

40º Encontro Anual da ANPOCS

24 a 28 de outubro – 2016

Caxambu/MG

ST24

Políticas Públicas: reconfiguração dos modelos de desenvolvimento e bem-estar social no Brasil e na América Latina

2ª Sessão

Políticas Públicas e Desenvolvimento

Título:

Arenas Públicas, Atores Sociais e Expertise na Formulação do Programa “Águas de Sergipe”.

Autores:

Mayara Silva Nascimento

(UFS, PPGS. E-mail: mayara-sociologia@hotmail.com)

Wilson José Ferreira de Oliveira

(UFS, SE. E-mail: etnografia.politica@gmail.com)

Caxambu – outubro de 2016

Introdução

Esse artigo tem como base uma pesquisa realizada para a elaboração de uma dissertação de mestrado sobre a formulação e implementação do programa Águas de Sergipe¹. Tal pesquisa faz parte de uma problemática de investigação mais geral referente às condições e lógicas que respaldam a elaboração e operacionalização de políticas públicas de gestão ambiental e que tem como um dos princípios norteadores o exame das ações concretas de instituições, lideranças e movimentos sociais diversificados (OLIVEIRA, 2009; 2014; NASCIMENTO, 2014).

Para isso, partimos de algumas questões norteadoras: Quais elementos se combinaram na construção do programa “Águas de Sergipe”? Quais atores sociais fizeram parte desse processo? Como se formou o sistema de atores vinculados a tal política? Quais os tipos de relações estabelecidas entre eles no decorrer do processo de elaboração e implementação de tal programa? Como se deu a relação do Estado com o Banco Mundial? Em que medida essa interação influenciou no escopo do programa? A partir de tais questões, ao longo deste artigo, elaboramos uma espécie de reconstrução do Programa Águas de Sergipe a partir das conexões com a dinâmica nacional e/ou internacional referente aos processos de políticas públicas. Trata-se de um exercício que nos auxilia no entendimento mais amplo sobre as tipologias das políticas públicas e suas dinâmicas de criação.

Desse modo, nosso objetivo é analisar o programa Águas de Sergipe em suas relações com os processos de construção do meio ambiente como um problema público e com as dinâmicas de constituição das arenas públicas e das coalizões de defesa em torno de tal política. Em consonância com isso, observamos que a preponderância da atuação de atores sociais localizados na esfera estatal e as formas de utilização do saber técnico têm se mostrado como os principais aspectos do processo de elaboração e de operacionalização de tal programa.

De modo específico, este artigo se propõe a analisar o modelo de política pública a partir de três eixos principais: as arenas públicas de construção da causa, o perfil dos atores sociais que fizeram parte do processo (o quadro de técnicos distribuídos nas secretarias de Estado) e o peso da expertise como hipótese para o sucesso na

¹. A pesquisa foi financiada pela CAPES de março de 2012 a fevereiro de 2014. NASCIMENTO, Mayara Silva. **Problema público, atores e saber técnico no processo de construção do programa 'Águas de Sergipe'**. São Cristóvão, SE, 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Sergipe, 2014.

implantação do programa. Partirmos do pressuposto que as ações do Estado, seus mecanismos institucionais e dinâmicas de funcionamento para a construção, implantação e avaliação de projetos e programas, configuram-se como importantes objetos de investigação no campo das políticas públicas (PIERSON, 1993; CORTES; LIMA, 2012).

O programa “Águas de Sergipe” foi implantado em 2012, após um longo processo de negociação do Governo do Estado de Sergipe com o Banco Mundial. Tais negociações tiveram início no ano de 2000 e visou o fortalecimento institucional da gestão do meio ambiente e dos recursos hídricos através do incentivo para construção de outras políticas públicas e para implantação de ações voltadas para a revitalização da bacia hidrográfica do Rio Sergipe. O principal argumento defendido para a implantação de tal programa tinha como base o discurso de sustentabilidade dos recursos e de seus impactos na melhoria da infraestrutura e do saneamento ambiental. Tais características convergem para uma perspectiva comum: de criação e execução de um programa respaldado pela integração entre órgãos públicos que estão envolvidos com a gestão ambiental.

Desse modo, tal modelo de política pública ilustra o novo arquétipo de desenvolvimento sustentável defendido desde o início da década de 1990 por movimentos ambientalistas que conseguiram inserir a pauta de defesa do meio ambiente nas esferas governamentais e burocráticas, constituindo, agora, um importante referencial que orienta a maneira como a problemática deve ser tratada pelos mais diferentes cenários, estejam estes ligados às organizações não governamentais, empresas ou, até mesmo, o próprio Estado (BARCELOS, 2010; OLIVEIRA, 2016). Tal referencial pautado na sustentabilidade diverge daquele que perdurou até a década de 1970, cuja defesa estava no desenvolvimento econômico sem levar em consideração a possibilidade de escassez dos recursos naturais (Andreoli, 1992). Na ótica atual de consolidação da questão, segundo Lopes (2006, p. 32) faz-se necessário destacar o papel que profissionais e especialistas desempenham na implantação da

“temática interdisciplinar nas políticas públicas e nas instituições de Estado, assim como a participação de diferentes grupos sociais, desde empreendedores a populações vulneráveis ou sob risco”.

Com o intuito de entender a dinâmica de construção de tal política pública, nosso estudo partiu de uma abordagem embasada em estudos que analisam como

determinado problema ambiental é construído a partir de um conjunto de subsídios básicos, a exemplo da retórica para a construção dos argumentos ambientais que resultam no problema público, do papel das agências de financiamento e do lugar de cada ator no processo de elaboração e operacionalização da política (CEFAÏ, 1996; 2005; HASSENTEUFEL, 2008; HANNIGAN, 2009). Além disso, utilizamo-nos de estudos que discutem sobre como a construção das políticas públicas está diretamente ligada à interação ocorrida entre os diversos atores envolvidos em espaços de sentidos específicos e que mobilizam um conjunto de recursos determinantes para o sucesso da política pública.

