



PROCESSOS SOCIAIS, CONSTRUÇÕES DISCURSIVAS E “IMAGENS DE POLÍTICA PÚBLICA” NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SILVICULTURA NO RIO GRANDE DO SUL, 2004-2009*

Márcio Barcelos**

Resumo Este artigo analisa o processo de construção da política pública de silvicultura no estado do Rio Grande do Sul, no período entre 2004 e 2009, e tem como objetivo compreender o papel desempenhado por ideias, crenças e construções discursivas nos processos que originam as políticas públicas. Toma-se como ponto de partida analítico o pressuposto de que políticas públicas são, antes de tudo, processos sociais complexos, marcados por interações discursivas entre os atores que buscam influenciar a tomada de decisão. O artigo tem como base teórica modelos da sociologia e da análise de políticas públicas que destacam o papel de crenças, percepções, símbolos e ações coordenadas, além de como esses fatores impactam na construção de políticas públicas. Tomou-se como objeto empírico de estudo o caso da política de silvicultura porque se tratou de um exemplo crucial de construção de uma política a partir da disputa entre uma ampla variedade de atores que buscaram, das mais diversas formas, influenciar no processo. As conclusões apontaram para o fato de que coalizões formadas a partir de crenças compartilhadas conseguem influenciar de maneira importante no processo da política. Contudo, observou-se que a construção de determinadas percepções e símbolos em relação a uma questão de política pública e a maneira como é enquadrado o discurso tanto no âmbito da sociedade quanto em espaços institucionais determinados, como o

Recebido para publicação em 21/06/2012.

Aceito para publicação em 18/12/2012.

* Este artigo é oriundo de dissertação de mestrado defendida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Agradecimento especial aos professores Carlos Aurélio Pimenta de Faria e Marcelo Kunrath Silva, pela rigorosa avaliação por ocasião da banca de defesa, e pelas observações e sugestões feitas pelos pareceristas anônimos da *Revista Plural*.

** Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Poder Judiciário, podem ter impactos ainda mais decisivos na construção da política pública.

Palavras-chave Políticas públicas; participação; processos sociais; silvicultura.

SOCIAL PROCESSES, DISCOURSIVE CONSTRUCTIONS AND “POLICY IMAGES” IN FORESTRY POLICYMAKING IN RIO GRANDE DO SUL, 2004-2009

Abstract *This paper analyzes the forestry policy process in the state of Rio Grande do Sul, in the period between the years 2004 and 2009. The main objective is to understand the role played by ideas, beliefs, and discursive constructions in the processes that give rise to public policy. It takes as analytical starting point the assumption that public policies are, above all, complex social processes, marked by discursive interactions between actors seeking to influence decision making. The article builds on theoretical models of sociology and public policy analysis that highlight the role of beliefs, perceptions, symbols and coordinated actions, and their impact on the construction of public policies. The case of forestry policy was a crucial example of building a policy from the dispute between a wide variety of actors who sought, in many different ways, influence the process. The findings pointed to the fact that coalitions formed from shared beliefs can influence the policy process. However, it was observed that the construction of symbols and perceptions related to a policy issue, and the framing of the policy discourse, both in civil society or institutional venues like the Judiciary Power, can have impacts even more crucial in the construction of public policy.*

Keywords *Public policies; participation; social processes; forestry.*

INTRODUÇÃO

Este trabalho, oriundo de dissertação de mestrado em sociologia, examina o processo de construção de uma política pública e, mais especificamente, investiga as dinâmicas complexas de relações envolvendo atores situados na esfera estatal e aqueles situados na esfera societal, enfatizando a escolhas e os “modos de agir” dos diferentes atores, quando se dispõem a tentar influenciar de maneira efetiva na construção de políticas públicas.

O pressuposto analítico básico do estudo afirma que políticas públicas são, antes de tudo, processos sociais, em que ideias, crenças, discursos e conhecimento técnico/especializado vislumbram papel fundamental. Portanto, para além de processos gerenciais e administrativos, em que atores agem por pressupostos de escolha

racional, considera-se que políticas públicas são construídas por discursos, linguagem e símbolos (MAJONE, 1989). Tal fenômeno é entendido como constituído a partir de compreensões que são socialmente construídas e interpretadas pelos atores que participam do jogo político.

Com base nos pressupostos descritos e no referencial teórico que será detalhado a seguir, examinou-se empiricamente a construção de uma política pública específica na área ambiental, no estado do Rio Grande do Sul. A política de silvicultura no Rio Grande do Sul foi construída a partir de embates e disputas envolvendo uma ampla variedade de atores, tanto na esfera estatal quanto societal, que desenvolveram as mais variadas estratégias na busca por influenciar nos rumos da política. Indo muito além da análise da tradicional disputa entre desenvolvimentistas *versus* ambientalistas, pretende-se aqui examinar a construção de percepções, discursos e compreensões que acabaram por influenciar na dinâmica do processo de construção da política pública.

As perguntas básicas que orientam o trabalho são as seguintes: qual o papel das ideias e do conhecimento nos processos que dão origem às políticas públicas? Como se processa a construção de determinadas percepções em torno de uma “questão” de política pública e qual o peso dessas percepções ao longo do processo de construção da política? De que maneira os participantes, em determinada área de política pública, jogam com imagens e símbolos, na tentativa de influenciar efetivamente a construção das políticas? Qual o papel do conhecimento técnico e especializado nesses processos? Essas perguntas estão interligadas no âmbito deste trabalho, uma vez que são oriundas de questionamentos relativos à dinâmica entre ampliação da participação da sociedade em processos de políticas públicas *versus* a exigência de especialização técnica para a busca por uma influência efetiva sobre esses processos. Tal fenômeno tem sido observado e destacado tanto na literatura internacional quanto na brasileira sobre políticas públicas (JASANOFF, 1994; OLIVEIRA, 2009; ALONSO; MACIEL, 2010).

O foco analítico do trabalho se dirige aos atores e suas estratégias e é derivado de três pressupostos teóricos. O primeiro examina e analisa a construção de políticas públicas a partir de uma visão de processo, como um complexo de interações que se desenvolve ao longo de determinado período, envolvendo uma pluralidade de atores (SABATIER; WEIBLE, 2007). O segundo afirma que processos de políticas públicas são definidos, majoritariamente, a partir das interações entre uma variedade de atores provenientes tanto da esfera estatal quanto da societal, sendo que os mais decisivos são aqueles que possuem alto grau de especialização na área em questão. Isso leva à formação de “subsistemas” especializados em cada área de política pública, no âmbito dos quais as políticas são construídas (TRUE;

JONES; BAUMGARTNER, 2007). Por fim, o terceiro pressuposto afirma que, além da dimensão institucional, sempre importante, valores, ideias, conhecimento e crenças dos envolvidos também devem ser considerados na análise de processos de políticas públicas (FARIA, 2003).

Em relação ao objeto empírico da investigação, o processo de construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul foi analisado desde a fase da formação da agenda, em que se construíram a “questão” da silvicultura e a necessidade de ação governamental para tratar dessa questão, até a fase da tomada de decisão, quando se definiu o desenho final da política pública. Buscou-se estabelecer as relações entre o agir dos atores participantes, as interações entre si e o papel das regras formais e do contexto institucional no desenrolar dos eventos. A estratégia metodológica visou reconstituir a “cadeia de eventos” (MAYNTZ, 2004) por meio da qual se estruturou a decisão sobre a política pública. Como fonte de dados foram realizadas entrevistas em profundidade com atores-chave do processo, analisadas atas de reuniões do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) e audiências públicas, relatórios produzidos pelos diversos atores envolvidos, além de notícias veiculadas em jornais e *blogs*. Buscou-se, assim, construir um panorama amplo do processo de tomada de decisão que deu origem à política. Esse conjunto de dados foi analisado com o auxílio do programa de análise de dados qualitativos NVIVO.

