalmente os que se concentram em analisar os espaços de debate enquanto cenários de conflito e de definição de agendas, configurando-os como instrumentos próprios de disputas. A definição de problemas em arenas públicas acaba por representar um fenômeno relevante no que tange aos desdobramentos da vida pública, mesmo quando a imagem da política é vista em termos dos conflitos existentes, dos instrumentos utilizados ou até mesmo dos grupos que se organizam para definir a própria dimensão do problema que constitui o assunto público. Esses desdobramentos da vida pública podem resultar naquilo que constitui o domínio das políticas públicas, além de repercutir incisivamente na opinião pública e nas instituições envolvidas nas arenas públicas envolvidas nos respectivos processos (FUKS, 1998).

As decisões políticas tomadas na década de 1990 definiram que o público em geral deve ser inserido em discussões sobre questões políticas controversas, a exemplo de questões que envolvem o meio ambiente. Entretanto, essa inserção pode ser barrada em lugares onde as discussões sejam dominadas por especialistas na área, o que impede que haja ampla participação, tornando esses espaços redutos dos especialistas. Vários estudos sugerem maneiras para que o debate científico possa ser inserido de modo que seja compreensível nesses espaços de participação, mas, embora seja uma boa iniciativa, essa proposta ainda exclui o público. Esse tipo de cenário gerido por discussões pautadas pelos especialistas pode levar a uma implantação mal sucedida das políticas públicas devido ao fato deles não abordarem outras maneiras pelas quais as pessoas utilizam o meio ambiente, o que influencia na

assimilação da política ambiental no cotidiano. Por conseguinte, políticas implementadas nesse viés tendem a assumir que a disponibilidade de informação e a educação ambiental vai garantir a mudança necessária de comportamento, quando, na verdade, esse último depende fortemente das interpretações dos problemas públicos (EDEN, 1996).

Historicamente, a necessidade de participação pública em processos de políticas de meio ambiente é de reconhecimento tanto nacional quanto internacional. Em nível internacional, essa discussão foi firmada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, em que enfatizou a necessidade de participação dos cidadãos em processos de criação e execução de todos os tipos de política ambiental. Entre os princípios definidos na declaração resultante dessa conferência, está o que defende que as questões ambientais podem ser melhor discutidas com a participação dos cidadãos interessados. No que corresponde ao nível nacional, fica estabelecido que qualquer indivíduo tem o direito ao acesso adequado das informações em poder das instâncias públicas relativas ao meio ambiente, bem como o direito de participar dos processos de tomada de decisão, a exemplo dos processos de políticas públicas. Como já demonstrado em argumentos supracitados, os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e participação popular, de forma que as informações sejam amplamente disponíveis. Por essa ótica, a política ambiental deve abranger o público, não somente no momento da sua concepção, para garantir a representação e consulta completa, mas também em sua execução, para assegurar que os seus objetivos são atingidos através das ações de todos os indivíduos. A Agenda 21 faz menção para os locais e a participação pública, incluindo setores específicos da sociedade, e defende a necessidade de um melhor diálogo e de mecanismos que facilitem o envolvimento dos indivíduos em construção de causas e em momentos de tomadas de decisão em todos os níveis.

Dessa forma, o alto nível técnico[9] que geriu todo o processo de criação do Programa Águas de Sergipe e que, inclusive, orientou os modos de condução das

[9] Sobre o nível técnico especializado na área ambiental, trataremos com maior profundidade no quarto capítulo deste trabalho de dissertação.

audiências e consulta pública, foi um dos principais fatores para o impedimento de uma maior participação popular durante esse processo de confecção do Programa Águas de Sergipe. Os poucos participantes de se fizeram presentes demonstraram as reais demandas da população, reivindicando um projeto que conseguisse dar conta da educação ambiental, da melhoria no saneamento básico e, de modo geral, que tratasse da qualidade de vida da população que utiliza do rio como fonte de subsistência. Outro fator importante que impediu a participação desses atores foi a pouca divulgação das atividades de discussão do programa pela mídia local. Durante o processo de catalogação e análise das notícias relacionadas ao programa em veículos de comunicação do Estado, foram contabilizadas 31 notícias que trataram do tema. Dessas notícias, sua maioria mencionava a agenda do que já havia ocorrido e não das atividades que ainda aconteceriam. Durante a realização das entrevistas, as opiniões com relação à atuação da mídia foram divergentes na maioria dos casos, como fica explícito nos depoimentos abaixo:

> **Relato 1**: As atividades de preparação do programa foram muito pouco divulgadas. Esse é um mal que nós temos, também por um detalhe: a publicidade em Sergipe é muito cara, assim como no Brasil é muito caro. E notícias, informações importantíssimas pra sociedade, elas deixam de ser divulgadas porque o que é cobrado às vezes não se tem pra pagar e a informações que foram colocadas no ar estão na internet e nem todo mundo tem acesso à internet, ainda, infelizmente. Além disso, não há uma curiosidade em ir atrás das informações. Então falta mais essa publicidade, falta mais essa divulgação do projeto como um todo. O pouco que foi divulgado em algumas notícias dos telejornais e de jornais escritos talvez não tenha sido suficiente pra deixar o programa tão popular. Você vê que o conhecimento sobre o programa ainda é pouco; que algumas pessoas e a sociedade ainda não se depararam com o quão importante ele é (Entrevista concedida em 24 de outubro de 2013).

> **Relato 2:** Olha, esse foi um trabalho muito técnico, mas a assessoria de comunicação da SEMARH, ela sempre colocou releases escritos tanto no site da SEMARH como na imprensa escrita, principalmente, e divulgou em programas de rádio, na televisão algumas vezes, principalmente no tocante a esses principais eventos, na ocorrência de uma audiência pública, de consulta pública, isso foi muito divulgado na imprensa. Então o trabalho tem uma divulgação necessária, o que foi muito positivo porque a imprensa contribuiu muito na divulgação e uma coisa importante é que a informação que passava era de uma forma muito positiva, sem muita contradição, sem muito conflito, porque o pessoal terminou entendendo que na verdade era um grande projeto que estava se delineando. Então terminou sendo um facilitador bastante positivo (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2013).

Além disso, a mídia local seguiu o viés defendido pela SEMARH e SRH, destacando a importância do programa, utilizando inclusive de uma mesma linguagem. Essa baixa divulgação na mídia seguiu uma lógica contrária ao que ocorreu na atuação dessa arena pública ao longo da implementação da política ambiental, tanto a nível nacional, quanto local. Para Loureiro e Pacheco (1995), o contexto político da década de 1980 e 1990 possibilitou que a mídia se tornasse mais receptiva à temática ambiental, anunciando não somente as catástrofes ambientais, mas também os problemas que estavam no cotidiano da população, além de desempenhar um importante papel enquanto arena de discussão dos problemas envolvendo a gestão do meio ambiente, tanto a nível nacional quanto local.

De modo geral, o que está posto aqui demonstra como a descentralização das políticas públicas, iniciada na década de 1990, contribuiu para participação popular em processos de políticas públicas, mas que esse tipo de participação esbarra em alguns percalços. Em estudo desenvolvido por Arretche (2003), a autora demonstra que esses tipos de atores precisam ser incentivados para que possam participar da implantação das políticas públicas, bem como precisam ter ciência das responsabilidades que os compete. Uma gestão descentralizada ocorre de maneira profícua quando há intenção de criar novos programas, não apenas por conta da exigência de maiores poderes, mas por proporcionar condições reais para esses atores participarem; caso não haja incentivo suficiente, os atores não aceitam a descentralização. De modo geral, a ideia de descentralização está ligada à perspectiva de novas formas de administração pública, fazendo com os membros da sociedade civil participem de tarefas antes assumidas somente pelo Estado. No que concerne à gestão dos recursos hídricos, do ponto de vista institucional, essa descentralização possibilitou a concepção de instâncias colegiadas, tais como os referidos comitês de bacias hidrográficas. Todavia, isso levanta uma indagação: Em que medida essas instâncias demonstram como se alicerçam os grupos de interesse e alianças em torno do problema das águas? Assim, cada exemplo local de descentralização, alianças e grupos que compõem essas instâncias se constrói com lógicas próprias, que dependem de sua dinâmica local de condução da política de recursos hídricos.

No que corresponde à atuação do Ministério Público Estadual durante o processo de confecção do programa, essa se deu de modo meramente legal, não havendo uma atuação relativamente significativa. Grosso modo, o Ministério Público é um balizador, um órgão normativo; se as coisas estão fora da cadeia normativa, ele é acionado para dar a sua contribuição. Nesse caso específico, na construção e formatação do programa, a sua atuação não foi tão forte e decisiva, diferente do que poderá acontecer durante o processo de execução, em que a fiscalização tende a ser maior. Contrário a isso, o Estado demonstra uma boa relação com esse órgão:

> O Ministério Público sempre acompanhou não só esse projeto, mas praticamente todas as atividades nossas. O Ministério Público tem tido uma presença marcante. Inclusive a gente tem um programa chamado "Programa Preservando Nascentes", em municípios que, em parceria com o Projeto "Adota um Manancial", um projeto muito bonito coordenado pelo Ministério Público, mais precisamente por Antônio César lá em Lagarto, que a gente trabalha na recuperação de nascentes, fora isso, todos aqueles promotores que têm uma interface com essa área ambiental de recursos hídricos sempre foi um grande parceiro aliado nosso nessas caminhadas. Sempre estão muito presentes, sempre estão sugerindo algumas coisas e no Águas de Sergipe não foi diferente (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2013).

No que concerne aos temas envolvendo questões ambientais, as ações do Ministério Público podem ser melhor visualizadas, diante da imprescindível proteção ambiental tão discutida atualmente como uma das formas de assegurar a qualidade de vida das atuais e futuras gerações. A referida instituição é um órgão estatal, mas possui uma configuração como órgão da sociedade, age em favor dos interesses públicos, objetivando a busca por justiça e igualdade social. Durante os processos de políticas públicas com grandes embates, a ação do Ministério Público é decisiva para a mudança nos rumos, como ocorreu com a política de silvicultura no Rio Grande do Sul. Durante a implantação dessa política pública, atores que conheciam o contexto institucional usaram de manipulação e habilidade para conseguirem resultados eficazes. Como parte das regras necessárias para criação de políticas ambientais regulatórias, esses atores vinculados à área jurídica desempenham um papel importante por forçarem que as regras sejam utilizadas de fato (BARCELOS, 2010).

Em âmbito estadual, especificamente em Sergipe, o Ministério Público cumpre as funções designadas para tal. Essa instituição passa a integrar o Conselho Estadual de

Controle do Meio Ambiente – CECMA – em 1991, quando há uma modificação da Lei nº. 3090/91, ampliando o número de membros desse conselho e incluindo um representante do Ministério Público. Através de relatos expostos no estudo de Guimarães (2008) sobre o Estado e a política ambiental em Sergipe, é perceptível que a execução da política ambiental ainda encontra-se ligada às questões político-econômicas, o que reflete um contexto histórico nacional de embates nos modos como são conduzidas as políticas públicas de gestão ambiental no país. Por algum tempo, o Ministério Público atuou exercendo as funções que os órgãos gestores do meio ambiente não exerciam, ação muito criticada por estudiosos da área, pelo fato de os avanços em defesa do meio ambiente ainda encontravam-se ínfimos. Entretanto, com o avanço nas discussões e o aumento das preocupações inerentes à proteção ambiental, esse cenário de negligência começa a mudar, como demonstrado no primeiro capítulo deste texto de dissertação. No tocante à participação no Programa Águas de Sergipe, a atuação do Ministério Público se deu apenas como normativa para que o processo fosse conduzido, não havendo conflitos, o que pode ser explicado pela maneira como foram geridas as discussões e os moldes do projeto.