Um dos elementos fundamentais para entender essa dinâmica diz respeito à formação da única coalizão de defesa. Referimo-nos, aqui, a este conceito como sinônimo de 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; BEVERWIJK; et al, 2008). Como comumente acontece, tais grupos são compostos por participantes que se consideram defensores de uma causa por compartilharem de experiências políticas e que têm influência nos quadros do Estado (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Dentre os recursos mobilizados na elaboração e operacionalização das políticas públicas, o uso do saber técnico especializado destaca-se como preponderante. Esse aspecto é de grande relevância para o exame das dinâmicas de formulação e implementação de políticas públicas de gestão ambiental. Isso porque, nos últimos anos, tanto a literatura sobre políticas públicas quanto os estudos sobre o ambientalismo, têm salientado o peso da formação técnica e científica e das competências de expertise, adquiridas através da formação universitária, nos processos de constituição e de funcionamento das instituições administrativas, nas dinâmicas de formação, seleção e hierarquização das elites administrativas e nos processos de elaboração e formulação de políticas públicas (SABATIER, 1988; SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993; LOUREIRO; PACHECO, 1995; ROOTES, 1999; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007;

ANQUENTIN, 2002; GALLET, 2002; HASSENTEUFEL, 2008; WEIBLE, 2008; HANNIGAN, 2009; OLIVEIRA, 2014).

Ainda que a crítica à racionalidade técnica e científica constitua uma das principais reivindicações desde o início da luta ecologista, as dinâmicas de elaboração e operacionalização de políticas ambientais tem evidenciado justamente o contrário (LASCOUMES, 1994). Ou seja, cada vez mais são mecanismos, dispositivos e atores vinculados ao universo da técnica e da ciência os que assumem um papel destacado na construção e administração das reivindicações e dos problemas ambientais, constituindo-se como os ingredientes principais na estruturação e na dinâmica de funcionamento do próprio aparato governamental.

Dado esse contexto de profissionalização das dinâmicas de formulação e implantação das políticas públicas, os usos da formação acadêmica e das competências decorrentes da *expertise* nas políticas de gestão ambiental têm sido cada vez mais constantes. Assim, os atores envolvidos nesse processo passam a deter um papel de destaque devido à formação técnica especializada na área e ao grau significativo de experiência. Os enfoques que discutem sobre essa temática indicam que a crescente presença desses tipos de atores, munidos dos recursos acima citados, assumem um peso importante no que se refere à construção de problemas ambientais e à formação de grupos de reivindicação (LASCOUMES, 1994; OLIVEIRA, 2009).

No entanto, contrariamente às análises que postulam um papel decisivo e quase exclusivo do conhecimento técnico e das competências de *expertise* na formulação e implementação de políticas ambientais, pretendemos evidenciar que, no Programa Águas de Sergipe, o peso e a legitimidade do conhecimento técnico está profundamente imbricada com a inserção anterior dos formuladores de tal programa na esfera estatal. Isso fica claro quando examinamos o perfil dos atores e a maneira como esses recursos foram utilizados na criação do programa Águas de Sergipe, justamente por este ser um programa marcado tanto pela anterioridade da ação estatal em relação às organizações e associações vinculadas de alguma maneira à defesa ambiental quanto pelo peso dos recursos técnicos durante todo o seu processo de construção. Desse modo, as competências técnicas e científicas, apreendidas em diversas esferas sociais, configuram-se como recursos que passam a ter um impacto tanto na consolidação das instituições voltadas para a questão ambiental, como, também, em processos de constituição de políticas públicas.

Para a operacionalização deste estudo, o material utilizado como fonte de tem como base uma investigação que levou em consideração as condições sociais e lógicas próprias que fizeram com que o corpo de técnicos responsável pelo processo de construção do referido programa estivesse calcado em motivações para atuação na área ambiental. Assim, no primeiro momento da pesquisa, elaboramos uma espécie de mapeamento do modo como o programa foi construído. Para isso, foi catalogado todo um conjunto de normas e atividades vinculadas ao aparato burocrático (leis, decretos, atas das reuniões e audiências públicas, relatórios, decretos, editais, carta consulta, ajuda memória) disponível na Superintendência de Recursos Hídricos - SRH. Associado a esse procedimento, no segundo momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas, tendo como informantes os dirigentes e técnicos dos órgãos ligados à gestão ambiental² e que compuseram o quadro daqueles atores que construíram o programa, além do representante do Banco Mundial que acompanhou todo o processo.

Ação Estatal, Agências Internacionais e Uso Instrumental do Saber Técnico

“O programa Águas de Sergipe 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” (Dirigente do Estado - Entrevista concedida em 10 de outubro de 2013).

O processo de emergência do Rio Sergipe como um problema público e objeto da ação estatal teve nas interações e interlocuções entre agentes do Estado de

². O quadro de técnicos que participaram da criação do Programa Águas de Sergipe faz parte das 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.

Sergipe e do Banco Mundial um dos ingredientes principais de sua realidade, legitimidade e dinamicidade. São esses atores que detêm uma posição central na interpretação e definição do problema e na busca de soluções e medidas no decorrer de todo o processo de elaboração e operacionalização do programa. Mais do que embates e enfrentamentos entre atores coletivos e organizações em arenas públicas diversificadas, trata-se de relações colaborativas entre atores vinculados a esses dois organismos principais que formam a única coalizão que está a frente de todo o processo. Tal característica, que está presente desde a emergência do problema, é inseparável da configuração e da natureza dos embates e da atuação dos vários atores que, de alguma maneira, participaram desse processo de elaboração e operacionalização da política pública.