Dentre as várias áreas de política pública que se poderia analisar para buscar respostas às questões de pesquisa, escolheu-se a ambiental, por uma série de fatores. Em primeiro lugar, por tratar-se de uma área em que o conflito sempre latente e muitas vezes explícito do “desenvolvimento econômico” *versus* “a preservação ambiental” faz com que atores das mais variadas procedências se articulem, planejem estratégias e desenvolvam ações coordenadas no sentido de influenciar nos processos que dão origem às políticas públicas do setor. Em segundo lugar, por ser uma área em que são gestadas e produzidas políticas de caráter regulatório¹, onde é possível observar com clareza os movimentos e as tomadas de posição dos envolvidos, bem como verificar os impactos de suas ações sobre os desenhos das políticas. O terceiro fator é decorrente dos dois primeiros: dadas tais condições, analisar políticas públicas da área ambiental acaba se configurando como um bom exemplo para o exame das dinâmicas de interação entre Estado e sociedade, na

1 De acordo com a tipologia clássica de Lowi (1972), que distingue entre quatro “tipos” de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas. Políticas regulatórias, como as da área ambiental, são aquelas que têm como objetivo disciplinar aspectos da atividade social. Gomide (2008, p. 18) afirma que “políticas regulatórias envolvem redistribuição de custos, escolhas entre quem será favorecido e quem será desfavorecido, portanto, conflito”.

produção de políticas públicas no Brasil dos anos 2000. Outro fator importante foi a dimensão da especialização técnica e do papel decisivo desempenhado por atores com alto grau de *expertise* na construção das políticas, em que pese o poder da lógica “externa” à área, principalmente a “força da dinâmica eleitoral-partidária” (OLIVEIRA, 2008a; 2008b). Por fim, não se pode deixar de destacar o alto grau de envolvimento e busca por influência nas políticas públicas por parte das ONGs que atuam na área ambiental. Essas entidades assumem uma forma muito próxima daquelas que a literatura tem definido como “organizações de *advocacy*” (ANDREWS; EDWARDS, 2004), ou seja, atores coletivos que buscam, mediante ações coordenadas, alcançar objetivos e resultados práticos na definição das agendas de políticas públicas ou nos desenvolvimentos posteriores, que definem essas políticas.

O processo em questão se refere a uma política de caráter regulatório destinada a criar um regramento para a atividade de plantio de espécies exóticas de árvores, principalmente eucalipto, na região conhecida como Metade Sul do Rio Grande do Sul. Essa região, traçada a partir de uma linha imaginária que corta o estado ao meio, no sentido leste-oeste, compreende a área onde se assenta um conjunto de ecossistemas definidos como Bioma Pampa² ou simplesmente “o pampa gaúcho”. A disputa maior no processo da política ocorreu em torno da elaboração do principal instrumento regulador desta, o Zoneamento Ambiental para a Atividade de Silvicultura (ZAS), o qual define as restrições e as possibilidades de expansão para determinada atividade industrial com potenciais riscos de agressão ao ambiente natural.

A política de silvicultura no Rio Grande do Sul foi produzida a partir de uma disputa extremamente complexa envolvendo uma diversidade de atores – governo do Estado, indústrias papeleiras (nacionais e multinacionais), entidades da sociedade civil gaúcha (ONGs ambientalistas, associações de empresários, sindicatos, etc.), especialistas (professores universitários e pesquisadores), membros do Judiciário, jornalistas, entre outros, que desenvolveram as mais variadas estratégias de ação no sentido de influenciar o “desenho” final da política.

As ONGs que atuam na área ambiental foram de participação decisiva ao longo do desenvolvimento da política, contribuindo de forma categórica para que a política de silvicultura do Rio Grande do Sul tivesse a forma que acabou tomando no desenrolar do processo.

2 O estado do Rio Grande do Sul possui dois grandes biomas: pampa e mata atlântica. Para maiores informações, consultar o mapa de biomas do Brasil, disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=169>.

ABORDAGEM TEÓRICA

As análises sobre políticas públicas e participação no Brasil, ao longo dos anos 90 e início dos anos 2000, foram marcadas por um amplo predomínio de uma literatura que destacou as “virtudes” da sociedade civil contra o “Estado dominado pelos interesses”, conforme destaca Lavallo (2003). Contudo, ao longo dos anos 2000, uma série de análises (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SILVA, 2007; CÔRTEZ, 2005; CÔRTEZ et al., 2009) chamou a atenção para o fato de que perspectivas que partam de pressupostos que se aproximem da ideia de uma “sociedade civil virtuosa”, em oposição a um “Estado dominado por interesses”, não dão conta dos processos interativos que envolvem a definição das agendas e os processos de construção de políticas públicas. Essas análises apontam para a importância de abordagens que busquem dar conta das relações estabelecidas entre atores estatais e societais, bem como das interações, redes e coalizões que “atravessam” as tradicionais fronteiras entre Estado e sociedade:

Vários atores societais muito influentes não se encontram localizados apenas no Estado ou apenas na sociedade civil. Eles transitam com muita frequência entre estes espaços e estabelecem relações de acordo com crenças, idéias e interesses compartilhados (CÔRTEZ, 2005, p. 152).

No Brasil, um conjunto importante de estudos sobre políticas públicas e participação na área ambiental tem buscado avançar em relação a uma visão que “separa” o Estado da sociedade. A partir das abordagens da Teoria da Mobilização de Recursos e da Teoria do Processo Político, houve auxílio no exame de importantes questões ligadas à relação entre Estado e sociedade na produção de políticas ambientais no país (ALONSO; COSTA, 2002; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; OLIVEIRA, 2007; 2008a; 2008b; 2009). A Teoria da Mobilização de Recursos enfatiza os “dilemas estratégicos” relativos às dinâmicas e às táticas levadas a cabo pelos movimentos sociais, na tentativa de influenciar determinados processos sociais (por exemplo, processos de políticas públicas).

Considera-se, nessa perspectiva, a dimensão dos custos e das recompensas e sua importância para o envolvimento dos atores nos movimentos sociais. Custos e recompensas, por sua vez, são afetados pela dimensão institucional, ou seja, pelo ambiente no qual os atores interagem (MCCARTHY; ZALD, 1977, p. 1213 e 1216). Um dos principais pressupostos desse enfoque analítico é que, sem a habilidade

de mobilizar recursos, um grupo (ou movimento) terá poucas chances de obter sucesso em seus pleitos.

Já a perspectiva do “processo político” enfatiza as “políticas de contestação” (*contentious politics*), que envolvem diferentes formas e combinações de ações coletivas levadas a cabo por atores que, compartilhando identidades e objetivos, agem de forma coordenada, no sentido de alcançar esses objetivos. As políticas de contestação, sejam na forma de “performances”, seja na de “repertórios” contestatórios, são profundamente influenciadas pelo contexto de cada momento, noção que os autores sintetizam no conceito de “estrutura de oportunidades políticas” (TILLY; TARROW, 2006, p. 9 e 11). A ideia de ação coordenada é central nessa abordagem, uma vez que, no que tange à mobilização e à influência sobre processos sociais, sua ênfase não recai na dimensão da participação, mas sim na dimensão sócio-organizacional de coordenar grupos de pessoas que são dispersas, autônomas e não organizadas (CASEY, 1998, p. 39).

Portanto, centrais na perspectiva sociológica são questões de organização e ação coordenada de atores que compartilham crenças, valores e visões de mundo. Estratégias seriam, assim, consequência das interações entre fatores ambientais (contexto) e características dos atores envolvidos. Domingues afirma que essas correntes teóricas desafiam o argumento clássico de Olson (e das abordagens de escolha racional), segundo o qual a mobilização social (em organizações) encerra um problema de “ação coletiva”, em razão de desincentivos individuais, como o problema do carona (*free rider*), entre outros. Na avaliação de Domingues, Tarrow e outros autores dessa linha teórica demonstram que o problema é, antes, social do que individual. Movimentos seriam produzidos quando

[...] as oportunidades políticas se ampliam, quando elas demonstram a existência de aliados e quando revelam a vulnerabilidade dos “opponentes”. Assim, seus organizadores tornam-se “pontos focais” que transformam oportunidades externas, convenções e recursos em “movimentos”, na medida também que “repertórios de contestação”, “redes sociais” e “quadros culturais” diminuem os custos de juntar as pessoas (DOMINGUES, 2003, p. 475).

No Brasil, os referenciais analíticos destacados têm sido utilizados em pesquisas e trabalhos recentes que examinam as ações do movimento ambientalista brasileiro em sua busca por influenciar a formulação e a implementação das políticas públicas do setor. Essa literatura tem chamado a atenção para as dinâmicas de mobilização, o engajamento político e a importância do contexto

institucional (estrutura de oportunidades políticas) que teria influenciado tanto na mudança do perfil dos atores que integram a rede de ativismo ambiental quanto na transformação dos padrões de organização do movimento, a partir da década de 1980 (ALONSO; COSTA, 2002; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; OLIVEIRA, 2008a; 2008b).