Para finalizar, é válido salientar que não somente os interesses, as interações dos atores sociais e estatais, e as arenas públicas envolvidas no processo auxiliam-nos a entender os procedimentos que fundamentam a criação de políticas públicas, mas também as lógicas que respaldam o funcionamento das instituições e seus mecanismos, que são influenciados por suas dinâmicas de atuação. Políticas públicas são processos que demandam tempo e unem uma diversidade de atores das mais variadas esferas, dotados de diferentes objetivos e interesses, buscando influenciar e estampar suas ideias no escopo destas políticas. Essas políticas públicas tendem a ser criadas a partir do estabelecimento de um vínculo criado a partir dos espaços de discussão entre o Estado e a sociedade civil, em que os atores expõem suas demandas, carências e interesses, tentando imprimi-los na política. No entanto, essa atuação necessita ser ampliada através de redes fortalecidas e parcerias estratégicas, a fim de estimular o envolvimento de novos atores. Mesmo em um contexto marcado por grandes e diversificados conflitos, é preciso definir uma agenda de prioridades que aborde a melhor maneira de tratar da preservação ambiental e do desenvolvimento

sustentável de modo que a interação entre o Estado e a sociedade civil se faça presente.

Conforme explicitado ao longo deste capítulo, a interação entre os atores sociais e estatais no processo de criação do Programa Águas de Sergipe se deu de maneira significativa, mas sem a efetividade necessária pelo fato de o programa ter sido idealizado de “cima para baixo”, ou seja, as demandas reais dos usuários do rio Sergipe apenas foram inseridas no momento em que foram realizadas as audiências públicas e sob indicação do Banco Mundial; até então, o projeto tinha o perfil e os moldes visionados pela SRH e SEMARH. Desse modo, buscou-se explicitar aqui uma descrição dos atores envolvidos e como se deu essa interação dentro das arenas públicas, mais especificamente das audiências. Assim, foi possível perceber que a baixa participação da população pode ser explicada pela própria dinâmica de criação do programa, na medida em que esses espaços de sentido sejam geridos por discursos técnicos. De modo geral, buscou-se entender como se configurou a relação entre o Estado e sociedade civil, com o propósito de apreender a relação entre os atores sociais e processos de políticas públicas.

4. Saber Técnico e Coalizão de Defesa em Processos de Políticas Públicas: Estratégias e Recursos no Programa Águas de Sergipe

De modo geral, o cerne do presente capítulo recai na análise sobre as lógicas de atuação no processo de criação do programa aqui estudado. Trata-se, especificamente, de investigar como recursos, tais como o uso do saber técnico, das crenças e valores adquiridos ao longo da trajetória social, acadêmica e profissional, foram acionados para que a criação do programa obtivesse êxito em seu escopo. Assim, serão examinados de forma sistemática, por um lado, o uso da formação técnica e das competências provindas da *expertise* daqueles técnicos que tiveram uma maior atuação e aparição na dinâmica de formulação do Programa Água de Sergipe e, por outro lado, conciliando com essa primeira análise, será descrita a coalizão de defesa que se formou a partir desse quadro e como o uso do saber técnico e da *expertise*, concomitante ao acionamento de crenças e valores, contribuíram para o sucesso na implantação do programa. Investigar como esses recursos são acionados nos remete a algumas discussões teóricas e conceituais sobre origem social, trajetória profissional e competências técnicas nas dinâmicas de formulação e operacionalização de políticas de gestão do meio ambiente. Tais aspectos têm sido destacados por um grande quantitativo de estudos que defendem o papel preponderante da formação técnica e da utilização de *expertise* em dinâmicas de formulação dessas políticas, a exemplo das voltadas para as causas sindicais, humanitárias, direitos humanos e ambientalistas, demonstrando que é crescente a utilização desses recursos em cenários de intervenções públicas. Essa argumentação pode ser reforçada por aqueles estudos que têm se dedicado em investigar as gêneses e redefinições do militantismo ambientalista, nos significados e usos desses recursos e como estão sendo cada vez mais acionados por estes profissionais (OLIVEIRA, 2008a; 2008b, 2009).

4.1. O Papel do Saber Técnico e da Expertise Para o Sucesso na Implantação do Programa Águas de Sergipe

Ao longo dos anos, guinada pelo processo de redemocratização, é perceptível que os modos de participação em organizações e instâncias de cunho ambiental passam a ser respaldados pela utilização do saber técnico em defesa da causa ambientalista. Segundo Leff (2002), a questão ambiental[10] é atravessada por um conjunto de processos sociais que foram se modificando ao longo dos anos. Entre estas modificações está a do saber ambiental, fazendo surgir novos atores sociais em processos de políticas ambientais, novos direitos ambientais, além de novas formas de mobilização, conscientização e valores ecológicos. Consoante a isso, o saber ambiental defendido por Leff está diretamente ligado aos modos práticos de resolução dos problemas ambientais e à criação de novas políticas e estratégias de desenvolvimento, as quais tendem a reorientar os modos de utilização dos recursos naturais e a instrumentalizar as leis. Assim, o saber ambiental está respaldado nos processos de mudança social, na emergência de novos valores e numa nova consciência.

De modo geral, para que a política ambiental tenha sucesso é necessário levar em consideração a participação do público, que pode incluir todos os atores envolvidos no processo, como já argumentado no capítulo anterior deste texto. Essa participação tem ganhado forte imbricação científica e impede que outros participantes *não-experts* consigam adentrar na discussão sobre a elaboração dos problemas e das políticas ambientais, o que acarreta na não inclusão das ideias dos ditos "leigos" pelo caráter de "não-cientificidade" de suas informações. Por essa ótica, Eden (1996), em sua análise sobre a participação em políticas ambientais, salienta que a partir das decisões políticas

[10] O saber ambiental para Leff (2002) partiu da perspectiva foucaultiana sobre o saber e o conhecimento. Trazendo-a para o campo do ambientalismo, este saber está respaldado nas formações ideológicas do ambientalismo e nos discursos sobre desenvolvimento sustentável, fazendo com o que sejam inseridas e discutidas questões relacionadas à sustentabilidade ecológica, equidade social e solidariedade transgeracional. Assim, um conjunto de práticas promovidas por este saber ambiental permitiu uma série de mudanças, a exemplo da criação de novas tecnologias limpas voltadas para a utilização sustentável dos recursos naturais; melhoria na gestão desses recursos; no meio jurídico houve a criação de novas leis ambientais; normatividade das políticas ambientais, maior organização do movimento ambientalista e internalização do termo "ambiental" em novas disciplinas acadêmicas.

na década de 1990, houve o acordo de que o público de forma geral deveria ser inserido nas discussões envolvendo a política ambiental, entretanto, uma das circunstâncias que impedem essa participação é a dominação por boa parte dos especialistas na área, o que impede a ampla participação, definindo as discussões como um reduto exclusivo dos especialistas. Entretanto, seria um equívoco desmerecer o papel da ciência para o desenvolvimento e descobertas importantes para uma melhor gestão dos recursos naturais. O papel da ciência na chamada "sociedade de risco"[11] permitiu enxergar além dos riscos perceptíveis, a exemplo dos causados pelo caso clássico da radioatividade. Desse modo, os problemas ambientais ganham um viés científico quando são identificados e, principalmente, construídos através da aplicação de técnicas científicas. O caráter científico é tido como fundamental para a identificação dos riscos ambientais, de modo que a ciência tem se tornado cada vez mais importante enquanto recurso utilizado para embasar uma significativa gama de decisões políticas relacionadas à maneira de lidar com os riscos e com a questão ambiental como um todo.

A partir da utilização de recursos disponibilizados pela ciência para criação de questões e para a resolução de problemas ambientais, um contingente significativo de estudos têm se debruçado em analisar o uso do saber técnico em processos de construção de causas ambientais e em processos de políticas públicas nessa área. As transformações pelas quais passaram esses grupos, tais como a institucionalização a partir da década de 1980, possibilitaram a profissionalização de seus membros com o intuito de serem inseridos em espaços formais de produção das políticas ambientais. O aumento da participação nessas instâncias de gestão ambiental está ligado diretamente à inserção de militantes e dirigentes munidos de saber técnico na área, derivado do alto grau de formação técnica e da utilização da *expertise* adquirida ao longo das suas

[11] A título de informação, o conceito de sociedade de risco foi trabalhado por Beck, cujo conceito está interligado ao de globalização, sendo definido como riscos democráticos, aos quais afetam transcendem todas as fronteiras espaciais, econômicas e sociais. De modo geral, o fato é que muitos estudos indicam que a atualidade encontra-se em risco, em descontrole. Defendem a reconstrução das instituições sociais contemporâneas influenciadas pelo cosmopolitismo. As sociedades encontram-se em risco porque refutam o passado e buscam, incessantemente, a conquista do futuro. Atrelada a essa discussão, criou-se o conceito de modernidade reflexiva – por Giddens, Beck e Lash. Para Giddens (1997), este serviu para tratar da sociedade contemporânea e mostra que a pós-modernidade está estreitamente ligada à ambiguidade, onde há a possibilidade de uma modernidade plural.

formações universitárias, caracterizando-se como um dos principais recursos utilizados durante suas participações dentro das instituições de gestão ambiental. Essa mobilização de recursos baseada no uso do saber técnico e da *expertise* e as intervenções em instâncias de gestão do meio ambiente consentiu a criação de um novo campo de exercício profissional, o de profissionais militantes detentores de formação na área ambiental (OLIVEIRA, 2008b).

A literatura nacional e internacional têm tratado das dinâmicas de formulação e implementação das políticas públicas a partir do levantamento de questões que abordam, por exemplo, os usos da formação acadêmica e das competências decorridas da *expertise* para analisar tais processos. Esses atores, munidos de formação técnica especializada na área e detentores de um grau significativo de experiência, ganham papel central nesse cenário. As abordagens que tratam dessa temática defendem que o aumento na frequência desses tipos de atores e recursos assumem um papel de destaque no que se refere à construção de problemas ambientais e à formação de grupos de reinvindicação (LASCOUMES, 1994; OLIVEIRA, 2009). Por essa ótica, Lascoumes (1994) em seu estudo composto por uma análise sobre o modo como os meios de comunicação tratam da questão, como se dá a administração da poluição por parte de engenheiros e como são os interesses defendidos pelas associações de defesa do meio ambiente, argumenta que ao mesmo tempo em que o conhecimento científico e técnico possibilitou a mudança a partir do fornecimento de uma “energia verde”, traduz também, trinta anos mais tarde, em processos de criação de políticas ambientais com alto índice do uso de especialistas, engenheiros e técnicos. Desse modo, o autor explica que os problemas ambientais passam a ser construídos, projetados e geridos por uma ótica mais científica e técnica, fazendo com que os ativistas ambientais, longe de promoverem o conhecimento pré-técnico, assegurem o advento de uma política ambiental baseada no uso racional dos recursos.