A análise do programa Rio Sergipe em suas relações com o processo de construção do problema público constituiu uma via para o exame de como está estruturada a gestão dos recursos hídricos, das diferentes perspectivas que foram expostas para a confecção do programa, dos diversos atores envolvidos, bem como das instâncias e dos espaços de discussão. Especificamente, pautamos nossa análise na apreensão da lógica de atuação dos agentes do Estado e sua interação com o Banco Mundial.

Isso nos permite pensar, também, um conjunto de aspectos relacionados ao lugar atual da temática ambiental nas agendas dos formuladores de políticas públicas, à articulação e até mesmo imbricação entre um discurso internacional e a defesa de recursos e comunidades locais, assim como o peso da composição das arenas públicas sobre o escopo da política pública. Em linhas gerais, tal política pública foi constituída a partir de uma demanda própria aos agentes do Estado e do Banco Mundial. Por isso, os debates que fundamentaram sua formulação derivaram de um contexto da forte apelo internacional para que as entidades governamentais orientassem suas gestões sob a perspectiva da conservação do meio ambiente, mesmo que a operacionalização da política de recursos hídricos ainda estivesse num estágio muito incipiente no que tange à sua aplicabilidade. Para dar conta de tais desafios precisamos adentrar de maneira mais detalhada nos fatores que possibilitaram a construção do argumento ambiental que o originou e, em seguida, da retórica para o projeto que seria apresentado nas audiências públicas.

O programa Águas de Sergipe foi criado a partir de um contexto em que a preocupação pública com os problemas de degradação ambiental passou a fazer parte das

agendas de discussão política. Com efeito, a discussão sobre esse tipo de processo de política pública pode ser pensado a partir do modelo de ambientalismo brasileiro que teve início da década de 1990, defendido por Viola e Leis (1995), ao qual é constituído por setores principais, porém integrados, compostos por agências estatais de gestão ambiental, por cientistas/técnicos que desenvolveram pesquisas, por políticos profissionais e pela sociedade civil organizada.

Assim, as discussões para a criação de um projeto nos moldes do que conhecemos atualmente foram iniciadas quando o Governo de Sergipe, através da Superintendência de Recursos Hídricos, participou ativamente do Programa de Desenvolvimento de Recursos Hídricos para o Semiárido Brasileiro - PROÁGUA SEMIÁRIDO. Este último foi desenvolvido entre os anos 1997 a 2002 pelo Ministério do Meio Ambiente e envolveu os Estados de Minas Gerais, Bahia, Ceará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. Seu principal foco estava em desenvolver estratégias para melhorias na disponibilidade e na demanda de água na região do semiárido brasileiro.

Durante a execução deste projeto em Sergipe, houve a identificação, por parte do Banco Mundial, da deficiência na gestão dos recursos hídricos, 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 esta se encontrava 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 Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH – e por outras instituições já citadas aqui, tendo sua aprovação no ano de 2009.

O programa teve início com a elaboração de estudos sobre a qualidade da água da bacia hidrográfica do rio Sergipe e da identificação dos problemas de saneamento básico e degradação dos mananciais. Esse trabalho foi realizado por uma empresa de consultoria ambiental, contratada em acordo com o Banco Mundial, a partir do banco de dados de consultores ambientais da Administração Estadual do Meio Ambiente. Após isso, num segundo momento, tratou-se de estabelecer um elo entre o

problema ambiental e a ciência, como critério de validação científica do problema por meio das audiências públicas que contaram com a participação de professores representantes da Universidade Federal de Sergipe, que se tornou um critério para justificar a importância do uso racional e sustentável da água, principalmente numa região que historicamente é atingida pela seca. É somente num terceiro momento que a causa recebe a atenção e publicidade dos meios de comunicação. Assim, a mídia passa a enxergar esse problema ambiental como uma novidade importante. Todavia, o mapeamento das notícias em todos os jornais veiculados no estado (contabilizadas 31 notícias que trataram do tema), indica que a grande maioria dessas se restringia àquelas disponibilizadas pelos sítios das instituições estatais na internet. Por fim, destaca-se um momento em que o incentivo econômico assegurado pelo Banco Mundial, como patrocinado institucional, possibilita transformar o programa em uma ação positiva, assegurando ao mesmo tempo a legitimidade e a continuidade do projeto.

Transformado o projeto em problema ambiental e, depois, em problema público, tratava-se então de reforçá-lo a partir de outros mecanismos, instâncias e atores sociais. Um dos procedimentos utilizados para melhorar a articulação na criação do referido programa foi a formação da Unidade de Preparação do Programa – UPP – em abril de 2009, por meio da portaria nº 11/2009. Tal portaria designou 28 membros que fariam parte do quadro técnico de planejamento, advindos de diversas instituições públicas que tratam da gestão do meio ambiente no Estado. A escolha destes profissionais se deu, primeiramente, pela formação técnica em uma das áreas que demandava o projeto (como ficará mais claro no segundo tópico deste texto) e, em seguida, por uma rede de articulação interna entre as instituições estatais.

Trata-se de dirigentes e técnicos solicitados recorrentemente para a discussão e resolução dos problemas em torno da problemática das águas. A maioria fazia parte dos quadros do Estado desde o ano de 1995 e contava com experiência anterior em discussões e formulações sobre a construção de políticas voltadas para a resolução dos problemas de gestão hídrica. Tal iniciativa decorreu do aumento dos conflitos em torno de questões envolvendo o uso das águas, a exemplo dos problemas com a distribuição do recurso, outorgas, irrigação e escassez, sendo que Sergipe, até a referida década, não contava com uma legislação clara no que dizia respeito a quem e como tal recurso poderia ser utilizado. Além disso, nessa mesma época foram implementados grandes projetos, a exemplo do platô da cidade de Neópolis, que necessitava de maiores estudos.