As perspectivas da análise de políticas públicas, principalmente aquelas focadas em seu processo, dialogam diretamente com as abordagens sociológicas discutidas. Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993) desenvolveram o Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework – ACF*), buscando explicar conflitos intensos envolvendo áreas e assuntos complexos em torno de políticas públicas, especialmente aquelas de caráter regulatório³. Esse modelo enfatiza a organização e a ação coordenada de atores que compartilham crenças e valores. Além disso, presume que as áreas de política pública são compostas por “subsistemas” (*policy subsystems*), no interior dos quais as políticas são “gestadas”, a partir da negociação entre uma diversidade de atores dotados de algum tipo de especialização na área em que atuam. Para fins de análise, o ACF “agrega” esses atores em torno do conceito central de “coalizão de defesa” (*advocacy coalition*). Tais coalizões são construídas a partir de crenças (*policy beliefs*) compartilhadas pelos atores envolvidos, que desenvolvem ações coordenadas em busca de influenciar nos processos decisórios (WEIBLE, 2005; SABATIER; WEIBLE, 2007).

O Modelo das Coalizões de Defesa considera que os atores, em determinada área ou processo de política pública, buscam aliados que compartilhem os mesmos sistemas de crenças e valores sobre as políticas públicas. A coalizão, entendida como uma rede de atores posicionados tanto na esfera estatal quanto na societal, age de maneira coordenada, ao longo do tempo, buscando influenciar nos processos das políticas. Ela pode ser compreendida também como uma rede que “atravessa” as fronteiras tradicionais entre Estado e sociedade. Essa perspectiva e seu sucesso em explicar processos extremamente complexos têm levado alguns autores a afirmar a necessidade de novas posturas teóricas e metodológicas:

Boa parte do debate sobre relações Estado-sociedade é baseada em uma “linha divisória” separando o Estado da sociedade. Contudo, talvez a “linha divisória” que seja mais relevante, e mais útil analiticamente, seja aquela entre diferentes redes, ou coalizões, que são compostas por atores tanto do Estado quanto da sociedade (PRINCEN, 2007, p. 17).

³ As pesquisas dos autores do modelo ocorrem principalmente na área ambiental, embora o uso do ACF tenha se expandido para uma diversidade de outras áreas, como segurança nuclear, transportes, saúde pública, educação, esportes, entre outras (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O Modelo das Coalizões de Defesa considera, portanto, as mudanças nas políticas públicas ou os processos de formulação e implementação sendo influenciados pela competição entre coalizões formadas por atores que compartilham determinadas crenças sobre quais devem ser os resultados da política.

Trata-se, portanto, de um modelo analítico que confere grande importância aos aspectos comportamentais que conformam as interações entre os atores participantes de um dado subsistema de política pública. O mecanismo básico considerado como a “causa” (*causal driver*) por trás dos comportamentos é o de “crença” (*belief*). Tal noção é construída a partir de três níveis. No mais profundo estão as “crenças essenciais” (*deep core beliefs*), que envolvem suposições ontológicas e normativas constituídas ao longo do processo de socialização dos indivíduos. Nesse nível estão suposições em relação à natureza humana, às prioridades e valores fundamentais como liberdade e igualdade, ao papel dos governos *versus* o dos mercados, etc. A “tradicional escala” esquerda/direita opera no grau das crenças essenciais (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). No nível seguinte estão as “crenças em relação à política pública” (*policy beliefs*), ou seja, a “transposição” das crenças essenciais (*deep core beliefs*) para o desenho das políticas. Referem-se a preferências em relação a “como devem ser” as políticas públicas (autoridade do governo ou presença do mercado, causas dos problemas, possíveis soluções, etc.). Por fim, no nível mais superficial operam as “crenças secundárias” (*secondary beliefs*), que se referem a questões mais específicas e pontuais em relação à política pública. As *policy beliefs* são as mais importantes para a identificação de coalizões de defesa. São a “cola” que mantém os atores articulados entre si e os impulsiona ao desenvolvimento de ações coordenadas (ZAFONTE; SABATIER, 2004; WITTING, 2009).

Finalmente, outro conceito central para entender dinâmicas de construção de políticas públicas, especialmente aquelas marcadas por um contexto de disputa entre posições e ideias distintas, é o de “imagem da política” (*policy image*). Desenvolvido por Baumgartner e Jones (1991; 2009) no âmbito da Teoria do Equilíbrio Pontuado, esse conceito dialoga diretamente tanto com as abordagens sociológicas quanto com o Modelo das Coalizões de Defesa. Refere-se à construção de símbolos e percepções em relação à determinada questão de política pública. Tais percepções e símbolos, construídos por atores envolvidos no processo de política pública, são sintetizados na forma de “imagens da política pública” e irradiados para a sociedade de uma forma mais ampla. A partir da construção de determinada percepção em relação ao que deva ser a política pública e de seu estabelecimento como visão predominante, é possível que se consiga apoio e recursos para que o desenho da política pública esteja de acordo com tal percepção.

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA DE SILVICULTURA NO RIO GRANDE DO SUL: CONSTRUÇÃO DA “QUESTÃO”, ENTRADA NA AGENDA E O PROCESSO DA POLÍTICA

Na pesquisa documental realizada, a primeira referência à ação governamental, no sentido de fomentar a atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul, é o Decreto n. 43.493, de 10 de dezembro de 2004. Esse decreto foi estabelecido, para fins de recorte da pesquisa, como um ponto de partida empírico, uma vez que é o documento que traz a decisão de governo em que se define pelo fomento governamental a uma atividade econômica e são nomeados os principais atores envolvidos no processo. Esse decreto cria um espaço institucional de gestão destinado a desenvolver uma nova base produtiva na chamada “Metade Sul” do estado, visando atacar a estagnação econômica historicamente vivida pela região⁴. Tratava-se do Comitê Gestor do Arranjo Produtivo de Base Florestal do Rio Grande do Sul, ou, como ficou posteriormente conhecido, o APB Florestal.

Essa “luta pelo desenvolvimento econômico” ocorreria principalmente a partir do investimento e do incentivo à expansão da atividade de silvicultura, aproveitando um momento em que grandes multinacionais da área de celulose planejavam implantar megaprojetos de plantio de eucalipto, com vistas à produção de celulose para fabricação de papel. O governo do estado iria se tornar um “parceiro” dessas empresas e apoiar seus projetos na forma de fomento e implantação de infraestrutura adequada para a exploração da silvicultura na região. Três eram as empresas com projetos de plantio de eucalipto no pampa gaúcho: Aracruz Celulose, Votorantim Celulose e a gigante multinacional sueco-finlandesa Stora-Enso⁵. Paralelamente a esse apoio aos grandes empreendimentos, também foram destinadas linhas de financiamento a pequenas e médias empresas que desejassem investir na plantação de florestas de eucalipto, pinus e acácia (SEDAI, 2004).

Dentre os principais objetivos do comitê gestor criado pelo Decreto n. 43.493, estava “a integração e a interação sinérgicas dos agentes públicos e privados vinculados às cadeias produtivas de base florestal no estado do Rio Grande do Sul” (SEDAI, 2004). Foi instituído no âmbito de um programa de exportação desenvolvido pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI)

4 O Rio Grande do Sul é marcado pelo que Schneider e Fialho (2000) definem como “desequilíbrio regional entre a metade sul e a metade norte”. A primeira tem enfrentado, historicamente, o problema da estagnação econômica.

5 Considerada a empresa de capital aberto mais antiga do mundo. Suas origens, nas atividades de mineração, extração e beneficiamento de madeira, remontam ao ano de 1288. Desde então, tem operado ininterruptamente, conforme consta no endereço eletrônico da empresa: <<http://www.storaenso.com/about-us/history/Pages/stora-enso-oyj-new.aspx>>.

(programa Exporta-RS) e coordenado pela Caixa/RS, órgão de fomento vinculado a essa secretaria. A operacionalização desse espaço de gestão ocorreu por meio da integração de diversos atores tanto governamentais quanto de fora do governo.

Um ponto central do documento é o que afirma a necessidade de haver articulação entre atores governamentais e da iniciativa privada. Essa articulação deveria promover

[...] uma atuação voltada ao aprimoramento, ampliação, fortalecimento e ganhos de competitividade da cadeia produtiva de base florestal, com ênfase para os segmentos de papel e celulose, móveis, energia, compensados e aglomerados (SEDAI, 2004).