Diante disso, e pela importância em analisar o papel do saber técnico e da *expertise* em processos de políticas como essas é que se faz necessário se debruçar sobre uma análise que consiga dar conta de explicar como o uso desses recursos influenciou na criação do Programa Águas de Sergipe, principalmente por este ser um programa marcado pelo viés técnico desde o momento da construção do problema

público que o originou. Diante disso, o material utilizado como fonte de informação provém de uma investigação sobre as condições sociais e lógicas próprias que fizeram com que o corpo de técnicos que participaram o processo de criação do programa fosse motivado a se inserir na área ambiental, bem como a junção de vários saberes de especialidades correlatas puderam dialogar entre si para que a criação do perfil do referido programa. Dentro do quadro composto por 27 técnicos distribuídos nas instâncias públicas elencadas no segundo capítulo deste texto de dissertação, foram identificados os que tiveram uma maior atuação e contribuição no processo de construção do problema ambiental e posterior implantação da política, contabilizando 12 técnicos.

Feito isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas as quais levaram em consideração a origem e posição social, trajetória familiar, escolar e profissional, suas crenças, valores, visão ideológica e como se deu a sua participação no programa aqui estudado. Assim, levou-se em consideração que as competências técnicas e científicas são ponderadas como fundamentais para a estruturação e a dinâmica de funcionamento das instâncias governamentais. Para coletar informações referentes a tais aspectos, as entrevistas foram divididas em cinco blocos: origem social e carreira profissional; visão ideológica sobre políticas públicas de meio ambiente; precedentes do Programa Águas de Sergipe; dinâmica de formulação do programa; subsistema da política. Dessa forma, foi possível identificar a atuação desses atores durante o processo e como acionaram os referidos recursos para a confecção do programa.

A tabela abaixo apresenta um cruzamento dos dados referentes ao nível educacional e aos cursos de graduação realizados pelos técnicos aqui tratados. Primeiramente, através da análise dos dados, a tabela 1 indica o empate no percentual daqueles que possuem especialização completa, mestrado completo ou doutorado incompleto, que somados formam um percentual de 75%. Já os que possuem curso técnico, graduação completa ou doutorado completo somam o percentual de 25%. No que se refere aos cursos de graduação e tecnológico, percebe-se um percentual maior daqueles cursos voltados para a área ambiental, a saber: engenharia agronômica (16,7%), engenharia civil (8,3), geologia (8,3), geografia (8,3), química industrial (25,0%), arquitetura (8,3), direito (16,7) e gestão ambiental (8,3).

Formação Acadêmica (Graduação) * Nível Educacional Crosstabulation

	Nível Educacional						Total
	Técnico	Graduação Completa	Especialização Completa	Mestrado Completo	Doutorado incompleto	Doutorado Completo	
Engenharia Agronômica	0	0	1	0	1	0	2
Engenharia Civil	0	0	0	0	0	1	1
Geologia	0	0	0	1	0	0	1
Geografia	0	0	0	0	1	0	1
Química Industrial	0	0	1	2	0	0	3
Arquitetura	0	0	1	0	0	0	1
Direito	0	1	0	0	1	0	2
Tecnólogo em Gestão Ambiental	1	0	0	0	0	0	1
Total	1	1	3	3	3	1	12

Tabela 1: Análise de cruzamento de dados referentes à formação acadêmica (curso de graduação e ao nível educacional **Fonte:** da autora.

Esses dados evidenciam a predominância de cursos voltados para a área ambiental. Por essa ótica, e seguindo uma determinada dinâmica e lógica local que respalda a atuação do movimento ambientalista e a política ambiental do Estado, pautada na utilização do saber técnico na área ambiental, é que todo o processo de criação do Programa Águas de Sergipe é gerido por discussões reguladas pelo viés técnico dos problemas e políticas ambientais, o que pode ter impedido que houvesse uma maior participação de atores da sociedade civil. O quadro de técnicos que acompanhou e construiu a grande maioria do perfil do programa é composto por indivíduos dotados de formação universitária especializada na área ambiental, tendo, em sua maioria, cursos de pós-graduação em suas respectivas áreas, além de buscarem se especializar na área de recursos hídricos e gestão dos mesmos, como fica explícito na tabela abaixo. Mesmo em um quadro diversificado de cursos de pós-graduação, a temática ambiental é a que predomina:

Área de especialização			
		Frequency	Percent
	Irrigação	1	8,3
	Gestão de Recursos Hídricos	3	25,0
	Química e Biologia de Estuários	1	8,3
	Engenharia Sanitária e Ambiental	1	8,3
	Água e Saneamento	1	8,3
	Geologia de Engenharia e Meio Ambiente	1	8,3
	Engenharia de Segurança do Trabalho	1	8,3
	Desenvolvimento e Meio Ambiente	1	8,3
	Total	10	83,3
	System	2	16,7
Total		12	100,0

Tabela 2: Análise de frequência de dados referentes à área de especialização **Fonte:** da autora.

A formação universitária em engenharia e suas subáreas (agronômica, ambiental e civil) demonstram o grau de tecnicidade do projeto que deu origem à política pública, até porque trata-se de um projeto de grande porte e com pretensões de abranger um grande número de cidades, além da importância de um corpo técnico dotado de experiência na área para dar legitimidade ao processo. Consoante a isso, a literatura atual, a exemplo do estudo de Oliveira (2009) sobre como a participação em questões ambientais ganhou um novo modo de atuação, centrado no uso da formação universitária especializada na área ambiental, considera que o uso da experiência escolar é um dos condicionantes para a inserção nesses espaços de atuação, tendo a formação universitária como o principal recurso utilizado na defesa das causas ambientais, configurando como um novo campo de atuação centrado na utilização da *expertise* e deixando o ativismo em segundo plano.

Desse modo, é importante ratificar que a formação profissional especializada na temática ambiental é determinante para o sucesso na elaboração e execução de políticas públicas. Foi também a partir disso que a institucionalização da questão ambiental permitiu a problematização de hábitos causadores de degradação ambiental, propondo a criação de uma racionalidade produtiva e uma nova cultura baseada no desenvolvimento sustentável. Assim, tais pressupostos evidenciam a necessidade de

se pensar a formação acadêmica, atuação profissional e sua inserção em importantes campos de tomadas de decisão. Ademais, o saber técnico, enquanto recurso utilizado para a criação do Programa Águas de Sergipe, desempenhou um forte papel no que correspondeu à criação de um projeto baseado na incorporação de condições sustentáveis, na proposta de resolução dos problemas causados por longos anos de negligência com os recursos hídricos – demonstrado pela institucionalização da política ambiental ainda de forma recente, relativamente – e na reorientação dos valores.

Consoante a isso, para entender o uso da competência técnica (recursos e vínculos utilizados) em processos de políticas públicas é necessário também levar em consideração os padrões de carreira que direcionam para a ocupação de postos e funções na área ambiental. Para ratificar o argumento anterior, um contingente de estudos inclina-se na análise do perfil social dos atores como determinantes para o modo como serão elaboradas as políticas públicas. Desta forma, a trajetória social, as condições sociais, a bagagem cultural e política herdada do grupo familiar (BOURDIEU, 2003), as estruturas das redes sociais (MARQUES, 2003) e as disposições individuais para o engajamento em determinada causa (LAHIRE, 2004) são condicionantes para a escolha ou não por se engajar em alguma causa. Para ratificar tal pressuposto, Oliveira (2009) salienta que, para apreender a diversidade de recursos e vínculos que conduzem para a utilização de competências técnicas na atuação em políticas ambientais, é necessário levar em consideração a apreensão dos principais padrões de carreiras. Além disso, o autor defende que é necessário examinar os processos de socialização e as disposições que conduzem aos pertencimentos múltiplos dos atores sociais e dos diferentes contextos que podem resultar na atuação em determinadas áreas.

Assim, uma análise baseada nos pressupostos descritos acima auxilia na compreensão da utilização do saber técnico no exercício de funções em instituições de gestão ambiental a partir de investimentos sociais (OLIVEIRA, 2009). Com base nisso, é possível identificar, no tocante ao corpo de técnicos que fizeram parte da elaboração e implantação do escopo do Programa Águas de Sergipe, um único padrão de carreira baseado na utilização do conhecimento técnico adquirido durante o processo de

formação escolar e universitária: o de técnicos que iniciaram suas carreiras profissionais em instâncias públicas que tratam da questão ambiental.

Assim sendo, dentro do corpo de técnicos entrevistados pôde-se identificar que, em sua maioria, o início da atuação profissional se deu em instâncias públicas de gestão do meio ambiente, tanto a partir de estágios, quanto por vínculo efetivo. O que é importante salientar é que a atuação desses técnicos ainda no período da formação universitária e o alto investimento no processo de angariação de conhecimento científico em suas respectivas áreas, fez com que estes tivessem uma importante visibilidade nessas instâncias de administração do meio ambiente, sendo que, na maioria dos casos, a entrada nessas instituições tenha ocorrido em decorrência de convites e/ou indicações.

Tipo de instituição que iniciou sua trajetória profissional

	Frequency	Percent
Pública	10	83,3
Privada	2	16,7
Total	12	100,0

Tabela 2: Análise de frequência de dados referentes ao início da trajetória profissional **Fonte:** da autora.

Neste caso, o bom desempenho durante a vida acadêmica e os contatos estabelecidos proporcionaram a inserção na carreira em que a utilização do saber técnico na área ambiental é de fundamental importância nessas instâncias; de modo que as redes de relações estabelecidas em diversas esferas da vida são tidas como condicionantes para o acesso ao mercado de trabalho. Entretanto, essa forma de inserção nas instâncias de gestão ambiental diverge daqueles estudos que defendem que para que se tenha entrada nesses campos de atuação é necessário estar munido de uma trajetória anterior na defesa de causas ambientais. O que ocorre nos casos aqui estudados é que a participação em organizações vinculadas à defesa ambiental, a exemplo de ONGS, fóruns e comitês, ocorreu em momentos posteriores à entrada nas instâncias públicas de gestão ambiental. Isso denota um padrão de carreira, contrário àqueles estudos que determinam que a inserção nesses espaços de discussão e defesa da causa ambiente se configura somente a partir da militância na área. E reforça

a tese de que, cada vez mais, a imposição do uso do saber técnico e da *expertise* viabiliza a atuação nessas instâncias. Tal pressuposto é reforçado por um contingente de estudos que destacam que essa imposição em processos de políticas ambientais tem como consequência a profissionalização do ativismo na área ambiental, a partir do momento em que há a necessidade de recrutamento de indivíduos dotados de recursos, tais como elevada formação acadêmica e competência técnica. Além disso, esse processo de profissionalização dos modos de atuação na área evidencia uma estratégia utilizada durante a institucionalização das organizações de cunho ambiental como uma forma de legitimar suas ações públicas (LOUREIRO; PACHECO, 1995).