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, à qual foi modificada em 1997, em decorrência da promulgação da Política Nacional de Recursos Hídricos, passando a vigorar a Lei nº 3.870.

Desse modo, são atores vinculados ao Estado e ao Banco Mundial, praticamente sem outros interlocutores, concorrentes e mesmo opositores, que desde o início estiveram à frente das discussões e da elaboração de medidas para os problemas em torno do rio Sergipe. Do mesmo modo, são eles os atores responsáveis pela transformação disso tudo numa política pública para o rio Sergipe. Tal operação partiu da identificação de três eixos fundamentais: a defasagem no sistema de gestão dos recursos hídricos em Sergipe, a necessidade de melhoria da qualidade da água do rio e a qualidade de vida dos indivíduos que o utilizam como meio de subsistência. Estes três eixos posteriormente delinearão a argumentação em defesa do projeto e foram legitimados através do quadro técnico.

Se, como afirma Cefaï (1996), a construção de um problema público é sempre resultado de um conjunto de histórias e interpretações produzidas a partir de interações e soluções propostas pelos atores, nesse caso são dois os atores principais que controlam durante todo o processo, tais histórias e interpretações. É, dessa forma, que poderemos dizer que o “público” na situação em pauta é dimensionado por significados legais e por uma parcela de autoridade do Estado.

Ao longo do ano de 2009, após reuniões internas com o quadro técnico do Estado e representantes do Banco Mundial, foram realizadas audiências públicas para debater o projeto e que tinham o objetivo de compartilhar as principais demandas a respeito de sua implantação. 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. Cabe destacar que aquela audiência fazia parte de uma das exigências do Banco Mundial, o que fica claramente evidente na própria fala, registrada em ata, do então secretário de meio ambiente e recursos hídricos do Estado:

Ao iniciar, afirmou que o Programa “Águas de Sergipe” implementará ações que contribuirão para a revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe como projeto Piloto, que irá propiciar a recuperação, a proteção e o potencial aproveitamento sustentável de seus recursos naturais. Destacou a importância desse Projeto, tendo

em vista que o mesmo proporcionará o fortalecimento da gestão e a promoção do desenvolvimento institucional para o uso racional e sustentável dos recursos hídricos, com a consolidação de uma política de longo prazo para os setores hídrico e ambiental do estado de Sergipe. Referiu-se à audiência como uma *exigência legal*, estabelecida pelo *acordo de empréstimo a ser firmado* entre o Governo do Estado de Sergipe e o Banco Mundial (EXTRATO DA ATA DA AUDIÊNCIA PÚBLICA 001/2009, p. 2).

Cabe salientar que o modelo de planejamento participativo faz parte do Programa de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos do Estado, preconizando que os atores sociais, estejam eles ligados às mais diversas esferas, detêm o direito de participação ativa nas questões relacionadas à política de recursos hídricos. Esse tipo de participação é guiado por um conjunto de prerrogativas que levam em consideração o respeito mútuo entre os usuários das águas, sociedade civil e Estado, a transparência nas informações, a democratização do acesso, o suporte técnico e o diálogo constante, objetivando a racionalidade voltada para o uso e preservação dos recursos hídricos.

No entanto, quando observamos as audiências e os mecanismos participativos utilizados percebemos que concretamente a “participação” tem muito mais um sentido de confirmação dos acordos e propósitos previamente estabelecidos entre os dois atores principais, do que de um mecanismo ou espaço de debate e confrontos entre histórias e interpretações diversas a respeito do problema. Tal observação não parece peculiar ao estado de Sergipe ou ao respectivo setor. Pelo contrário, como bem afirma Machado (2003) ainda que o modelo de gestão participativa e integrada constitua um instrumento legal para a operacionalização das políticas públicas, ela ainda não se encontra efetivamente incorporado ao próprio Estado, esbarrando em uma tradição centralizada e tecnocrata ainda muito presente no país.

Assim nessa audiência, além do quadro técnico, dirigentes das secretarias de Estado (SEMARH, SRH, DESO e COHIDRO) e representante do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe – CBHSE, também se fizeram presentes estudantes e professores universitários, membros de organizações ambientalistas, a exemplo da Organização Sócio Cultural Amigos do Turismo e do Meio Ambiente – OSCATMA, representante de sindicatos e associação de moradores e representantes do Ministério Público. Reservada ao momento das perguntas, a intervenção desses atores se direcionaram para destacar suas preocupações quanto ao conseguir dar conta de aspectos como educação ambiental, melhoria no saneamento básico, revitalização da bacia

hidrográfica e integração da comunidade pesqueira. Contudo, as ponderações realizadas por estes participantes se defrontavam, a todo instante, com as recusas e contestações de um discurso “tecnicista” direcionado exclusivamente para ressaltar as benesses do projeto.

Continuadamente, as outras audiências aconteceram em fases estratégicas da elaboração do projeto. A segunda e terceira ocorreram na cidade de Aracaju, respectivamente no mês de agosto e setembro do mesmo ano. Além do quadro técnico, dirigentes, representantes do Banco Mundial, da CBHSE e do Ministério Público, elas contaram com um número maior de organizações não governamentais, a exemplo da Sociedade Semear, do Movimento Popular Ecológico de Sergipe – MOPEC – e da Associação Ecológica Águas de Boquim. Entretanto, mantiveram a mesma dinâmica de funcionamento e articulação da anterior: preferência pela explanação de aspectos técnicos do projeto, não considerando a possibilidade de presença de um público *leigo* e pouco espaço para a explanação das dúvidas e sugestões.