Parte da destinação de recursos seria viabilizada por meio do Programa de Financiamento Florestal Gaúcho (PROFLORA/Caixa/RS), pelo qual deveriam ser canalizados recursos do BNDES para incentivar o plantio de florestas destinadas a garantir o abastecimento de matéria-prima para a indústria de transformação de madeira do Rio Grande do Sul. Todo esse complexo, voltado para a constituição de uma nova cadeia produtiva, seria coordenado pelo APB Florestal, cujos integrantes são dispostos no Quadro 1.

A partir do estabelecimento do APB Florestal, formou-se uma poderosa coalizão que agiu no sentido de estabelecer a cadeia produtiva de base florestal como a grande possibilidade de dinamizar a economia da Metade Sul do estado, atraindo grandes investimentos e “contribuindo, assim, para diminuir as desigualdades regionais e sociais” (SEDAI, 2004). Esse grupo, congregando atores tanto de dentro do aparato estatal quanto do âmbito societal, constituiu um acabado exemplo de coalizão de defesa, no sentido do *Advocacy Coalition Framework*. Os dois indicadores básicos para identificar uma coalizão de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007) estiveram presentes: em primeiro lugar, a articulação entre uma variedade de atores que compartilhavam crenças em comum relativas à noção de desenvolvimento econômico como uma necessidade urgente da Metade Sul do estado e, em segundo lugar, a ação em conjunto e o desenvolvimento de ações coordenadas no sentido de transpor essas crenças para o desenho da política. Essa coalizão formada a partir do APB Florestal será aqui definida como “Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura”.

A estratégia principal da coalizão foi o investimento em uma ideia da silvicultura e dos grandes investimentos das empresas de celulose, como a “alavanca para o progresso” da Metade Sul. Essa percepção acabou por constituir uma “imagem

Quadro 1. Composição do arranjo produtivo de base florestal (APB Florestal).

| Órgãos governamentais | Entidades não governamentais |
|---|--|
| Gabinete do Governador; Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais; Secretaria da Agricultura e Abastecimento; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria da Fazenda; Secretaria do Planejamento; Secretaria da Ciência e Tecnologia; Caixa/RS; Gabinete da Reforma Agrária e Cooperativismo; Federação dos Municípios (FAMURS). | Federação dos Agricultores do Rio Grande do Sul (FARSUL); Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS); Federação do Comércio (FECOMÉRCIO); Federação das Associações Comerciais (FEDERASUL); Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG); Federação das Cooperativas Agropecuárias (FECOAGRO); Associação dos Fumicultores do Brasil (AFULBRA); Associação Gaúcha de Reflorestadores (AGEFLOR); SEBRAE/RS; Sindicato das Indústrias de Madeira (SINDIMADEIRA); Sindicato das Indústrias de Papel e Papelão (SINPASUL); Associação dos Fabricantes de Móveis do RS (MOVERGS) |

Fonte: Rio Grande do Sul (2004), Decreto n. 43.493.

da política” em relação à silvicultura que se mostrou extremamente poderosa na sociedade gaúcha. A ação da coalizão se efetivava nos mais diversos espaços onde fosse possível destacar e divulgar as bases dessa imagem essencialmente positiva. Além disso, congregava aliados de fora do APB Florestal, principalmente na Assembleia Legislativa, com diversos deputados formando uma espécie de “bancada da celulose”. Nesse espaço, assim como em reuniões do CONSEMA e plenárias municipais, é possível perceber com clareza tanto as crenças a orientar a coalizão como a *policy image* construída. O excerto a seguir transcreve parte de uma intervenção do deputado estadual Sandro Boka, do PMDB, em uma sessão plenária realizada em 2007:

A Região da Metade Sul do estado está cansada de acompanhar o anúncio de investimentos, de perceber o interesse dos empresários em investir e depois ver os problemas ambientais, entraves e demoras, afugentando os empresários. Só na minha cidade são 20 mil desempregados. Agora, podem ser mais 400 pessoas

a ficarem desempregadas, e nada pior do que olhar no semblante de quem está prestes a perder seu emprego (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA RIO GRANDE DO SUL, 2007).

A fala do deputado vai ao encontro do excerto a seguir, parte da intervenção do presidente da Caixa/RS, em uma reunião do CONSEMA em 2005, quando foi destacada a intenção do Governo do Estado de apoiar o desenvolvimento de um polo madeireiro na região da Metade Sul do Rio Grande do Sul:

Assim se enquadra o envolvimento da Caixa/RS com esse esforço de desenvolvimento, não apenas da celulose, do papel, da madeira, mas de toda uma cadeia produtiva de base florestal que se apresenta para o Rio Grande do Sul como uma das raras oportunidades de reestruturação econômica, conseqüentemente, de reivindicação social, especialmente nas regiões mais empobrecidas do nosso Estado (CONSEMA, 2005).

As citações são a expressão das *policy beliefs* ou crenças em relação à política pública que mantinham a Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura articulada. Essas crenças compartilhadas entre os diversos atores participantes do APB Florestal orientavam suas ações estratégicas e estavam por trás dos interesses imediatos dos atores, “construindo seus interesses” (JOHN, 2003). Tais crenças em relação a como deveria se estruturar a política de silvicultura também deram a direção para a construção de uma “imagem de política pública” (*policy image*) que destacava a silvicultura como “a salvação econômica da região da Metade Sul do Rio Grande do Sul”. Imagens de política pública são construídas a partir de discursos, símbolos e percepções da realidade e buscam afetar corações e mentes. Nesse sentido, é de se destacar o forte componente dramático presente no discurso do deputado estadual, que dá forte ênfase ao sofrimento e ao medo dos que estão “prestes a perder seu emprego”. True, Jones e Baumgartner (2007, p. 161) chamam a atenção para o fato de que a imagem de uma política pública apresenta “uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos”. Esses “apelos emotivos”, se manipulados de maneira competente por empreendedores habilidosos, terão considerável impacto sobre os rumos de processos de políticas públicas.

Esse tipo de construção discursiva teve grande impacto nos municípios da chamada “Metade Sul” do Rio Grande do Sul, uma vez que essa região tem sido caracterizada historicamente pelo baixo nível de desenvolvimento econômico e social (BINKOWSKI, 2009). Ao longo do século XX, construiu-se, no Rio Grande do Sul, uma divisão, uma Metade Norte industrializada e economicamente desenvolvida,

e uma Metade Sul marcada pela concentração de terras e pouco desenvolvimento econômico. A situação de estagnação econômica da região, em comparação com a Metade Norte do estado, tem sido analisada desde a década de 1980 (ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO RIO GRAND DO SUL, 2003; DALMAZO, 1992; FONSECA, 1985; FREITAS, 1980). Uma ordem social fundada em um “latifúndio de pouco empreendedorismo, uma economia centrada no setor primário e grande conservadorismo dos capitalistas da região” (ILHA; ALVES, 2002, p. 01) tem sido apontada como um dos principais fatores a explicar a dificuldade enfrentada pela região para alcançar o desenvolvimento econômico. A região do pampa gaúcho se diferencia da Metade Norte do estado, onde predomina a pequena propriedade rural e a indústria de transformação, em que o maior exemplo são os municípios em torno do polo metal-mecânico de Caxias do Sul. Construiu-se, a partir de estudos e análises tanto acadêmicos quanto jornalísticos e de entidades do setor privado gaúcho, a ideia de que a Metade Sul não conseguiria se desenvolver economicamente a partir de transformações endógenas, mas sim a partir de investimentos externos que impulsionassem a criação de novas cadeias produtivas.

A ideia de que o principal impulso ao desenvolvimento teria que “vir de fora” ainda ganhou muita força ao longo da administração Antônio Britto (PMDB), entre 1994 e 1998. Schmidt e Herrlein (2002, p. 272) destacam que esse governo, a partir de um diagnóstico negativo da economia gaúcha, desenvolveu a forte crença de que “conglomerados internacionais, com tecnologia de ponta (GM, Ford, Dell, etc.), poderiam modificar e preencher os vazios da matriz produtiva do estado”. Sendo assim, construiu-se, ao longo de pelo menos duas décadas, uma percepção positiva em relação a grandes investimentos levados a cabo por empresas nacionais e internacionais. Tais investimentos seriam os “motores” da inovação e do desenvolvimento econômico. Tal contexto é de fundamental importância para se compreender o acolhimento das ideias e estratégias gestadas dentro do APB Florestal, com vistas a impulsionar a criação de um grande *cluster* industrial na Metade Sul, a partir dos investimentos de grandes indústrias como Aracruz, Votorantim e a gigante multinacional Stora-Enso.