Tratando-se da escolha pela formação na área ambiental, esta, mais do que tenha sofrido influência familiar, é explicada pela socialização e aptidões trabalhadas ao longo de suas trajetórias escolares. Não obstante, o gosto pela leitura, a valorização da educação a eles concedida e o apreço pela conservação e preservação do meio ambiente foram adquiridos no meio familiar e escolar, concomitantemente. Afora o caso em que o genitor exercia a função de dentista, os outros casos são advindos de classes sociais baixas, em que os genitores eram agricultores, marchantes ou vendedores e as genitoras eram donas de casa. Porém, há relatos de que uma educação muito rígida por parte tanto da família quanto da escola foi crucial para a formação dos mesmos. Portanto, o trajeto familiar e a formação escolar ainda são fatores condicionantes para a escolha e exercício profissional, já que o perfil social dos indivíduos é construído e marcado pela sua trajetória de vida. Entretanto, é preciso mencionar aqui o caso do técnico que, desprovido de qualquer referência familiar, investiu em sua formação acadêmica como uma das formas de suprir as adversidades encontradas ao longo de sua infância e adolescência vividas em um orfanato.

Ademais, as competências técnicas e científicas são recursos que passam a ter um impacto na estruturação das instituições que tratam da questão ambiental e em processos de constituição de políticas públicas. Tais recursos têm por base os vínculos firmados em diversas esferas sociais, estabelecidos, por exemplo, ao longo dos percursos familiares, escolares e profissionais. Tal pressuposto tem sido destacado por aqueles estudos que tratam do papel da formação técnica e do uso da *expertise* nas dinâmicas de formulação desse tipo de política pública. Ou seja, esses atores têm

assumido um papel de destaque dentro dessas instituições, dando legitimidade às reivindicações e aos problemas ambientais.

4.1.1. Origem Social, Trajetória Escolar e Profissional: O Idealizador do Programa Águas de Sergipe

Trata-se, neste tópico, de elaborar um relato da trajetória do Superintendente de Recursos Hídricos de Sergipe pelo fato de este ter sido considerado o idealizador do Programa Águas de Sergipe. Diante disso, seria um erro deixa-lo de lado na investigação aqui proposta, até mesmo porque desempenha uma importante atuação em defesa de causas ambientais no Estado, além de sua visibilidade diante do posto dirigente que ocupa. Aqui, procura-se demonstrar, a partir das disposições individuais para o engajamento, como a origem e a posição social a qual o indivíduo pertenceu, associado à influência escolar, foram determinantes para a trajetória na participação em defesa do meio ambiente e para a ocupação de postos dirigentes em instâncias de administração pública. Para isso, parte-se do pressuposto que estudar o indivíduo para entender o social, cujo mesmo tem a particularidade de atravessar grupos, instituições, campos de lutas, é uma forma de estudar a realidade de forma incorporada, interiorizada.

O ator social da esfera estatal aqui investigado nasceu no município sergipano de Cedro de São João, na década de 1960. Cursou o que hoje é chamado de ensino fundamental em escola pública e fez curso técnico em Agropecuária no Colégio Agrícola localizado na cidade de São Cristóvão/SE. Ao longo dessa trajetória, o apoio familiar e escolar foi muito importante para a sua formação. Oriundo de uma família em que os pais são semianalfabetos, de origem social baixa, o caso aqui estudado foi incentivado à leitura dentro do cenário familiar, que logo em seguida transcendeu para o escolar, como pode ser ratificado pelo trecho abaixo:

> Meu pai gostava muito de ler e no fim do ano, inclusive, ele está lançando um livro de poesia, e ele conhece muito a história sagrada, o Velho Testamento.

> Ele gostava muito de literatura, principalmente a fase do Romantismo da literatura brasileira. Então ouvíamos muito nosso pai ler trechos da Bíblia, fazer menção dos principais escritores brasileiros, então essa transmissão de conhecimento dele foi muito importante na vontade de querer estudar. A minha mãe também era uma pessoa com menos estudo que meu pai, mas muito religiosa e não esquecendo que era uma família pobre, humilde, mas com uma estrutura familiar muito bem delineada e meus pais, além dessa formação religiosa, eles nos incentivaram muito para o estudo. E no primário, tivemos a graça de estudar com uma professora que é conhecida por todos na minha cidade, chamada Dona Alexandrina. Na época havia a dificuldade para tudo, os livros eram poucos, o acesso à biblioteca praticamente não existia, mas ela supria essa deficiência com o conhecimento pedagógico que ela tinha com a forma que ela nos ensinava que nos motivava a não só ter entusiasmo pelo que ela ensinava, mas também curiosidade em aprender as coisas que conviviam conosco na sociedade. Então no meu quarto ano do primário eu já tinha lido obras de escritores famosos no Brasil, como Machado de Assis. Dom Casmurro, eu li no quarto ano primário e tínhamos que ler e interpretar, então lia e interpretava e ela extraía trechos do livro, a exemplo desse Dom Casmurro, que é uma leitura rebuscada, para fazer análise sintática e morfológica (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2013).

O trecho acima reforça alguns argumentos do tópico anterior, aos quais demonstram que a origem, trajetória e condições sociais, atrelada à bagagem cultural adquirida do grupo familiar, em consonância com os recursos acumulados através do itinerário escolar, configuram-se como determinantes para as disposições individuais. Os investimentos sociais múltiplos, as disposições favoráveis para participação em determinada causa e o capital cultural, social, econômico e político podem conduzir o ator social a ocupar um papel importante em postos de liderança e em processos de construção de causas. Após a conclusão do curso técnico, prestou vestibular para Engenharia Agronômica, ingressando na Universidade Federal Rural de Pernambuco. Como a família era de origem social baixa, os custos de estadia na cidade eram pagos pela assistência estudantil da universidade, além de o mesmo ter desenvolvido atividades como vendedor de produtos artesanais e depois ter se inserido em projetos de iniciação científica. A escolha pela engenharia agronômica, segundo ele, decorre do contato, ainda na esfera familiar, com o seu avô, que era agricultor e contava com a sua ajuda para realizar os serviços da propriedade.

Logo, para entender o percurso que um indivíduo realiza, é necessário levar em consideração a origem social, haja vista que o ambiente familiar é preponderante para entender esse tipo de trajetória. Desse modo, identificar e compreender a trajetória de vida do dirigente/técnico que idealizou o Programa Águas de Sergipe faz parte da

tentativa de examinar a importância que desses recursos para a determinação de sua atuação na área ambiental. Ademais, as práticas são determinadas, na maioria das vezes, pela socialização e pelas trajetórias educativas.

Tratando-se de sua trajetória profissional, logo após concluir o curso de graduação, iniciou sua carreira profissional na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA – através de uma bolsa de integração de ensino e pesquisa na área de manilha do solo e água. Em seguida, ingressou no serviço público estadual na Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER – no ano de 1986, designado para chefiar o Perímetro Irrigado de Amargosa na cidade de Poço Verde/SE. Dois anos depois, recebeu o convite para exercer a função de coordenador de desenvolvimento agrícola na COHIDRO. Posteriormente, foi convidado para exercer o cargo de superintendente de recursos hídricos na recém-criada Superintendência de Recursos Hídricos, em 1997, onde ficou até o ano de 2004. Nesse mesmo período, recebeu um convite da diretoria da Agência Nacional de Águas para desenvolver um trabalho voltado para a bacia do rio São Francisco. Depois, no ano de 2006, na gestão do então governador Marcelo Déda, voltou à Superintendência de Recursos Hídricos, atividade que exerce até os dias atuais.

Durante esse período de experiência profissional na área, no ano de 1995 realizou um curso de especialização em irrigação e foi nesse curso nos Estados Unidos, na Universidade de Utah, que ganhou apreço pelo desenvolvimento de melhores condições de uso dos recursos hídricos. E foi a partir desse curso, inclusive, que começou a desenvolver o planejamento de recursos hídricos e todo o arcabouço legal de implantação da Política Estadual de Recursos Hídricos, cuja lei foi sancionada em setembro de 1997, já mencionada neste estudo. Já em 1999, coordenou um projeto vinculado à Agência de Cooperação Internacional do Japão e foi a partir desse projeto e foi convidado pelo Ministério de Relações Exteriores do Japão, na condição de jovem liderança da América Latina, para fazer um curso na Universidade de Tóquio sobre planejamento ambiental e urbano. Após a realização desse curso, ingressou, no ano de 2002, no mestrado voltado para a gestão de empresas na Universidade Vale do Ivaí, cuja dissertação tinha como temática “A viabilidade econômica da barragem do rio Vaza-Barris”. Logo após, ingressou no doutorado na mesma universidade, ainda em

realização. Como uma forma de realizar um anseio antigo, também ingressou no curso de Direito na Universidade Tiradentes e atualmente realiza uma pós-graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário.

Percebe-se, diante da descrição acima, um grande investimento na formação acadêmica, assim como na formação especializada na área em que atua enquanto Superintendente de Recursos Hídricos. Não obstante, “os sonhos” de outrora também fazem parte desse investimento, agora podendo ser realizado num momento em que há melhores condições financeiras. Mas, apesar dessa trajetória marcada pelo alto investimento na formação acadêmica, o referido ator social justifica todo esse percurso como decorrência de sua formação escolar primária:

> [...] Agora quero te dizer, já que você é uma estudiosa das áreas sociais que todo esse meu percurso, todos esses estágios que eu vivenciei na minha vida acadêmica foram muito importantes para minha formação, mas acho que o mais valoroso é aquele do inicial, na minha época chamávamos de estudo primário. Então eu tive a felicidade, além de ter uma família bem estruturada, apesar de ser uma família humilde, pobre e numerosa com sete filhos e morava em casa de taipa, de ter ótimos professores ao longo dessa fase, que investiram muito tempo e conhecimento para uma boa formação, não só minha, mas de todos os meus colegas (Entrevista concedida em 03 de julho de 2013).

Entretanto, não podemos justificar as suas disposições através de um único momento, pois a trajetória social de um indivíduo tende a ser compreendida enquanto uma junção de todos os acontecimentos que ocorreram ao longo de sua vida, através do contexto social, econômico, político e cultural em que esse percurso ocorreu. Ao falar de trajetória social e profissional, a literatura pertinente reforça o que se tem tratado aqui: a trajetória social e profissional é resultado da origem social, formação escolar e dos vínculos com outras esferas sociais das quais os indivíduos ou grupos pertencem. Desse modo, determinado momento de biografia de um indivíduo pode ser apurado por atitudes e comportamentos do passado e, ainda, determinam o leque de possibilidades de vir, assim, situar períodos de compromisso ao longo do ciclo de vida. Em outras palavras, a trajetória social, profissional e política de um indivíduo tende a ser vista como um processo e não reflexo de normas sociais.