O alto nível técnico que dominou todo o processo, e inclusive orientou as audiências públicas, foi um dos fatores importantes para o impedimento de uma maior participação dos demais atores. Associado a isso, encontra-se também a pouca divulgação das atividades de discussão do programa pela mídia local. Sobre a divulgação do programa na mídia, ainda que as entrevistas forneçam versões diferentes, elas têm em comum a sinalização de um distanciamento da sociedade em relação a todo processo de formulação do programa que ficou restrito aos técnicos: seja, quando afirmam que não houve divulgação do projeto como um todo e que muitos ainda não se depararam com a importância do projeto; seja, quando defendem que houve divulgação, mas explicitam que, de fato, essa ocorreu em função de algum evento que iria em breve acontecer (audiência, consulta, etc.) e, ainda, que se tratava de informação positiva, sem contradição e conflito. Ou seja, tal relato encontra-se muito próximo do que aconteceu nas próprias audiências: informações direcionadas para salientar as benesses do projeto, de modo que pode ser mais bem vista como uma espécie de convocação da população para respaldar um projeto que já estava “tecnicamente” pronto.

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* (Técnico do Estado - Entrevista concedida em 24 de outubro de 2013).

Relato 2: Olha, esse foi um trabalho muito técnico, mas a assessoria de comunicação da SEMARH sempre colocou releases escritos tanto no site da secretaria 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 (Dirigente do Estado - Entrevista concedida em 10 de outubro de 2013).

Assim, mais do que lacunas na divulgação, trata-se mais propriamente de um modelo de elaboração e operacionalização de políticas públicas que tem na burocracia do Estado e suas colaborações com o Banco Mundial seus principais atores e formuladores. Nesse modelo, as instâncias de participação servem apenas para dar maior respaldo e legitimidade às ações do Estado e não como um espaço que elabora demandas e reivindicações que poderão ser incorporadas à referida política.

Isso fica evidente quando se observa que, em seu projeto inicial, o programa não dava destaque para o componente social. Tal aspecto só passou a ser inserido e recebeu maior atenção dos formuladores após notificações do próprio Banco Mundial quanto às suas políticas de salvaguarda sociais. Por isso, é importante levarmos em consideração a própria atuação do Banco Mundial nesse processo.

Como já mencionado anteriormente, o Estado de Sergipe estabeleceu vínculo com a referida agência de desenvolvimento internacional através do PROÁGUA SEMIÁRIDO, quando foi constituída uma agenda para pensar sobre a infraestrutura e a gestão dos recursos hídricos a nível nacional e local. A integração do Banco Mundial com a SEMARH, SRH e demais instituições para a criação do Programa Águas de Sergipe foi possível a partir do que eles chamam de “missões”. Essas ocorreram ao longo

de 2009 e 2010 e consistiram em visitas de equipes do banco ao estado para avaliar, debater e recomendar melhorias ao projeto, de modo que este se enquadrasse em suas políticas de financiamento. Essas missões ambientais são definidas pelo pacto de organizações internacionais com a defesa e preservação do meio ambiente. Além disso, ilustram a tentativa, tanto por parte dessa instituição financeira quanto por parte do Estado, de desenvolver um projeto que estivesse em consonância com o discurso sustentado por ambos os órgãos e que conseguisse ser operacionalizado.

A primeira missão³ aconteceu em março de 2009, cuja finalidade estava em realizar a assimilação do projeto através dos objetivos, escopo, resultados, além de identificar os temas críticos e os recursos imprescindíveis para a realização das metas e deliberar sobre 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, além da governança dos recursos hídricos, capacitação, planejamento setorial, instalação de infraestrutura e serviços de gestão. Diante disso, os representantes do Estado comprometeram-se a apresentar as avaliações desses dois aspectos, de modo que o projeto se enquadrasse nas políticas do banco. A segunda missão ocorreu no mês de junho do mesmo ano para a discussão dos arranjos sugeridos no questionário de avaliação enviado ao Banco Mundial, que tratou dos aspectos de gerenciamento financeiro a serem ressaltados durante a concretização do projeto. A proposta foi de direcionamento de investimentos em infraestrutura que pudesse reparar a condição de sustentabilidade hídrica e de segurança hídrica do Estado.

Já o segundo semestre de 2009 foi marcado por dois encontros, um que teve por objetivo conferir o estágio das ações preparativas que foram acordadas durante as missões anteriores, apresentar e discutir as indicações da revisão do projeto, prosseguir na definição do escopo e desenho do projeto e, por fim, revisar e acordar sobre o cronograma de trabalho que concluiria a preparação do projeto. Já o outro encontro consistiu em definir os objetivos e resultados, em dar prosseguimento à preparação do Plano de Reassentamento para os perímetros irrigados, em definir os arranjos de estabelecimento do projeto e em revisar o seu cronograma de preparação. Finalmente, no ano de 2010 foram realizadas duas missões, às quais debateram sobre as recomendações

³. 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.

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.

O que se observa a partir dessas missões é uma mudança de postura da própria agência de financiamento no que diz respeito ao rigor em acompanhar a confecção de uma política pública. Ratificamos tal pressuposto a partir da fala do próprio representante do Banco Mundial:

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, não é? (Representante do Banco Mundial - Entrevista concedida em 07 de outubro de 2013).

Tais regras e metodologias determinam que qualquer interferência por meio de uma política pública deve ser acompanhada pela sociedade e pelo Banco Mundial. Tais missões, além de servirem como momento de interação entre a referida agência de financiamento e as instituições do Estado envolvidas na construção do programa, auxiliou, igualmente, na confecção de um projeto voltado para a defesa do meio ambiente nos moldes das novas propostas políticas defendidas e incorporadas pelo contexto internacional.