A aglutinação de uma ampla gama de atores reunidos em torno da percepção de que a Metade Sul não se desenvolveria “por si só” acabou por encontrar eco na sociedade gaúcha, especialmente nos municípios que poderiam vir a receber os milionários investimentos das indústrias de celulose. E o governo do estado deveria agir, formulando políticas públicas favoráveis e que atraíssem esses investimentos. O APB Florestal se constituiu, portanto, como o resultado de uma forte articulação entre uma diversidade de atores que compartilhavam determinadas concepções,

policy beliefs, comuns em relação a como “resolver” os problemas enfrentados nos municípios da Metade Sul do Estado. A “questão” da silvicultura foi desenvolvida e apresentada como uma “solução” adequada a um “problema” que historicamente afetava a região do pampa gaúcho. A partir daí é construída uma “imagem” em relação ao que deveria ser a política pública de silvicultura: uma indutora do desenvolvimento econômico. A partir dessas bases, o processo da política pública foi ganhando em complexidade, à medida que novos atores passaram a buscar participar e influenciar no jogo político.

A DINÂMICA DO CONFLITO POLÍTICO: SOBRE “CRENÇAS” E “IMAGENS” DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de meados de 2005, a “imagem da política” constituída no APB Florestal começou a ganhar uma “concorrente”. Isso ocorreu no momento em que atores com visões distintas daquelas que orientavam a Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura na Metade Sul passaram a se inserir e buscar influenciar no processo da política. Esse grupo não chegou a formar uma coalizão de defesa nos termos estritos do *Advocacy Coalition Framework*. Havia crenças profundas (*deep core beliefs*) e crenças sobre a política (*policy beliefs*) compartilhadas entre os diversos atores que compunham esse grupo. A ideia mais básica era a que destacava a primazia da preservação da biodiversidade sobre o desenvolvimento econômico. Essa “crença” se traduzia na política pública na forma da demanda pela criação de um instrumento de controle da expansão da silvicultura no Pampa Gaúcho, visando preservar suas características ambientais. Porém, e isso é essencial, não se verificaram evidências fortes de ação coordenada envolvendo todos os principais atores desse grupo, constituído por ONGs ambientalistas, membros do Ministério Público Estadual, funcionários do governo do estado (principalmente técnicos da FEPAM e FZB⁶), pesquisadores, jornalistas, movimentos sociais como MST e Via Campesina, entre outros.

Diferentemente da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura, que agia de maneira coesa e articulada, esse “agrupamento” de atores que defendiam regras mais restritivas para a silvicultura, embora aliados, não chegou a constituir um espaço que os congregasse, visando ao planejamento de estratégias e ações coordenadas. Não se verificou algo que se comparasse com o APB Florestal, tanto em termos de um

6 Respectivamente, Fundação Estadual de Proteção Ambiental e Fundação Zoobotânica, que integram a estrutura da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA).

espaço para o desenvolvimento de estratégias quanto em termos de ação conjunta e articulada. Contudo, mesmo não formando uma coalizão de defesa fechada e coesa, esse conjunto de atores se constituiu como um jogador poderoso, que influenciou de forma decisiva na disputa sobre os rumos da política de silvicultura.

Esse grupo conseguiu, primeiramente, incluir a noção de “licenciamento ambiental” como um componente da política, o que não constava em todo o planejamento desenvolvido no APB Florestal. Como passo seguinte, teve sucesso em destacar os aspectos negativos da expansão da silvicultura. Assim, foi possível a constituição de uma imagem da política alternativa e concorrente àquela concebida pela Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura. Na base dessa nova imagem constava um elemento jurídico que até então não havia sido destacado no processo da política: o Princípio da Precaução⁷, ou seja, a noção de que a política de silvicultura deveria ser orientada pela cautela e pela prudência em relação a possíveis danos que poderiam ser causados pela propagação do eucalipto no pampa gaúcho. Assim, antes de ser um incentivo à produção e ao desenvolvimento econômico (ainda que “sustentável”), a política de silvicultura deveria fornecer um instrumento de defesa da biodiversidade, dos recursos hídricos e de outros aspectos ambientais relativos ao bioma pampa. A política de silvicultura deveria ser um instrumento de proteção do bioma pampa em face dos riscos potenciais apresentados pela expansão de uma atividade industrial de larga escala. A disputa entre atores que defendiam imagens concorrentes do que deveria ser a política de silvicultura orientou os desdobramentos do processo.

O enfoque recorrente da mídia no tema dos investimentos das empresas teria acendido a “luz amarela” das ONGs ambientalistas (Entrevista 2), que começaram a buscar informações sobre o assunto. Um entrevistado, ligado a uma ONG ambientalista com atuação no interior do estado, chama a atenção para o fato de já existir uma “imagem da política pública” plenamente constituída no momento em que as notícias passaram a ser veiculadas nos principais órgãos de mídia:

Quando percebemos o que de fato acontecia, a coisa toda já estava montada: tínhamos, como fala um professor da UFPEL, um doce paraíso paisagístico-desen-

7 O Princípio da Precaução, proposto formalmente na conferência Rio-92, é definido como “a garantia contra os riscos potenciais ao meio ambiente que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados”. Por esse princípio, afirma-se que, na ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam evitar esse dano, mesmo que não se saiba ao certo se ele ocorrerá (ausência de evidência não é evidência de ausência). Para maiores esclarecimentos, consultar Machado (2001).

volvimentista prometido a nós, da Metade Sul, era só seguirmos o caminho indicado por três empresas: Aracruz, Stora-Enso e VCP (Entrevista 3, ONG ambientalista).

A dificuldade em debater a política de apoio à silvicultura ocorria, em um primeiro momento, em função do poderoso apelo da ideia de “desenvolvimento para a Metade Sul”, que já estava embutida na concepção do que deveriam ser os resultados dessa política. Esse apelo era manipulado com competência pelos defensores da expansão da monocultura do eucalipto e, a partir dessa época, a discussão foi se tornando cada vez mais intensa:

Os grandes patronos do monocultivo apresentavam-se como os defensores do progresso, rebaixando os que se contrapunham como os “contrários ao desenvolvimento e ao progresso da Metade Sul”. Tudo isso com o óbvio e amplo apoio da imprensa “comercial” (Entrevista 5, pesquisador).

Assim, ao longo do ano de 2006, os principais competidores do jogo que daria origem a uma política de silvicultura estavam posicionados. No âmago da disputa, havia crenças profundas operacionalizadas em *policy beliefs* em relação ao tipo de regramento que deveria ser construído para tratar da questão da expansão da silvicultura na Metade Sul do estado. Também nesse momento havia se constituído uma *policy image* concorrente, ainda não tão poderosa quanto a dominante, mas com potencial para influenciar nas circunstâncias em que ocorriam os debates sobre a política pública. Era poderosa o suficiente para inserir novos termos como legítimos no debate: Princípio da Precaução, preservação da biodiversidade do pampa gaúcho, atenção a aspectos culturais e tradicionais da região e preocupação com a possibilidade de esgotar os mananciais hídricos em uma região já pobre desse tipo de recurso. O conflito entre os atores posicionados de acordo com uma e outra *policy image*, nesse momento, era iminente.

A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: IMAGENS, CRENÇAS E ESTRATÉGIAS DOS ATORES

A Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura havia se fortalecido muito. Deputados, vereadores, prefeitos, associações de empresários e sindicatos rurais,

principalmente das cidades que seriam, de alguma forma, contempladas pelos investimentos, “engrossaram as fileiras”⁸ daquele grupo inicial, ao longo do ano de 2007 e início de 2008. As audiências públicas, na forma como foram conduzidas, impuseram novamente a *policy image* que estava ameaçada a partir da ação das ONGs ambientalistas e da Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual. Conforme excerto de artigo do deputado Berfran Rosado, coordenador da Frente Parlamentar Pró-Florestamento:

Nosso debate sobre a silvicultura e seus reflexos ambientais, econômicos e sociais não está baseado em mitos, discursos e atos ideológicos. Baseia-se na verdade sobre o que representará o florestamento para a economia do Estado, especialmente, através dos empreendimentos na Metade Sul, região castigada pela falta de grandes investimentos (ROSADO, 2007, p. 1).