Tal pressuposto vai ao encontro daqueles trabalhos que tratam de determinadas participações em construção de causa e como esse tipo de participação não pode ser

explicada apenas pela influência familiar, a exemplo do que demonstram McAdam e Paulsen (1993). O referido estudo citado trata dos laços sociais como determinantes para a vinculação em movimentos e salienta que os laços anteriores podem fornecer o contexto social crucial em que as identidades podem alcançar visibilidade, mais especificamente, esses laços podem incentivar a militância quando podem reforçar a identificação do indivíduo com determinada identidade e quando consegue estabalecer uma ligação entre esta e o movimento em questão (MCADAM; PALSEN, 1993).

É diante disso que Oliveira (2008b, p. 167), em seu estudo sobre as condições e as dinâmicas de utilização de competências técnicas em processos de militância política, salienta que o peso da escolarização tem sido tratado como um dos principais motivos das mudanças relacionadas à "*ação associativa, no sentido de regularização de seu acesso aos espaços e aos processos formais de produção de políticas públicas, assim como de profissionalização de seus integrantes e de suas atividades*". Assim, tratando-se do cenário que envolve a questão ambiental, este é marcado pelo alto grau de formação universitária e está, em alguns casos, ligado a inserções anteriores.

O que pode ser percebido no caso aqui estudado é que a escolarização é considerada um dos recursos sociais mais importantes. A chamada "boa educação" fundada a partir da esfera familiar e a expansão do processo de escolarização no Brasil a partir da década de 1979 contribuiu para o processo de profissionalização dos dirigentes e militantes da causa ambiental. Ou seja, a formação escolar e acadêmica é um fator preponderante para o ingresso dos dirigentes no exercício de defesa das causas ambientais (OLIVEIRA, 2008a).

Outro ponto que é importante destacar nessa trajetória refere-se ao engajamento na área ambiental. Este caso diverge daqueles estudos que destacam que o engajamento em defesa do meio ambiente se dá a partir da política partidária (OLIVEIRA, 2008a) e daqueles que indicam que a expansão e titulação escolar está associada a tendências político-eleitorais, além de sugerirem que a fase da carreira militante inicia-se, por exemplo, na militância estudantil, sindical ou movimentos sociais (CORADINI, 2002). Trata-se, aqui, de um caso em que o indivíduo passou a se engajar nas causas ambientais após a inserção em instâncias públicas que tratam da questão, ou seja, o engajamento se dá a partir da trajetória profissional:

> Como eu não pretendo perder o vínculo com minha cidade e, para isso, junto com um grupo de amigos, criamos uma instituição não-governamental chamada “Fórum Pensar Cedro”, que foi criada em 8 de outubro de 2005. Então está completando 8 anos de ação e temos desenvolvido voluntariamente diversos trabalhos ao longo desses oito anos junto à nossa comunidade. Mas o Fórum Pensar Cedro não surgiu só com essa questão de ter um motivo para não perder o vínculo com nossa comunidade, mas também os ensinamentos que eu tive na época do Dom Helder Câmara, Gilberto Freyre... e a partir das experiências de trabalho com algumas pessoas influentes, eu refleti que precisava fazer alguma coisa, porque muitas vezes ficamos reféns do gestor público, da vontade política, que é muito importante para a sociedade, mas nós possivelmente temos que fazer alguma coisa, e foi por aí que criamos o Fórum Pensar Cedro, e graças a Deus temos colhido os frutos desse esforço. Onde eu moro, gosto de arborizar praças, fiz isso em alguns bairros, inclusive arborizei uma praça abandonada que tinha no bairro onde nasci, o 7 de São João, é um largo abandonado, então, junto à comunidade, arborizei e hoje ela está tão bonita que o padre vai celebrar missa na sombra do flamboyant e eu fico muito feliz porque era um local abandonado, servia até como lixeira (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2013).

O saber técnico especializado na área ambiental, além de contribuir para a atuação enquanto dirigente, também permitiu sua participação em organizações ambientalistas, utilizando deste saber para ações em prol da defesa da causa, concomitantemente a sua atuação enquanto Superintendente de Recursos Hídricos do Estado. Os recursos individuais acionados por este indivíduo destacam-se por terem forte influência sobre o processo de formação e diferenciação da administração pública a qual dirige, bem como denotam um modo de atuação baseado na utilização da formação acadêmica e no uso da *expertise* em defesa da causa ambiental e em processos de políticas públicas, como ocorre no processo de criação do Programa Águas de Sergipe. Tal pressuposto pode ser ratificado pelo estudo desenvolvido em outro momento sobre a elite burocrática, os mecanismos institucionais e a administração pública de meio ambiente, ao qual investigou o perfil daqueles técnicos lotados na Administração Estadual do Meio Ambiente, responsáveis pela criação e execução de políticas de gestão ambiental e determinou que, nos casos estudados, a inserção dos dirigentes em postos de liderança e seus respectivos vínculos com redes e esferas sociais diversas incidem fortemente para o acesso a estes postos e em processos de formulação e operacionalização de tais políticas (OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2012).

Dessa forma, a escolarização é tida como um dos principais recursos sociais para a entrada em postos dirigentes e para a atuação em processos de políticas públicas. Tal escolarização caracteriza-se como um atestado de competência técnica e profissional, tendo como base os vínculos com esferas de conhecimento diversas, mas a maneira de testá-la diz respeito às possibilidades de uso instrumental desse saber técnico para a ocupação de cargos e a utilização, na prática, desse saber para o sucesso de determinadas políticas. Relacionado a isso, Oliveira (2008a) salienta que as diferentes modalidades de dirigentes são originárias da reconversão profissional, decorrida do desempenho em organizações diversas tais como ONGs, e dão norte aos diversos moldes de carreira dos dirigentes ambientalistas, fazendo com que haja diversificação de "reconversão da formação escolar", assim a formação escolar e acadêmica tornam-se fatores preponderantes para o ingresso desses atores no exercício de defesa das causas ambientais.

Quanto à sua atuação na criação do Programa Águas de Sergipe, esse acúmulo de conhecimento técnico decorrido do alto investimento na formação universitária, os valores e a crença no fato de que as políticas públicas para o meio ambiente ainda não conseguem abranger melhorias na qualidade de vida dos indivíduos, além no seu posto de destaque e notabilidade enquanto superintendente e da longa experiência à frente da instituição, foram fundamentais para o escopo do projeto:

> O programa Águas de Sergipe ele surgiu de uma inquietude. De tudo que vivenciamos nesses quinze anos da Superintendência de Recursos Hídricos na interface com a política nacional, sempre achamos que tínhamos que ter um projeto que fizesse com que o Estado desse um salto de qualidade e aí começamos os entendimentos com o Banco Mundial na construção desse projeto e também eu tive a felicidade de ser escolhido para coordenar. E passamos a construir junto ao Banco Mundial essa ideia do Águas de Sergipe, que, a princípio, era com foco direcionado exclusivamente para gestão de recursos hídricos. Assim que ingressei na carreira pública, realizei muitos treinamentos de aperfeiçoamento para que pudesse dar o melhor de mim. Porque essa coisa da função pública, ela é muito interessante, você termina fazendo um trabalho mais por amor à causa; termina se envolvendo de uma forma que é uma gratificação realizar esse tipo de trabalho e aqui sempre tem muita gente com essa, com esse comportamento de fazer por amor à causa e tomara que isso permaneça, porque eu tenho a impressão de que isso é uma cultura nossa (Entrevista concedida em 10 de outubro de 2013).

A forma com foi apresentado esse depoimento denota um “compromisso” com a natureza que vai além das responsabilidades decorridas do cargo que ocupa, transformando numa espécie de “paixão”. A consonância com o discurso e a realidade; o comprometimento com as questões que envolvem a temática ambiental; a trajetória marcada pelo investimento no saber técnico; a atuação marcada pelo empenho em mudar a realidade estão diretamente relacionados ao acionamento de disposições constituídas no itinerário familiar e escolar, mesmo que o processo que possibilitou o engajamento e a utilização do saber técnico tenha se dado de maneira diferente dos casos que a literatura geralmente concebe. Trata-se, aqui, de mostrar o caso de investimento na formação técnica especializada na área ambiental e como esse investimento deu visibilidade para a ocupação de cargos em instâncias públicas de gestão do meio ambiente e ao posto de liderança que exerce há mais de uma década; determinada pela sua origem, posição social e dinâmica relacionada à sua socialização que constituíram desejos propícios para o envolvimento com as questões ambientais.

4.2. Coalizão de Defesa: Valores e Crenças Postos em Jogo

Para compreender os processos de políticas públicas, as mudanças e os processos políticos de forma geral, é necessário levar em consideração uma visão sobre os subsistemas, que continua a ser a principal unidade de análise de muitos estudos. Para isso, a literatura tem mostrado a necessidade de uma inclinação maior para o papel da ciência e para uma análise de políticas públicas. Por essa perspectiva, a coalizão de defesa conseguiu se estabelecer como um programa de pesquisa válido em procedimentos de investigação política, na medida em que permite analisar um grupo que, munido de crenças, age e pressiona a ter estas crenças realizadas em forma de políticas públicas (BEVERWIJK; et al, 2008). Nessa ótica, o cientista político Paul Sabatier (2007), em sua análise sobre teorias do processo político, demonstra através de um conjunto de textos a complexidade dos processos de criação de políticas públicas, uma vez que envolve uma série de atores sociais, grupos de interesse,

instituições governamentais e não-governamentais, mídia e comunidade científica. Dada a dificuldade de avaliar um programa em que há o envolvimento de várias esferas governamentais, o referido autor sugere que o pesquisador elabore uma maneira simplificada de entendê-la, o que foi possível, no seu caso, com o desenvolvimento de um quadro teórico com base em conceitos propícios e amplamente utilizados, entre esses conceitos está o de coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*). No tocante à aplicação desse conceito em estudos que envolvem a política ambiental, Sabatier e Brashers (1993), expõem a fragmentação de crenças e como essas podem ser consideradas como um fenômeno que comporta diferentes situações, entre elas o fato de os núcleos da política serem indefinidamente formulados; as crenças fundamentais são passíveis de mudança; a defesa de diferentes núcleos políticos é feita pelos atores, o que pode influenciar os atores a mudarem de coligação.

Baseados nos trabalhos desenvolvidos por Sabatier e outros pesquisadores em parceria, Berverwijk *et al* (2008), desenvolvem um importante estudo sobre a evolução das políticas de nível superior em Moçambique no período de dez anos, no qual buscou investigar, entre outras coisas, a crença em novos subsistemas; a mudança política importante em contextos instáveis e turbulentos e o papel das crenças e recursos em ação comum e mudança de política. O referido estudo demonstra que esse subsistema de ensino superior é claramente um caso que surge de novas questões ou de uma nova conceituação. A origem do subsistema recai, consequentemente, nas crenças e das coligações entre os atores envolvidos. Desse modo, a mudança em sistemas de política pode ser afetada pela interação entre os atores munidos de crenças e valores e expectativas comuns, ou seja, o modo de interação entre os atores depende da interação entre a natureza das crenças e a natureza da interdependência dos atores.