É no âmbito da própria coalizão de defesa que emerge a questão da inadequação do programa e do modelo de gestão aplicado. Todavia, isso vem à tona como uma questão do não cumprimento das exigências legais, das regras e metodologias estabelecidas internacionalmente para esse tipo de projeto e, principalmente, pelo principal patrocinador institucional do programa. Mais do que enfrentamentos entre atores coletivos diversificados ou entre coalizões de defesa opostas, mesmo o questionamento à inadequação à forma de operacionalização do programa está inserido ou resultava das relações colaborativas entre os dois organismos principais que faziam parte da única coalizão de defesa do programa. Em suma, mesmo os conflitos e os desacordos provenientes do processo de elaboração e de operacionalização do Programa

Águas de Sergipe emergiram e foram primeiramente tratados no âmbito das relações de colaboração entre tal coalizão.

Desse modo, a emergência do rio Sergipe como um problema e objeto da ação pública evidenciou a predominância de uma coalizão de defesa que, de certa forma, esteve à frente de todo o processo de elaboração e operacionalização da política pública, mesmo quando se tratou de colocar em jogo o cumprimento das exigências legais segundo regras e procedimentos estabelecidos internacionalmente. Os demais atores que participaram de tal política tiveram um papel mais figurativo na legitimação de certas exigências legais estabelecidas pelo patrocinador institucional, do que de elaboração e deliberação sobre os objetivos e rumos do referido programa.

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: o processo de construção do problema público que resultou no programa partiu da esfera do próprio Estado, com o apoio e colaboração do Banco Mundial, configurando-se como uma política de Estado. Quanto a isso, ficou claro que todo o processo de criação do Programa foi conduzido pelo viés técnico dos problemas e políticas ambientais.

No entanto, diferentemente dos processos de formulação e elaboração de políticas públicas que são marcados por intensos conflitos e embates políticos e legais entre as diferentes coalizões de defesa (Oliveira, 2014), no caso da política aqui estudada esses tipos de conflitos são praticamente inexistentes. Ao fato de uma única coalizão dominar desde o processo de construção do rio Sergipe como problema público até o de elaboração e implantação do programa Águas de Sergipe, está associado o caráter predominantemente instrumental do saber técnico por parte da coalizão de defesa do referido programa, impossibilitando que houvesse uma maior participação de outros atores na confecção da proposta.

O Saber Ambiental e os Técnicos de Estado

A partir do processo de redemocratização pode-se observar um novo arranjo de participação em organizações e instâncias de cunho ambiental, fundado no emprego do saber técnico. Segundo Leff (2002), uma das mudanças na problemática ambiental ao longo dos anos foi a emergência de um “saber ambiental”, fazendo com que surgissem novos atores sociais em políticas públicas, novos direitos ambientais, além de novas

maneiras de mobilização, conscientização e valores ecológicos. Esse saber ambiental está diretamente ligado aos modos práticos de resolução dos problemas ambientais e à criação de novas políticas e táticas de desenvolvimento, às quais tendem a reorientar os modos de utilização dos recursos naturais e a instrumentalizar as leis.

A institucionalização da temática ambiental a partir da década de 1980 conduziu à intensificação da profissionalização do ativismo, resultado da inserção dos ativistas em espaços formais de produção das políticas ambientais (LOUREIRO; PACHECO, 1995). O crescimento da participação nessas instâncias de gestão ambiental pode ser explicado pela entrada de militantes e dirigentes munidos de saber técnico e de *expertise* adquirida ao longo das suas formações universitárias. Essa maior mobilização de recursos técnicos e de *expertise* tanto nas instâncias públicas e governamentais quanto nas organizações não governamentais, conduziu à criação de um novo campo de exercício profissional constituído por profissionais de formação diversa, mas detentores de um saber técnico e acadêmico na área ambiental (OLIVEIRA, 2005, 2008).

Nessa mesma direção Lascoumes (1994) mostra que o modo como ocorre a administração da poluição passa a ser dominado pelos engenheiros e como são articulados os jogos de interesses propostos pelas associações de defesa do meio ambiente. Assim ele argumenta que, ao mesmo tempo em que o conhecimento científico e técnico possibilitou uma nova postura a partir do fornecimento de uma “energia verde”, refletiu, também, um alto índice de participação de especialistas, engenheiros e técnicos nos processos de criação de políticas ambientais. Desse modo, o autor esclarece que os problemas ambientais passam a ser construídos, projetados e geridos por uma ótica ao mesmo tempo científica e técnica, fazendo com que os ativistas ambientais, além de agenciarem o conhecimento pré-técnico, certificam o advento de uma política ambiental baseada no uso racional dos recursos.

Como já expusemos anteriormente, esse peso crescente do saber ambiental na gestão das causas e dos problemas relacionados à defesa ambiental constitui uma das principais dimensões no exame da relação entre saber técnico, *expertise* e atuação do Estado na criação do programa Águas de Sergipe. Trata-se, agora, de examinar as condições e as lógicas sociais que fizeram com que determinados técnicos da administração pública participassem do processo de criação do programa. Que fatores levaram tais técnicos a se inserir na área ambiental? Quais os diferentes tipos de saberes que se combinaram na criação do perfil do referido programa?

Dentro do quadro composto por 27 técnicos distribuídos na administração pública e que fizeram parte do processo de elaboração e operacionalização do programa Águas de Sergipe, realizamos entrevistas com 12 técnicos (44,44%), os quais tiveram uma atuação e contribuição destacada na construção do rio Sergipe como um problema público, como também no desenvolvimento da política pública. O quadro de técnicos que acompanhou e construiu o 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 se especializarem na área de gestão de recursos hídricos. Podemos entender as concepções em torno desse tipo de grupo e do lugar do conhecimento técnico, a partir do seguinte relato:

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 (Dirigente do Estado - Entrevista concedida em 5 de outubro de 2013).