O ano de 2008 representou, no âmbito do complexo jogo de forças envolvendo o processo da política pública, a vitória da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura, ou seja, a vitória de um grupo de atores estatais e societários que compartilhavam de um conjunto de crenças, ideias e interesses comuns e que tinham agido de forma estratégica e articulada. Essa articulação possibilitou a construção de uma “imagem da política” amplamente favorável à expansão da atividade de silvicultura na Metade Sul do estado, com base na ideia de “desenvolvimento econômico para a Metade Sul”. Essa imagem sofreu a concorrência de uma *policy image* alternativa, que destacava os riscos que a silvicultura representava ao bioma pampa e a necessidade de regramentos que minimizassem esses riscos. Porém, ao longo de 2007, a coalizão pró-silvicultura manipulou com muita competência a ideia de “desenvolvimento para a Metade Sul”, dotando-a de um apelo extremamente poderoso, principalmente naqueles municípios que seriam, em tese, favorecidos pelos investimentos. As audiências públicas nos municípios reforçavam a “janela de oportunidades” que se abria para a construção de uma política amplamente favorável à atividade de silvicultura.

Assim, foi aprovada no CONSEMA, em abril de 2008, uma política de silvicultura bastante favorável à expansão da atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul. Uma primeira versão do Zoneamento Ambiental da Silvicultura (ZAS), elaborada em 2007 por técnicos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), foi descartada, sob o argumento de que seria um “entrave ao desenvolvimento da Metade

8 Utiliza-se aqui a terminologia do Modelo das Coalizões de Defesa, segundo o qual “tropas mobilizadas” constituem um dos principais recursos que tornam possível a uma coalizão influenciar, de fato, em um processo de política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 207).

Sul.” A aprovação dessa versão favorável à expansão da silvicultura ocorreu em uma reunião do CONSEMA, quando participaram políticos de municípios da Metade Sul, membros de entidades ligadas ao setor produtivo, caravanas financiadas por empresas, entre outros participantes “de fora” do debate da área ambiental. A fala de um vereador de um município da região da Metade Sul expressa essa dinâmica:

a sociedade gaúcha já se pronunciou sobre o zoneamento da silvicultura no Rio Grande do Sul. Houve várias audiências públicas, por toda a Metade Sul, onde vai ser o plantio, e o povo do Rio Grande do Sul, os gaúchos decidiram o que é melhor. Os ambientalistas entendem, como estamos vendo aqui, só um lado, só estão vendo o lado ambiental. E cadê o lado socioeconômico? Cadê o emprego? Cadê a renda? [palmas] (CONSEMA, 19/04/2008).

Em todas as atas de reuniões que foram analisadas (43), não se observou outra onde tivesse havido tantos aplausos e vaias. Essa reunião foi absolutamente inédita em relação à dinâmica normal de funcionamento do Conselho, e esse é um indicador do grau de mobilização política “externa” à área ambiental que predominou aquele dia. A mobilização de uma diversidade de atores participando da reunião do CONSEMA e buscando influenciar na aprovação da proposta alternativa de ZAS representa mais um exemplo do que, no Modelo das Coalizões de Defesa, é um dos principais indicadores de uma coalizão: um grau “não trivial” de ação coordenada (SABATIER; WEIBLE, 2007). Os vereadores que fizeram as falas citadas se apresentavam como aliados importantes da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura, e essa coordenação na ação estratégica ao fim e ao cabo permitiu que a versão alternativa do ZAS fosse votada e aprovada “na base do fórceps”, conforme admitido pelos próprios representantes daquela coalizão (ENTREVISTA 4, entidade rural/agronegócio).

As ONGs entraram com ações na Justiça pedindo a anulação do processo, e novamente a Promotoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público entrou em ação, atuando em conjunto com as ONGs. Pela segunda vez, os integrantes do Ministério Público foram decisivos para que houvesse uma mudança de rumos na definição sobre a forma que deveria tomar a política de silvicultura no Rio Grande do Sul. A primeira havia sido quando da construção de uma imagem da política de silvicultura que fosse alternativa àquela construída a partir da ação do APB Florestal.

Os reflexos dessas movimentações, tanto das ONGs quanto de seus aliados no Ministério Público, impulsionaram para que, ainda em agosto de 2008, fossem

anulados por decisão judicial tanto o processo de votação do ZAS no CONSEMA quanto o documento dali resultante (Resolução CONSEMA 187/2008). Houve ainda a determinação para que o processo retornasse ao CONSEMA e fosse novamente discutido. Esses desdobramentos, embora extrapolassem a delimitação inicial do presente estudo, não poderiam ser negligenciados, uma vez que traziam novas possibilidades para a análise de processos de decisão sobre políticas públicas em cenários complexos.

A reação das ONGs em relação à votação do ZAS no CONSEMA foi pela via jurídica. Entraram com ações na Justiça pedindo a anulação do processo, porém duas procuradoras do Ministério Público foram ainda mais longe: abriram processos contra os membros do governo que haviam conduzido a questão no CONSEMA. Conforme um entrevistado:

As procuradoras resolveram agir novamente. Processaram o governo do estado! A presidente da FEPAM, o Secretário de Meio Ambiente, enfim, todo o pessoal do alto escalão! E o juiz, pela solicitação das procuradoras, resolveu buscar opiniões técnicas. Eu fui lá, outros colegas da universidade foram lá, especialistas em questões hídricas foram lá, fomos exaustivamente ouvidos. Resultado: o juiz mandou anular aquele ZAS, proibiu que se plantasse nas UPNs definidas inicialmente como muito frágeis e determinou que o processo todo tinha que voltar ao CONSEMA e ser analisado por técnicos (ENTREVISTA 2, ONG ambientalista).

Essa fala expressa um ponto central: a ação de membros do Ministério Público como decisiva para a mudança dos rumos no processo da política, atores que, antes de tudo, conheciam a fundo o contexto institucional, no sentido das regras do jogo que ordenavam a disputa. A partir desse conhecimento e de sua hábil manipulação, conseguiram implantar ações extremamente eficazes do ponto de vista dos resultados. Essa dimensão da dinâmica institucional da área ambiental é um dos aspectos decisivos para que se possam entender os resultados do processo da política de silvicultura. Atores vinculados à área jurídica, como expressão do regramento em uma área onde as políticas públicas são essencialmente regulatórias, tiveram papel decisivo. Sua ação foi no sentido de promover o *enforcement* de regras que já estavam dadas, mas que os demais atores ainda não tinham obtido sucesso em utilizá-las a seu favor. Esse papel central de “atores judiciais” (WOOD, 2006), tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário, como conhecedores das regras e capazes de usar esse conhecimento no sentido de reforçar o

poder destas, acabou reconhecido por integrantes de ambos os lados da disputa. Conforme entrevistado integrante da Coalizão Pró-Expansão da Silvicultura:

O órgão ambiental do estado é fraco. Então o Judiciário, o MP, ocupa esse espaço. Deixa de ser um órgão fiscalizador e se transforma quase num gestor. E é um poder muito forte, que faz acontecer. Eles se organizaram, o MP se estruturou. São qualificados, sabem usar os recursos. Isso conta muito. Têm planejamento estratégico, conhecem as regras e seguem as regras... É isso aí... (ENTREVISTA 4, entidade rural/agronegócio).

A fala citada é bastante ilustrativa: se o Poder Executivo, na área ambiental, é pouco estruturado, “fraco” (e essa “fraqueza” tem a ver com escolhas governamentais), é deixada uma espécie de “vácuo”. Quem acaba ocupando esse “vácuo” é o Poder Judiciário e o Ministério Público.

O debate sobre a formulação de um novo modelo de zoneamento (o terceiro) teve lugar na Câmara Técnica de Biodiversidade e Políticas Florestais do CONSEMA. Porém, dessa vez, o debate entre os dois grupos ocorreu basicamente entre técnicos, que ocuparam o lugar dos representantes das entidades.

Um entrevistado, técnico de uma ONG ambientalista, que participou ativamente das negociações, chamou a atenção para o fato de ser com os técnicos das empresas que se estabeleceram as primeiras possibilidades de diálogo e de buscas por consensos mínimos, a partir dos quais se pudesse avançar. Esse debate era favorecido pelo ambiente da Câmara Técnica, uma vez que se tratava de um espaço com menor número de integrantes do que a plenária do CONSEMA, onde “era mais difícil discutir, devido aos posicionamentos políticos; lá virava briga política”. Esse fato é corroborado também por um entrevistado do grupo contrário, integrante da coalizão pró-silvicultura: “Na Câmara Técnica acontecia a discussão entre um grupo muito reduzido, com alto conhecimento do tema. Então, ficava mais difícil virar briga política” (Entrevista 6, entidade rural/agronegócio). A construção do terceiro ZAS passava a operar, então, orientada por uma dinâmica menos conflituosa. Nesse ponto da análise surge a seguinte questão: e os setores que apoiavam a expansão da silvicultura na Metade Sul e que haviam sido tão ativos?