Sumariamente, os estudos que tratam da análise sobre as coalizões de defesa, de modo consensual entre eles, se referem ao conceito enquanto um conjunto de argumentações que são postas em jogo para a construção do problema público de cunho ambiental e posterior criação da política pública. Esse conceito auxilia no entendimento sobre políticas públicas na medida em que presume que uma política pública é gerida a partir da interação de grupos de interesse dotados de saber técnico especializado na área, que acionam valores e crenças adquiridos ao longo de suas

vidas para atuarem em defesa de determinada causa (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). De modo geral, uma coalizão de defesa é formada por uma variedade de atores e instituições da sociedade civil em todos os níveis, aos quais compartilham de um conjunto de crenças, a exemplo de viés político e concepções sobre determinada maneira de utilização dos recursos naturais, e que, através do compartilhamento dessas crenças, procuram manipular as regras e os moldes de determinada situação (isso acontece com frequência em processos de alteração de subsistemas da política).

Geralmente, faz parte dessas coalizões um conjunto de participantes que se consideram parte de uma comunidade semiautônoma que compartilham de experiências políticas e que tem influência nas políticas públicas. Outro público também comumente presente é o das agências, grupos de interesse e instituições de pesquisa (SABATIER; WEIBLE, 2007). Tratando-se do Programa Águas de Sergipe, o referido programa contou com uma coalizão de defesa composta pelos próprios técnicos que fizeram parte do processo e representantes da SRH, SEMARH e Banco Mundial. Não foi possível identificar atores da sociedade civil ou organizada nessa coalizão ou alguma coalizão contrária, o que reforça o nível técnico do processo e a baixa participação desses atores durante a confecção do programa, diferentemente do que ocorre em outros processos de políticas públicas, principalmente na área ambiental, tão marcada por conflitos entre vários grupos de interesse. Os encontros dessa coalizão eram realizados durante as missões do banco mundial ao Estado para tratar da política e em reuniões promovidas para planejar seus moldes.

A coalizão de defesa aqui tratada, composta por atores sociais munidos de um saber técnico e de alto investimento em especializações na área, lança um conjunto de crenças e valores adquiridos ao longo de suas trajetórias de vida para criar uma política pública que consiga dar conta de abordá-los. Para Sabatier e Weible (2007), as crenças centrais que fazem parte desse tipo de sistema envolvem questões normativas e premissas ontológicas sobre a natureza humana, valores tais como liberdade e igualdade, além da prioridade para o bem-estar dos diferentes grupos sociais. Já as crenças profundas são, em sua maioria, oriundas dos processos de socialização da infância, de modo que são difíceis de modificar. Dessa forma, as crenças centrais que

fizeram parte da composição da coalizão do Programa Águas de Sergipe, giram em torno de questões que envolvem a ênfase na qualidade de vida, na educação ambiental e uma melhor gestão das políticas ambientais em nível nacional e local, além da democratização do acesso a água. Tais crenças podem ser explicadas pelo posto que cada ator social ocupa, em consonância com a experiência profissional, que gera uma espécie disposição em analisar e tomar partido das reais condições em que se encontram as questões que envolvem o meio ambiente. Já as crenças profundas dizem respeito ao apreço pela natureza, construído ao longo de suas trajetórias escolares, mas que, também a partir da formação universitária, ocasionou o desejo de se dedicar à causa ambiental. Entretanto, existe uma clivagem político/ideológica comum em todo o grupo, que pode ser explicada pelas preferências políticas. Tais preferências políticas são crenças normativas que funcionam como uma espécie de imagem da política; que orientam as estratégias e o comportamento da coalizão, além de auxiliar na união de possíveis adversários, ou vice-versa. Entretanto, há uma contradição com relação ao papel das crenças nesse processo:

> **Relato 1**: Cada indivíduo quer defender o seu ponto de vista, os seus valores, crenças e o que acha que é correto; isso aí é comum numa sociedade democrática. A necessidade de você pautar pra tentar colocar o seu ponto de vista diante de uma diversidade de ideias e informações é natural. Como a confecção do Programa Águas de Sergipe estava mais voltado pra análises técnicas em que aponte caminhos para consertar problemas que o próprio homem causou ao longo de décadas, as crenças, os desejos, as vontades, no meu entender fica um pouco no subterfúgio (Entrevista concedida em 24 de outubro de 2013).

> **Relato 2**: Eu considero que as crenças de cada técnico que fez parte da criação desse programa teve sua importância. A gente, que sempre buscou a melhor relação e a melhor maneira de tratar dos problemas com relação ao meio ambiente, e isso vem desde a nossa formação na escola e na universidade, pensou muito em relação à população da bacia. Então, a gente queria uma coisa que não ficasse só em ações de fortalecimento das instituições, a gente queria que levasse um benefício pra população da bacia, que é uma bacia problemática, que reflete tudo [...]. A gente procura ações que mostrem... assim, é como eu falei pra você, a gente não pode falar em preservação do meio ambiente, preservação dos recursos hídricos se o pessoal não tem nem água de qualidade, então a gente sempre tenta atrelar isso a partir do nosso conhecimento técnico e dos nossos valores relacionados a isso (Entrevista concedida em 5 de outubro de 2013).

Os primeiros relatórios não estavam voltados para as perspectivas de qualidade de vida e educação ambiental, entretanto, dada a importância em inserir a população nesse processo, o discurso era modificado ao longo das reuniões da coalizão. De certo, enfrentou um embate com relação a isso devido às posições divergentes que envolvia, por um lado, a defesa de um programa estritamente técnico e que, por outro lado, estavam aqueles que defendiam a necessidade de se pensar em formas “mais conscientes” de utilização dos recursos hídricos. Entretanto, tendo como principais recursos o conhecimento técnico e a experiência na área, conforme as discussões iam se firmando, a construção do programa passa a operar de maneira mais homogênea no tocante às crenças, fazendo com que houvesse uma estabilidade nos arranjos do programa.

A coalizão de defesa aqui tratada é pouco caracterizada diante da falta de conflitos intensos envolvendo os assuntos complexos em torno da criação do programa, mas presume-se que ela encontra-se no interior de um cenário onde as políticas públicas são gestadas e geridas de acordo com as negociações entre os mais diversos atores dotados de saber técnico especializado na área e que comungam das mesmas crenças. Além disso, leva-se em consideração que o modelo de coalizão de defesa considera os processos de políticas públicas como o resultado de competições entre os diferentes atores. No mais, é importante problematizar a respeito de se analisar uma coalizão de defesa em um processo de política pública marcado pela ausência de conflitos. Mas, de fato, o referido conceito possui um potencial em termos analíticos na medida em que permite avaliar questões referentes à participação dos atores e formação de grupos prós e contras em processos de políticas públicas. No caso aqui estudado, observou-se que, por ser uma proposta de política pública de “cima para baixo” é que fez com que houvesse uma única coalizão de defesa no processo de definição do programa, não havendo conflitos passíveis de identificação.

Buscou-se, ao longo deste capítulo, esmiuçar sobre a relação entre origem social, formação escolar e acadêmica e a utilização do saber técnico especializado na área ambiental para a atuação desse grupo de técnicos na criação do referido projeto de revitalização do rio Sergipe. Os dados analisados aqui reforçam a hipótese e conseguem dar conta de responder a algumas indagações que nortearam este estudo.

Desse modo, o uso do saber técnico e das competências de *expertise* na área ambiental, além das crenças e valores da coalizão de defesa, deram legitimidade ao processo de política pública aqui tratada. Assim, investigou-se a utilização do saber técnico como um dos principais recursos para o “sucesso” na implementação do programa.

5. Considerações Finais

Aquele que se prontifica a investigar a questão ambiental no Brasil, na ótica dos processos de formulação e operacionalização de políticas públicas a partir da contemporaneidade, enfrenta um paradoxo constante no cenário político desde o final da década de 1990. Tal paradoxo está no fato de, ao mesmo tempo em que as demandas pela melhor utilização dos recursos naturais insurgem de uma possível crise ambiental e da necessidade de um aparato administrativo que conseguisse dar conta dessas intervenções, é sabido que o Estado passa por uma perda na capacidade de definir os rumos e a eficiência dessas políticas públicas que não conseguem dar conta de abordar demandas reais da sociedade. As dificuldades em construir um modelo de gestão que promovesse uma política ambiental de maneira integrada demonstram as tentativas do governo de amenizar ou ultrapassar os conflitos em torno do meio ambiente. Entretanto, o Estado não é o único ator nesse processo. Ao longo das últimas décadas, a emergência das ONGs, sindicatos, associações de bairro e organizações financeiras multilaterais tem desempenhado um papel importante nesses processos de elaboração de políticas públicas (FERREIRA, 1998).

Como pôde ser observado no primeiro momento do presente texto, a estrutura de oportunidade oferecida pelo processo de redemocratização e de abertura política do Brasil favoreceu o surgimento e a institucionalização da causa ambiental em diferentes cenários da sociedade, não menosprezando a importância e influência dos movimentos internacionais de outrora. Além da pressão internacional a partir do movimento “Maio de 68” e da Conferência de Estocolmo, por exemplo, a demanda por democracia e participação social nas tomadas de decisão no Brasil obrigou as instâncias governamentais a reverem seus modos de tratar da questão ambiental, seus paradigmas econômicos. Além disso, foram revistas as análises clássicas do Estado e as próprias concepções da democracia no sentido das demandas emergentes de sustentabilidade, solidariedade, participação e gestão dos processos produtivos e políticos. No que diz respeito à Sergipe, percebe-se que as instâncias governamentais detêm importante participação no que corresponde ao processo de institucionalização da questão ambiental. Não obstante, ações coletivas oriundas de diversos grupos da

sociedade sergipana configuram-se como atores importantes para fazer frente aos problemas de cunho ambiental, assim como suas ações influenciam diretamente a formulação de políticas públicas e a resolução de problemas de degradação do meio ambiente. A partir do que foi apresentado é possível salientar que a construção da causa ambiental, através da inserção do tema em diversas esferas da sociedade, configurou uma influência importante para a consolidação e institucionalização da temática ambiental em diferentes cenários da sociedade brasileira, assim como levantou importantes questões que deram origem às mais diversificadas políticas públicas voltadas para o meio ambiente.

A partir do objeto empírico, neste caso o Programa Águas de Sergipe, houve a pretensão de não somente elaborar um estudo de caso a partir da investigação do processo de criação de uma política pública voltada para a revitalização do rio Sergipe, mas de demonstrar como está estruturada a dinâmica de formulação e execução dessas políticas no Estado. Acima de tudo, buscou-se levantar questões referentes ao cenário de institucionalização das discussões voltadas para o meio ambiente e como o mesmo tem sido tratado nas mais diversas esferas da sociedade, dando origem às políticas públicas. O Programa Águas de Sergipe foi criado num contexto em que a temática ambiental alcança um patamar de importância naquelas instâncias que tratam da gestão do meio ambiente, não somente em nível estadual, mas também federal. Caracterizado pela ausência de conflitos em todo o seu processo, observa-se que tal programa tem um caráter exógeno, ou seja, suas causas são externas, de modo que as demandas que deram origem ao projeto de revitalização do rio partiram do próprio Estado e do Banco Mundial. Reitera-se que o referido processo seguiu uma lógica diferente da maioria dos processos de políticas públicas marcados por conflitos e demandas criadas no próprio seio da sociedade civil.