Assim quando se examina os dados referentes ao nível educacional e aos cursos de graduação realizados observa-se, primeiramente, a predominância daqueles que possuem ou estão cursando pós-graduação na área ambiental. Assim, do total de entrevistados, dez (10) possuem ou estão fazendo cursos de pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado, correspondendo a um total de 83,33%. Apenas dois (2) entrevistados não têm ou não estão inseridos na pós-graduação, ainda que possuam graduação ou curso técnico na área ambiental. No que diz respeito aos cursos técnicos e de graduação do conjunto, observa-se a predominância daqueles que oferecem uma formação mais técnica e estreitamente ligada a questões ambientais, tais como: engenharia agrônoma, engenharia civil, geologia, geografia, química industrial, arquitetura, direito e gestão ambiental.

Desse modo, pode-se dizer que o quadro de técnicos que acompanhou e arquitetou o 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. Tais aspectos reforçam as análises que destacam o quanto o uso da formação universitária especializada na área ambiental se tornou um dos recursos principais no processo de elaboração e formulação de políticas ambientais, como também influenciou o próprio modo de atuação do ativismo ambiental (LASCOUMES, 1994; LOUREIRO; PACHECO, 1995; OLIVEIRA, 2014). Tais análises, com base em universos empíricos distintos, evidenciam 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-se como um novo campo de atuação centrado na utilização da *expertise*.

Todavia, quando se examina as motivações e os percursos que conduziram os técnicos à atuação profissional na área ambiental, observa-se que a passagem anterior pela administração pública constitui um dos fatores principais de seus percursos profissionais. Nesse sentido, o corpo de técnicos que fez parte da elaboração e implantação do programa apresenta um padrão recorrente de carreira: o de técnicos que iniciaram suas carreiras profissionais em instâncias públicas que tratam da questão ambiental. Tal aspecto é importante, pois evidencia que mesmo no âmbito dos itinerários profissionais dos que atuam na administração pública os vínculos anteriores e/ou atuais com o aparato técnico-burocrático do Estado constituem recursos fundamentais para a atuação profissional como técnico na formulação e operacionalização de políticas ambientais.

Desse modo, 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 aquisição 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.

Essa busca por especializações após a inserção desses quadros nas instituições do Estado constitui uma característica predominante da administração pública de meio ambiente do Estado. Além disso, ela se apresenta como algo que

influencia o próprio ingresso em organizações não governamentais de defesa do meio ambiente. Isso porque mesmo nos casos em que tal atuação profissional está associada com a participação em organizações vinculadas ao meio ambiente, tal inserção somente ocorre em períodos posteriores à entrada nas instâncias públicas. Esse aspecto é interessante, pois indica que se trata de uma situação que se aproxima daquelas em que há uma forte dependência das organizações e dos atores vinculados à defesa ambiental em relação à administração estatal, em termos de suas formulações ideológicas e de seus recursos humanos, organizacionais e financeiros (JIMENEZ, 1999).

No nosso caso, vale lembrar que a coalizão de defesa composta pelos próprios técnicos reforça que, diferentemente do que acontece em outros processos de políticas públicas, principalmente na área ambiental, tão marcada por conflitos entre vários grupos de interesse, a formação de uma única coalizão de defesa reflete a centralidade da atuação do Estado em processos de políticas ambientais.

Ao mesmo tempo, o exame do modo como formaram uma única coalizão e do perfil desses técnicos, foi possível identificar o alto investimento na formação técnica especializada na área ambiental, tendo em sua maioria influência direta da inserção anterior destes nas esferas do Estado. Foi com base nessa forma de aquisição de um saber ambiental e estatal que eles se sobrepuseram aos demais atores no processo de criação e implantação do programa. E que, também, utilizaram o princípio de uma gestão participativa apenas como um recurso de legitimação do saber ambiental que eles formularam e que estava acima das demandas e dos saberes dos demais interessados na política.

De modo geral, no caso do processo de elaboração e implementação do Programa Águas de Sergipe, as competências técnicas e científicas foram acionadas como recursos determinantes e que refletem um contexto geral que traz impactos para a estruturação das instituições que tratam da questão ambiental e para os processos de constituição de políticas públicas. Tal aspecto 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. De maneira mais específica, ao examinarmos os itinerários dos técnicos que tiveram um papel destacado na implementação do Programa Águas de

Sergipe, observamos que a passagem pelo Estado constituiu uma espécie de porta de entrada para a atuação profissional como *expert* na defesa de causas ambientais.

Conclusões

A utilização de recursos de *expertise* é um estimado recurso para os grupos que fazem parte do processo de elaboração e operacionalização de políticas públicas de gestão ambiental. A realização de estudos de impacto ambiental e de elaboração de critérios técnicos para aplicação das políticas ambientais constituiu um dos requisitos principais na formulação e elaboração desse tipo de política. No caso do Programa Águas de Sergipe, o conhecimento técnico e científico dominou todo o processo, tanto no momento de gênese do rio Sergipe enquanto um problema público, quanto nos processos de legitimação da referido programa nas audiências públicas e outras instâncias de discussão, tornando-se um dos principais obstáculos para uma maior participação dos demais atores.