P.: E esses setores aqui do Rio Grande do Sul, que haviam apoiado tanto a silvicultura, como ficou o debate com eles na Câmara Técnica?

R.: Os técnicos das empresas acabaram aceitos como representantes legítimos dessas entidades lá na Câmara Técnica. E eram pessoas que entendiam que é

importante estabelecer critérios, de alguma forma, para regradar as atividades. E é interessante, porque, na verdade, o que eles querem é que esses critérios sejam muito claros, muito explícitos. Assim, que as regras do jogo estejam muito claras, entende? Porque eles têm um planejamento econômico de médio e longo prazo, então é importante que haja estabilidade (ENTREVISTA 1, ONG ambientalista).

Em agosto de 2009, foi definida uma proposta de consenso dentro da Câmara Técnica. Finalmente, em novembro de 2009, foi aprovado por unanimidade no CONSEMA o Zoneamento Ambiental para a Silvicultura. Esse modelo de zoneamento, segundo os entrevistados, é quase tão restritivo quanto o elaborado inicialmente pelos técnicos da FEPAM. Um entrevistado, professor universitário, que participou dos debates técnicos como representante de uma ONG ambientalista, sintetiza o processo:

Conseguimos reconduzir pra dentro da proposta várias das coisas que estavam lá no ZAS original! Isso foi uma grande vitória. Conseguiu recolocar dentro das bacias a consideração em relação às UPNs, que havia sido excluída. E voltaram a considerar problemas de fauna, problemas de floras, problemas de tribos indígenas... Tudo o que tinham tirado conseguimos colocar de volta. Quando isso chegou ao Plenário, foi aprovado por unanimidade! Com os votos deles! (ENTREVISTA 5, ONG ambientalista).

O zoneamento da silvicultura no Rio Grande do Sul, instrumento principal da política de silvicultura no estado, por fim, acabou sendo definido a partir de um debate entre técnicos e especialistas da área ambiental. É possível dizer que o grupo que se opôs à expansão da atividade de silvicultura na Metade Sul do Estado foi um jogador decisivo, que conseguiu, ao fim e ao cabo, influenciar no desenho da política pública. Mas isso somente ocorreu a partir do momento em que a “lógica interna” da área ambiental se sobrepôs à lógica externa que predominou ao longo de boa parte do processo. Conforme destaca o mesmo entrevistado: “Hoje eles nos respeitam, mas isso foi construído a partir do momento em que nos colocamos como especialistas, como técnicos, e que conduzimos o debate dessa forma”. Poder-se-ia fazer um adendo a essa fala: isso foi construído também a partir do momento em que “atores judiciais”, principalmente aqueles vinculados ao Ministério Público, “entraram no jogo”. As decisões judiciais influenciaram de forma profunda em uma mudança de rumos que “trouxe os técnicos de volta” ao

processo da política pública e influenciou de maneira importantíssima nas definições da política de silvicultura no estado do Rio Grande do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da construção da política pública de silvicultura no estado do Rio Grande do Sul, tomando como base os referenciais analíticos utilizados, permitiu sua compreensão como um processo social. Políticas públicas, para além de peças jurídicas, regulamentos, normas administrativas, entre outras expressões formais, são a expressão de dinâmicas sociais onde os mais variados atores tomam partido e buscam exercer influência. Tal conjuntura foi possível de ser observada neste estudo. Os modelos da análise de políticas públicas foram de fundamental importância para se compreender tal processo. O conceito de “coalizão de defesa” foi útil para análise, pois ajudou a perceber um conjunto de atores que agiu de maneira coordenada, com base em um conjunto de ideias, crenças e percepções compartilhadas.

Contudo, observou-se no estudo um ponto que desafia o Modelo das Coalizões de Defesa. De certa forma, a coalizão que defendia a expansão da silvicultura na Metade Sul do Rio Grande do Sul “perdeu o jogo” ou, pelo menos, não conseguiu transpor suas crenças, seus interesses e suas ideias para o desenho da política. Afinal, não foi aprovada no CONSEMA uma política pública que fosse plenamente favorável aos grandes empreendimentos das empresas reflorestadoras. Sendo assim, como foi possível que uma coalizão tão poderosa não conseguiu impor uma política pública que representasse suas crenças, seus valores e seus interesses? Além do mais, como foi possível que a imagem da silvicultura como “a salvação econômica” da Metade Sul do Rio Grande do Sul, construída com tanta competência pela coalizão pró-silvicultura, não tenha sido expressa, em sua totalidade, no desenho da política pública?

É importante salientar que, enquanto houve plena “participação popular”, prevaleceu completamente uma determinada visão ou percepção em relação ao que deveria ser a política de silvicultura: impulsionadora do desenvolvimento e apoiadora dos grandes empreendimentos das companhias florestadoras. Em audiências públicas realizadas nos municípios, bem como em fóruns e espaços deliberativos, prevalecia uma visão absolutamente favorável à atividade produtiva. Tal visão conforma o que aqui é designado como “imagem da política”.

Contudo, nesse ponto, o conceito de “imagem da política pública”, conforme desenvolvido por Baumgartner e Jones (1991; 2009), ajudou a compreender

como foi possível a reversão dos rumos do processo da política após a votação esmagadora ocorrida no CONSEMA. A imposição “na base do fórceps” de um tipo de política pública foi derrotada e, ao fim e ao cabo, prevaleceu outro desenho de política, muito mais restritivo e que considerava aspectos relacionados à preservação do bioma pampa, e não apenas o desenvolvimento econômico da Metade Sul. A “imagem alternativa”, que destacava os riscos ao bioma pampa de uma expansão generalizada da silvicultura, teve grande impacto sobre “atores judiciais” que tinham recursos de poder para interferir no processo da política e mesmo redirecioná-la, o que acabou ocorrendo a partir do momento em que a discussão sobre a política pública passou a acontecer no âmbito da Câmara Técnica, entre especialistas.

Uma análise mais apressada poderia constatar apenas o papel dos membros do Ministério Público e Poder Judiciário como determinantes. Contudo, se discursos, símbolos e percepções não tivessem sido anteriormente construídos pelos atores contrários à expansão da silvicultura, tal reação não teria ocorrido.

A análise de todo o desenvolvimento do processo, desde a entrada da “questão silvicultura” na agenda até sua transformação em política pública, permitiu que se visualizasse com clareza o papel que as imagens de uma política pública, quando bem construídas, jogam em processos de tomada de decisão. Os conceitos utilizados permitiram uma análise mais complexa desse tipo de processo de política pública na área ambiental, onde, invariavelmente, há o confronto entre defensores do desenvolvimento *versus* defensores da preservação ambiental. Os empreendedores que defenderam a expansão da silvicultura como um motor para o desenvolvimento gaúcho foram extremamente hábeis em construir uma visão positiva em relação a essa atividade e, mais do que isso, em conseguir o apoio de grandes parcelas da população gaúcha. A partir daí, apresentaram uma “solução” fundamentada na ideia de que a política pública deveria, antes de tudo, servir como um incentivo ao desenvolvimento econômico da região sul do estado. A silvicultura seria a “salvação econômica” para a região do pampa gaúcho (Metade Sul do estado), marcada historicamente pelo baixo desenvolvimento econômico.

Desmontar uma imagem tão bem construída talvez tenha representado o principal desafio para o grupo que se opunha à expansão do plantio de eucaliptos no pampa gaúcho. Isso acabou não se mostrando possível, porém esse grupo teve bastante competência para construir uma imagem alternativa, que destacava os riscos ao meio ambiente que a expansão da silvicultura apresentava para a Metade Sul. A silvicultura e os grandes empreendimentos de empresas de celulose não trariam o tão almejado desenvolvimento e ainda apresentariam riscos ao bioma

pampa, devido à desertificação provocada pela alta absorção de recursos hídricos pelas grandes plantações de eucalipto. Assim, o desenho da política pública deveria ser bastante restritivo, no sentido de proteger as nascentes e os cursos d’ água, e a expansão da silvicultura no pampa gaúcho deveria ser controlada e limitada pelas agências ambientais tanto em nível federal quanto estadual.