Posteriormente, procurou-se elaborar a gênese da referida política pública através da descrição e análise da criação dos argumentos ambientais que deram origem ao problema público; da identificação dos principais atores sociais envolvidos em todo o processo; dos espaços de discussão e coalizão de defesa. Acionando os documentos que tratam do Programa Águas de Sergipe e a literatura pertinente, foi possível identificar como foi constituída essa política pública, numa tentativa de criar

uma espécie de “desenho” da política. Ainda nessa perspectiva, foi possível demonstrar os interesses do Banco Mundial, SEMARH e SRH, com a finalidade de criarem em conjunto uma política pública que atendesse os interesses do referido banco; bem como foi possível demonstrar os esforços do Estado em enquadrar um projeto que atendesse as políticas de salvaguardas do banco.

Por fim, o terceiro momento foi constituído pela análise dos atores sociais, arenas públicas e coalizão de defesa. Especificamente, analisou-se, por um lado, as interações entre os atores envolvidos nesse processo e como essas interações podem favorecer ou evitar a criação de uma política pública, além disso, foi importante identificar as arenas públicas envolvidas, com o intuito de entender os espaços de sentidos e o cotidiano desses atores nesse processo político, objetivando entender os problemas públicos e seus resultados em forma de políticas públicas. Por outro lado, analisou-se também o uso do saber técnico e da *expertise* enquanto o principal recurso utilizado pelos técnicos pertencentes à Unidade de Preparação do Projeto, levando ao sucesso na implementação de tal programa. A partir do perfil social desses técnicos, foi possível identificar o alto investimento na formação técnica especializada na área ambiental, tendo, em sua maioria dos entrevistados, pós-graduação na área, o que pode ter levado ao alto grau de tecnicismo do programa, afastando atores da sociedade civil em seu processo de criação e implantação mesmo com enfoque para uma gestão participativa do processo. Concomitante a utilização desse recurso, estão as crenças e os valores postos pela coalizão de defesa; mesmo não sendo tão expressiva devido a inexistência de conflitos em torno da criação do programa. De modo geral, esse terceiro bloco buscou demonstrar que as políticas ambientais não são fruto somente da ação estatal, mas de uma diversidade de atores sociais (globais, nacionais e locais) dotados de recursos que dão legitimidade e poder de decisão a essas. Tentar elaborar uma análise que consiga dar conta desses diversos atores é se preocupar em não cair numa investigação parcial ou superficial de um processo de política pública.

Ao longo dos anos, as políticas ambientais foram marcadas pela geração de conflitos devido ao fato de, em seus escopos, existirem restrições ao modo de obtenção de lucros, fator que muitos justificam como um obstáculo para o desenvolvimento econômico. Os obstáculos históricos, as ações do Estado caracterizadas por práticas

autoritárias, a prioridade dada a determinados tipos de políticas, além de fatores estruturais, têm construído uma espécie de quadro de limitações para a participação social na gestão do meio ambiente. Tal limitação ainda é agravada pelo grau de subalternidade em que a sociedade se encontra, principalmente as classes sociais mais baixas, dotadas de poucos recursos, a exemplo do escolar, o que acaba por reduzir o alcance desses programas que visam a inclusão da população no processo de sua criação.

Doravante, é importante esclarecer como estão estruturados os canais formais em que essas instituições responsáveis pela criação das políticas públicas permitem que essa condição seja de fato efetivada. Desse modo, é importante deixar aqui algumas indagações que podem servir para pensar em novas possibilidades de análise: 1. Como está estruturada a gestão ambiental participativa em instituições públicas que tratam do meio ambiente? 2. Quais as condições necessárias para que haja a participação da população nesse tipo de gestão? 3. Qual a função das ONGs e instituições públicas nesse processo?

Assim, a partir dos quadros teóricos e conceituais que utilizam do problema público, coalizão de defesa, saber técnico e *expertise*, permitem interessantes possibilidades analíticas para investigações empíricas sobre processos de políticas públicas, construção de problemas públicos de cunho ambiental, participação social e imagens da política; além da possibilidade de inserir as preocupações referentes à qualidade de vida dos indivíduos, aos usos e limites do ecossistema nas discussões do poder público com a intenção de tornar tais temas referências na conjuntura das políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H.; PADUA, J. A.; HERCULANO, S. (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ALONSO, A. As teorias dos movimentos sociais: um balanço de debate. **Lua Nova**, São Paulo, 76; 40-86, 2009.

ALONSO, A.; COSTA, V.; MACIEL, D. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. In: **Novos estudos – CEBRAP**. n. 79. 2007. p.151-167.

ALONSO, A; COSTA, V. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Trabalho apresentado no Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso, 2000.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BAKER, M. **The world environment handbook: a directory of natural resource management agencies and non-governmental environment organizations in 145 countries.** New York, N.Y.: World Environment Center, 1985.

BARCELOS, M. **Atores, interações e escolhas: A política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul – 2004/2006**. Dissertação de Mestrado do Núcleo de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

BARNETT, M. N.; FINNEMORE, M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization** 53, 4, Autumn 1999, pp. 699-732.

BEAUD, S.; WEBER, F. **Guia para a pesquisa de campo. Petrópolis**, RJ: Vozes, 2007, cap. 5-6.

BECKER, H. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. SP: Hucitec, 1994.

BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993–2003. **Policy Sci**, 41:357–377, 2008.

BLUMER, H. Social Problems as Collective Behavior. **Social Problems**,Vol. 18, No. 3 (Winter, 1971), pp. 298-306.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

BOURDIEU, P. Cultura e política. In*:* **Questões de Sociologia**. Lisboa: Fim do Século,

2003.

CARNEIRO, A. **A história do ambientalismo**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2003.

CEFAÏ, D. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. In: **Réseaux**. v. 14, n. 75. 1996.

CEFAÏ, D. Os novos movimentos de protesto em França: A articulação de novas arenas públicas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 72, Outubro, p. 129-160, 2005.

CEFAÏ, D. **Como nos mobilizamos? A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva.** In: Revista Dilemas. v. 2, n. 4. 2009.

CONDESE/ITPS. **Levantamento dos Recursos Hídricos de Superfície do Estado de Sergipe**. Aracaju, 1974.

CORDANI, U. G.; MARCOVITCH, J.; SALATI, E. Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92. **Estudos Avançados**, 11 (29), 1997.

EDEN, S. Public participation in environmental policy: considering scientific, counter-scientific and non-scientific contributions. **Public Understand**. Sci. 5, p. 183–204, 1996.

FERREIRA, L.C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 1998.

FELIZOLA, M. P. M.; COSTA, F. B. A atuação das ONG ambientalistas na segunda "fase" do movimento ambiental em Sergipe (1993-1999). **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, vol.2 n.1, jul - dez 2012a.

FELIZOLA, M. P. M.; COSTA, F. B. A atuação das ONGs ambientalistas na primeira "fase" do movimento ambiental em Sergipe (1983-1992). **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife: UFPE/MSEU, v. 01, n. 02, 2012b.

FELIZOLA, M. P. M.; COSTA, F. B. A comunicação do movimento ambiental sergipano. Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. **XII Congresso de Ciências da Comunicação na Região Centro Oeste** - Goiânia – GO - De 27 a 29 de maio de 2010.

FELIZOLA, M. P. M.; COSTA, F. B. A mídia sergipana e as principais estratégias das ONGs em Sergipe, entre 1983-1992. **Mediação**, Belo Horizonte, v. 14, n. 15, jul./dez. de 2012c.

FELIZOLA, M. P. M.; COSTA, F. B. O Ambientalismo em Sergipe: Um percurso histórico dos movimentos ambientais entre 1983-2011. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, vol. 4 Nº 8, 2012.

FUKS, M. Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. **Dados,** vol.41, n.,1 1998.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder, conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In*:* BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. **Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna***.* SP: Unesp, 1997.

GOIRAND, C. Movimentos sociais na América Latina: elementos para uma abordagem comparada. In: **Estudos Históricos**. v. 22, n. 44. Rio de Janeiro: 2009. p. 323-354.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1975.

GUIMARÃES, R. M. A. M. **Estado e política ambiental em Sergipe**. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Cristóvão/SE: 2008.

GUIMARÃES, R; FONTOURA, Y. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cad. EBAPE**.BR, v. 10, nº 3, artigo 3, Rio de Janeiro, Set. 2012.

GUIMARÃES, R.P. **Ecopolitics in The Third World: An Institutional Analysis of Environmental Management in Brazil**. Ph.D. Dissertation, University of Connecticut, Storrs, CT, published later as The Ecopolitics of Development in the Third World: Politics and Environment in Brazil, Boulder, CO and London, Lynne Rienner Publishers, 1986.

GUTNER, T. Explaining the Gaps between Mandate and Performance: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. **Global Environmental Politics**, Volume 5, Number 2, May 2005, pp. 10-37.

HAJER, M. A. **The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process**. Oxford University Press, New York, NY, 1995.

HANNIGAN, J. **Sociologia Ambiental**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique: l'action publique**. Armand Colin, coll. U Sociologie, 2008 , p. 39 – 139.

HAYS, S. P. **Beauty, Health, and Permanence: Environmental Politics in the United States, 1955-1985**. Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1987.

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

LAFAYE, C.; THEVENOT, L. Une justification écologique? Conflits dans l'aménagement de la nature. In: **Revue française de sociologie**. v. 34, n. 4, agosto. 1993. p. 495- 524.

LAHIRE, B. Estar disposto. In: **Retratos Sociológicos - Disposições e Variações Individuais**. Porto Alegre, Artmed, 2004.

LANÇA, I. B. A construção dos problemas públicos. Elementos para uma análise do caso Timor. **Antropológicas**, n. 4, 2000.

LASCOUMES, P. **Éco-pouvoir Environnements et politiques**. Paris, La Découverte, 1994 (Textes appui Série Ecologie et société).

LEFF, E. **Epistemologia Ambiental**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LOPES, J.S.L.; ANTONAZ, D.; PRADO, R.M; SILVA, G.O **A ambientalização dos conflitos sociais**: participação e controle público da poluição industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.

LOPES, J.S.L; ANTONAZ, D.; SILVA, G.O.; PRADO, R.M. Audiência Pública em Angra dos Reis: Debate em torno do Licenciamento de uma Usina Nuclear. *In*: PALMEIRA, M.; BARREIRA, C. **Política no Brasil: Visões de Antropólogos**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2006.

LOUREIRO, M.R.; PACHECO, R.S. Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92). **RAP**, Rio de Janeiro 29(4):137-53. Out/dez, 1995.

MACHADO, C.J.S. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: Limites, Alternativas e Desafios. **Ambiente & Sociedade** – Vol. VI nº. 2 jul./dez. 2003.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo, Annablume, 2003.

MCADAM, D.; PAULSEN, R. Specifying the Relationship Between Social Ties and Activism. In: **American Journal of Sociology**. v. 99, n. 3. Novembro, p. 640-667, 1993.

MCADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. **Dynamics of Contention**. New York: Cambridge University, 2001.