Conceitos como “imagem da política”, “coalizão de defesa”, “subsistema de política”, entre outros, abrem interessantes possibilidades analíticas para o exame empírico de processos de participação da sociedade na definição sobre políticas públicas no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Ciências sociais e meio ambiente no Brasil: um balanço bibliográfico. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, ANPOCS, São Paulo, n. 53, p. 35-78, 2002.
- ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. O processo de formação da rede de ativismo ambientalista no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13. *Anais...* GT 23, Sociedade e Ambiente, 2007, Recife-PE.
- ALONSO, Angela; MACIEL, Débora. From protest to professionalization: Brazil environmental activism after Rio-92. *The Journal of Environment & Development*, Santa Barbara, California, v. 19, p. 247-251, 2010.
- ANDREWS, Kennet; EDWARDS, Bob. Advocacy organizations in the U.S. political process. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto, California, n. 30, p. 479-506, 2004.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Discurso do deputado estadual Sandro Boka*. 27. seção ordinária, de 11 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/plen/sexoesplenarias/visualiza.asp?ID_SESSAO=560>. Acesso em: 25/11/2009.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Agenda dynamics and policy subsystems. *Journal of Politics*, Dallas, Texas, n. 53, p. 1044-1074, 1991.
- _____. *Agendas and instability in American politics*. 2. ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- BINKOWSKI, P. *Conflitos ambientais e significados sociais em torno da expansão da silvicultura de eucalipto na “Metade Sul” do Rio Grande do Sul*. 212 p. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- CASEY, John. *Non-government organizations as policy actors: the case of immigration policies in Spain*. 165 p. 1998. Doctoral Thesis (Political Science and Public Law) –

- Department of Political Science and Public Law, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1998.
- CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE (CONSEMA). Intervenção do presidente da Caixa/RS. *Ata de Reunião Ordinária*. 16 de dezembro de 2005. Arquivos do pesquisador.
- _____. Intervenção de vereador. *Ata de Reunião Extraordinária*. 19 de abril de 2008. Arquivos do pesquisador.
- CÔRTEZ, Soraya Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 25, n. 2, p. 143-174, 2005.
- CÔRTEZ, Soraya Vargas; SILVA, Marcelo Kunrath; RÊOS, Janete; BARCELOS, Márcio. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societários. In: CÔRTEZ, Soraya Vargas (Org.). *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009.
- DALMAZO, Renato Antonio. *Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul – 1940/1974*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1992. (Coleção Teses FEE, n. 16.)
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006. v. 1.
- DOMINGUES, José Mauricio. Vida cotidiana, história e movimentos sociais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 461-490, 2003.
- ENTREVISTA 1. *Agrônomo, ativista ambiental, integrante de ONG ambientalista*. Entrevista realizada em Porto Alegre, em dezembro de 2009. Arquivos do pesquisador.
- ENTREVISTA 2. *Professor universitário, integrante de ONG ambientalista*. Entrevista realizada em Porto Alegre, em agosto de 2009. Arquivos do pesquisador.
- ENTREVISTA 3. *Bióloga, ativista ambiental, integrante de ONG ambientalista*. Entrevista realizada em Pelotas, em outubro de 2009. Arquivos do pesquisador.
- ENTREVISTA 4. *Agrônomo, dirigente de entidade de classe/agronegócio*. Entrevista realizada em Porto Alegre, em novembro de 2009. Arquivos do pesquisador.
- ENTREVISTA 5. *Professor universitário, dirigente de ONG ambientalista*. Entrevista realizada em Porto Alegre, em novembro de 2009. Arquivos do pesquisador.
- ENTREVISTA 6. *Produtor rural, dirigente de entidade de classe/agronegócio*. Entrevista realizada em Porto Alegre, em novembro de 2009. Arquivos do pesquisador.
- FARIA, Carlos Aurélio. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.
- FONSECA, Pedro Cesar Dutra. *A transição capitalista no rio grande do sul: a economia gaúcha na Primeira República*. São Paulo: FIEPE/USP, 1985.

- FREITAS, Décio. *O capitalismo pastoril*. Porto Alegre: Editora da Escola de Teologia São Lourenço, 1980.
- GOMIDE, Alexandre. *Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. IPEA: Texto para discussão n. 1334, 2008.
- ILHA, Adayr; ALVES, Fabiano. As desigualdades regionais no interior dos países do MERCOSUL: o caso da Metade Sul do Rio Grande do Sul. In: COLÓQUIO SOBRE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 4. *Anais...* “Sociedad, territorio e sustentabilidad: perspectivas desde el desarrollo regional y local.” Montevideo, Uruguay, 2002.
- ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL (FEE). *Documentos FEE*, n. 58. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003.
- JASANOFF, Sheila. *The fifth branch: science advisers as policymakers*. Massachusetts: Harvard University Press, 1994.
- JOHN, Peter. Is there life after policy streams, advocacy coalitions and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, Washington, DC, v. 31, n. 4, p. 481-498, 2003.
- LAVALLE, A. G. Sem pena nem gloria: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, CEBRAP, v. 66, n. 66, p. 91-110, 2003.
- LOWI, Theodor. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, Washington, DC, n. 32, p. 298-310, 1972.
- MACHADO, Paulo Afonso. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MAJONE, Giandomenico. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- MAYNTZ, Renate. Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena. *Philosophy of the Social Sciences*, Toronto, Ontario, v. 34, n. 2, p. 237-259, 2004.
- MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer. Resource mobilization and social movements: a partial theory. *The American Journal of Sociology*, Chicago, Illinois, v. 82, n. 6, p. 1212-1241, 1977.
- OLIVEIRA, Wilson. Redes sociais, reconversão profissional e participação em conselhos e instâncias de proteção ambiental no Rio Grande do Sul. *Teoria e Sociedade*, UFMG, Belo Horizonte, v. 15, p. 198-229, 2007.
- _____. Gênese e redefinições do militantismo ambientalista no Brasil. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, p. 751-777, 2008a.
- _____. Engajamento político, competência e elites dirigentes do movimento ambientalista. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, p. 167-186, 2008b.

- _____. Significados e usos sociais da expertise na implementação de políticas públicas de gestão ambiental. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 12, p. 139-150, 2009.
- PRINCEN, Sebastiaan. Advocacy coalitions and the internationalization of public health policies. *Journal of Public Policy*, [s.l.], v. 27, n. 1, p. 13-33, 2007.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto N. 43.493, de 10 de dezembro de 2004. *Cria o Comitê Gestor dos Arranjos Produtivos de Base Florestal no Rio Grande do Sul – APB Florestal – e dá outras providências*. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- ROSADO, Berfran. *Florestamento: caminho para o crescimento*. Instituto Sollo – Gestão Pública e Privada e Consultoria Ambiental. 2007. Disponível em: <<http://www.institutosollo.org.br/artigos/Florestamento%20-%20Caminho%20do%20Crescimento.pdf>>. Acesso em: 12/03/2010.
- SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein. *Policy Sciences*, [s.l.], v. 21, n. 2, p. 129-168, 1988.
- SABATIER PAUL; JENKINS-SMITH, Hank. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, Paul (Org.) *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-221.
- SCHMIDT, Carlos; HERRLEIN, Ronaldo. Notas sobre o desenvolvimento do Rio Grande do Sul: trajetória histórica e projetos contemporâneos. *Coleção Ensaios FEE*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, v. 23, n. 1, p. 255-284, 2002.
- SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E DOS ASSUNTOS INTERNACIONAIS (SEDAI). *Plano estratégico programa floresta-indústria*. 2004. Disponível em: <<http://www.sedai.rs.gov.br>>. Acesso em: 24/05/2010.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico-metodológica para a análise dos processos de participação social no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. 1. ed. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007. v. 1. p. 477-497.
- TILLY, Charles; TARROW, Sidney. *Contentious politics*. Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2006.
- TRUE, James; JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, Paul (Org.) *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187.

- WEIBLE, Christopher. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: an advocacy coalition approach to policy networks. *Political Research Quarterly*, v. 58, n. 3, p. 461-475, 2005.
- WITTING, Antje. Identifying the merits of ACF. *Draft Paper for PSA 2009 Panel*. Disponível em: <www.psa.ac.uk/2009/pps/Witting.pdf>. Acesso em: 08/06/2012.
- WOOD, Robert. The dynamics of incrementalism: subsystems, politics and public lands. *Policy Studies Journal*, Washington, DC, v. 34, n. 1, p. 1-16, 2006.
- ZAFONTE, Matthew; SABATIER, Paul. Short-term versus long-term coalitions in the policy process: automotive pollution control, 1963-1989. *Policy Studies Journal*, Washington, DC, v. 1, n. 32, p. 75-107, 2004.