MCCORMICK, J. **Rumo ao paraíso: história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MELUCCI, A. Um objeto para os movimentos sociais? In: **Lua Nova**. n. 17. São Paulo: 1989.

MILANI, C.R.S. Ecologia Política, Movimentos Ambientalistas e Contestação Transnacional na América Latina. **CADERNO CRH**, Salvador , v . 21, n. 53, p. 289-303, Maio/Ago. 2008.

MILANI, C.R.S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP** – Rio de Janeiro 42(3):551-79, maio/jun. 2008a.

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.

OLIVEIRA, C. H. A. **Bacia Hidrográfica e os Territórios da Gestão das Águas – Estudo de Caso: A Sub-Bacia Hidrográfica do Riacho Jacaré do Baixo São Francisco**. São Cristóvão, SE: Núcleo de Pós-Graduação em Geografia (NPGEO), Universidade Federal de Sergipe 2006, 204p. Tese de Doutorado.

OLIVEIRA, W. .J. F. de. Abertura política, militância múltipla e protestos públicos em defesa de causa ambientais. In: **Caderno CERU**. v. 20, n. 1, junho. 2009. p. 233-239.

OLIVEIRA, W. J. F. "Maio de 68", mobilizações ambientalistas e Sociologia Ambiental. In: **Mediações**. v. 13, n. 1-2. p. 87-108, 2008.

OLIVEIRA, W.J.F. Engajamento Político, Competência Técnica e Elites Dirigentes do Movimento Ambientalista. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.16, n.30, p. 167-186, jun. 2008a.

OLIVEIRA, W.J.F. Gênese e Redefinições do Militantismo Ambientalista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, p 751-777, 2008b.

OLIVEIRA, W.J.F. Significados e usos sociais da expertise na implementação de políticas públicas de gestão ambiental. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 139-150, jan./jun. 2009.

OLIVEIRA, W.J.F.; NASCIMENTO, M.S. **Dinâmicas Partidárias e Processos de Formulação de Políticas ambientais**. Trabalho apresentado no XV CISO - Encontro Norte e Nordeste de Ciências Sociais e Pré-ALAS Brasil, setembro de 2012, UFPI, Teresina/PI.

OLIVEIRA. W.J.F., MATOS. L. O., NASCIMENTO. M. S. **Manifestações de rua em Aracaju diversificação e inserção de novos atores políticos.** Trabalho apresentado no XXVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DA ALAS, setembro de 2011,UFPE, Recife/PE.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

PALMER, J. (Org.). **50 grandes ambientalistas: de Buda a Chico Mendes**. São Paulo, SP: Contexto, 2006.

RIBEIRO, R. W. A construção da seca como um problema: administração pública e representação da natureza durante a seca de 1877/1879 no Ceará. In: LIMA, A. C. S. **Gestar e Gerir: Estudos de uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

SABATIER, P.; BRASHER, A. From vague consensus to clearly differentiated coalitions: Envi-ronmental policy at Lake Tahoe, 1964–1985. In: Sabatier; P.A; Jenkins-Smith, H.C. (Eds.). **Policy change and learning: An advocacy coalition approach** (pp. 177–235). Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. An advocacy coalition framework af policy change and the role of policy oriented learning therein. **Policy Sciences**, v. 21. n. 2, 1988.

SABATIER, P. The need for better theo-ries. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**.Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed. p. 3-20, 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy hange and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder, CO, 1993.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed. p. 189-221, 2007.

SANDBACH, Francis. The Rise and Fall of the Limits to Growth Debate. **Social Studies of Science**, pp. 495-520, 1978.

SAWICKI, F. Les temps de l'engagement. À propos de l'institutionnalisation d'une association de défense de l'environnement. In: LAGROYE, Jacques (org.). **La politisation**. Paris: Belin, 2003. p. 123-146.

SCHARPF, F. Institutions in Comparative Policy Research. **Comparative Political Studies**. V. 33, n. 6/7 (august/September), p. 762-790, 2000.

SIQUEIRA, L.C. Política Ambiental para quem? **Ambiente & Sociedade**. Campinas, v. XI, n. 2, p. 425-437, jul/dez. 2008.

Spector, B. I.; Sjöstedt, G.;Zartman, I. W. **Negotiating international regimes: lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)**. London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994.

SPECTOR, M.; KITSUSE, J. I. Social problems: a reformulation. **Social Problems**, 1973.

TUCCI, C. E. M. HESPANHOL, I. CORDEIRO NETTO, O. M. Cenários da gestão da água no Brasil: uma contribuição para a “Visão Mundial da Água”. **Análise & Dados**, Salvador, v. 13, n. Especial, p. 357-370, 2003.

VILARINHO, C.R.O. O Brasil e o Banco Mundial diante da Questão Ambiental. **Perspectivas**, São Paulo, 15: 37-57, 1992.

VIOLA, E. J.; LEIS, H. R. O ambientalismo multissensorial no Brasil para além da Rio-92: O desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, E. J.; LEIS, H. R.; SCHERER-WARREN, I. et al. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, Cap. 4, p.134-160, 1995a.

VIOLA, E.; BOEIRA, S. A Emergência do ambientalismo complexo-multissetorial no Brasil (Particularmente na microrregião de Florianópolis) nos anos 80. In: In: VVAA. **Universidade e sociedade face à política ambiental brasileira**. Florianópolis, v.1, p.41-99. IV Seminário Nacional sobre Universidade e Meio Ambiente, UFSC e IBAMA, Florianópolis, 19 a 23.11.1990.

VIOLA, E.; LEIS, H.R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.J; VIEIRA, P.F. (Orgs.) **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas, Ed. UNICAMP, 1995.

WEAVER, C. **Hypocrisy Trap: The World Bank and the Poverty of Reform**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

BANCO MUNDIAL**. Ajuda Memória** – Missão de 11 a 13 de março de 2009; 22 e 23 de junho de 2009; 3 a 7 de agosto de 2009; 5 a 9 de outubro de 2009; 24 e 25 de novembro de 2010; 23 de janeiro de 2013.

BANCO MUNDIAL. **Estratégias Para Gestão Integrada De Águas Urbanas Aracaju, Versão consolidada 1.0**, Dezembro de 2011.

BANCO MUNDIAL. **Manual Operacional Do Banco Mundial: Políticas Operacionais, OP 4.10** – Anexo A, Julho de 2005.

SEMARH. **Decreto n. 20.778.** Governo Do Estado De Sergipe, 21 de junho de 2002.

SEMARH. **Decreto n. 26.830**. Governo Do Estado De Sergipe, 04 de janeiro de 2010.

SEMARH. **Legislação Ambiental do Estado do Sergipe. Governo Do Estado De Sergipe** (Disponível em: http://www.semarh.se.gov.br/modules/tinyd0/index.php?id=14). Acessado em Junho de 2012.

SEMARH. **Portaria Nº 11/2009**. Governo Do Estado De Sergipe, 27 de abril de 2009.

SEMARH/SRH. **Carta Águas De Sergipe**. 12 de novembro de 2008.

SEMARH/SRH. **Extrato Da Ata Da Audiência Pública.** Governo Do Estado De Sergipe, 002/2009.

SEMARH/SRH. **Extrato Da Ata Da Consulta Pública**. Governo Do Estado De Sergipe, 001/2009.

SEMARH/SRH. **Programa Águas De Sergipe Avaliação Ambiental: Sumário Executivo**. 2008.

SEMARH/SRH. **Relatório De Avaliação Ambiental: Versão Final.** Governo Do Estado De Sergipe, revisado em setembro de 2010.

UNESCO. **Intergovernmental Conference of Experts on the Scientific Basic for Rational Use and Conservation of the Resources of the Biosphere**. Unesco House, Paris, 6 January, 1969.

Anexos

Anexo I: Solicitação de realização da pesquisa

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
Laboratório de Estudos do Poder e da Política - LEPP

São Cristóvão, 26 de Fevereiro 2013.

Ofício s/n

Assunto: Solicitação para realização de pesquisa

Ao Secretário da SEMARH:

Prezado Sr. Genival Nunes Silva,

Venho por meio deste, solicitar a autorização da referida secretaria para a realização da pesquisa vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, tendo por título: Política de revitalização da bacia do rio Sergipe: problema público, arenas e coalizões de defesa. Esta pesquisa faz parte dos requisitos obrigatórios para a obtenção do título de mestre da aluna Mayara Silva Nascimento.

Cordialmente,

Mayara Silva Nascimento
(e-mail: mayara-sociologia@hotmail.com
Cel: 079-99574706)

Anexo II: Roteiro para entrevista semiestruturada

Roteiro de perguntas sobre a Pesquisa intitulada "Programa Águas de Sergipe: Construção de Causa, Arenas Públicas e Coalizões de Defesa"
Coord. Mayara Silva Nascimento
Informante:

- Trajetória social

1. Nome completo?
2. Idade?
3. Cidade onde nasceu?
4. Estado Civil?
5. Tem filhos? Se sim, quantos?
6. Qual a profissão dos pais?
7. Nome da Instituição em que cursou o Ensino Fundamental e Médio. Poderia me relatar um pouco de sua trajetória nesse período?
8. Nome da Instituição em que cursou o Ensino Superior:
9. Qual o curso e o ano de conclusão?
10. Quais os fatores que influenciaram sua escolha pelo referido curso de graduação?
11. Realizou alguma especialização, mestrado ou doutorado? Se sim, em quais áreas?
12. Quais os empregos e cargos que ocupou ao longo da sua trajetória profissional (poderia elaborar um relato de como foi esse período)?

- Visão ideológica

13. Qual a visão sobre as políticas públicas de gestão ambiental no Brasil?

- Precedentes do processo do Programa Águas de Sergipe

14. Você poderia resgatar um pouca da história dessa questão dos recursos hídricos em Sergipe?
15. Em que momento a questão dos recursos hídricos entrou na agenda de discussão?
16. Qual o posicionamento do Governo da época?

- Questões sobre o Programa Águas de Sergipe

17. Diante da sua participação no que se referiu ao processo de criação, em que consiste o Programa Águas de Sergipe?
18. Poderia me falar sobre o que veio antes do Programa Águas Sergipe, ou seja, toda a discussão anterior a sua implementação?
19. Como se deu a relação do Estado com o Banco Mundial nesse processo, ou vice-versa?
20. Como foram elaborados os argumentos para atender as políticas de salvaguardas ambientais do Banco Mundial?
21. Como o uso do saber especializado na área ambiental contribuiu para a implementação desse programa?
22. Poderia me falar um pouco das principais crenças e valores em jogo?
23. Qual a principal motivação para fazer parte da confecção desse programa?
24. Quais os recursos que foram mobilizados nesse processo? Poderia falar um pouco melhor sobre eles?
25. Qual a contribuição das audiências públicas?
26. Qual o papel da mídia nesse processo?
27. Qual a contribuição do Ministério Público?
28. Em suma, como se configurou a sua participação na criação do referido programa?

Fico muito grata por sua colaboração. Lembro que os dados serão apresentados sempre de forma agregada. Qualquer dúvida, esteja à vontade para entrar em contato.

Data da resposta do questionário: ___/___/___ Hora: ___:___ Local: _____