A combinação de uma análise que procura dar conta da dinâmica de construção do problema público com a que examina os processos de formação das coalizões de defesa pareceu pertinente para o caso em pauta. Assim, iniciamos a investigação procurando entender como o rio Sergipe se tornou um problema ambiental, examinando a forma de elaboração dos argumentos ambientais que resultaram na sua definição como problema público, do papel das agências de financiamento e do lugar de cada ator no processo de elaboração e operacionalização da política. Ao mesmo tempo, procuramos identificar as principais coalizões de defesa do Programa Águas de Sergipe na medida em que são elas quem traduz as crenças dos grupos, concorrentes ou não, e que afetam e alteram a crença dos outros atores envolvidos.

Com base nisso, foi possível observar que as demandas vinculadas à elaboração de tal política foram criadas pelo próprio Estado. Isso nos coloca diante de um aspecto que não é tão recorrente em processos de políticas públicas para o meio ambiente, comumente marcadas por intensos conflitos: ou seja, trata-se nesse caso de uma política pública proposta e “desenhada” de forma colaborativa pelas instâncias governamentais em parceria com o Banco Mundial. A isso está associado o fato de que o é dentro das instâncias do próprio Estado que o rio Sergipe é construído enquanto um

problema público, sendo posteriormente convertido em programa com base no apoio institucional do Banco Mundial.

Um dos elementos fundamentais para entender essa dinâmica está relacionado à forma de constituição e ação da única coalizão de defesa vinculada ao programa. Trata-se de uma coalizão composta por atores vinculados ao Estado e ao Banco Mundial que, praticamente sem outros interlocutores, concorrentes e mesmo opositores, estiveram durante todo o processo à frente das discussões e da elaboração de medidas para os problemas em torno do rio Sergipe. Tal aspecto constitui um dos diferenciais de tal programa, na medida em que se distingue daqueles processos de implantação de políticas públicas caracterizados por intensos conflitos e embates políticos e legais entre as diferentes coalizões de defesa. Essa característica está associada ao caráter fortemente instrumental do saber técnico durante o processo de elaboração e implantação do programa.

Assim, o processo de implementação do Programa Águas de Sergipe esteve fundado numa forte centralização por parte dos atores que elaboraram e operacionalizaram tal programa, respaldados no uso instrumental do saber técnico para sua validação e legitimação. Isso contribuiu para dificultar uma maior participação de outros atores na confecção da proposta. Nessa lógica, os usos dos dispositivos participativos durante o processo de implantação do programa serviu apenas para consolidar e legitimar o caráter técnico do programa formulado. Pode-se dizer, portanto, que tal programa resultou da combinação de dois fatores principais: a ação de uma espécie de coalizão de Estado respaldada no uso instrumental do saber técnico e da *expertise*.

Essa centralidade do Estado na formação da única coalizão de defesa do programa ficou ainda mais explícita quando se examinou o perfil dos técnicos que trabalharam na implantação do programa. As motivações e os percursos que os conduziram à atuação profissional na defesa ambiental estão fortemente relacionadas à passagem deles anteriormente pela administração pública. De maneira recorrente trata-se de técnicos cujo padrão de carreira profissional na defesa e gestão de problemas ambientais caracteriza-se pelo ingresso anterior e iniciação em instâncias públicas que tratam da questão ambiental. Desse modo, os vínculos anteriores e/ou atuais com o aparato técnico-burocrático do Estado aparecem como um dos principais recursos para a atuação como técnico no Programa Água de Sergipe.

Também esse aspecto aparece como relevante, pois se observa que essa anterioridade da inserção nas instituições do Estado para a atuação profissional desses quadros na defesa ambiental, influencia o próprio ingresso em organizações não governamentais de defesa do meio ambiente. Assim, mesmo nos casos dos que articulam sua atuação técnica com a participação em organizações vinculadas ao meio ambiente, tal participação ocorreu após o ingresso nas instâncias públicas. Esse aspecto é interessante, pois ao invés de se apresentar como uma simples peculiaridade do caso observado nos aproxima daquelas situações nas quais as organizações e os atores vinculados à defesa ambiental estão fortemente dependentes da administração estatal.

Tal investigação demonstrou que é preciso levar em consideração um modelo analítico que permita um amplo entendimento da gênese de uma política pública, assim como a complexidade que envolve as relações entre os sistemas de atores e os mecanismos utilizados em sua operacionalização. Isso requer uma atenção especial ao modo de configuração das relações de poder e de dominação entre os principais atores envolvidos tanto com construção do problema público quanto com o processo de formulação e operacionalização da política pública. Tal análise pode nos conduzir à apreensão relacional entre as diferentes formas de relacionamento entre os principais atores e as modalidades de uso do saber técnico e da expertise. No caso analisado tratando-se de relações colaborativas entre os atores que formaram uma única coalizão predominou um uso instrumental expertise. É na relação entre o processo de construção de uma determinada realidade como um problema pública e as formas de relacionamento entre os principais atores interessados na elaboração e operacionalização de um determinado programa que se definem as respectivas modalidades de utilização da competência técnica no âmbito das políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ANDREOLI, C. V. Principais Resultados da Política Ambiental Brasileira: o setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 26 (4), p. 10-31, 1992.

ANQUENTIN, V. Produire une Politique Municipale de l'Environnement: La regulation des interactions des acteurs locaux par l' "expertise" In.: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. *Discours Savants, Discours Militants: mélange des genres*. Paris, L'Harmattan, p. 129-151, 2002.

- BARCELOS, M. Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul, 2004-2009. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.
- BEVERWIJK, J.; GOEDEGEBUURE, L.; HUISMAN, J. Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993–2003. *Policy Sci*, 41:357–377, 2008.
- CEFAÏ, D. La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques. In: *Réseaux*. v. 14, n. 75. 1996.
- GALLET, G. L' Expertise, Outil de l' Activisme Environnemental Chez Greenpeace France. In.: HAMMAN, P.; MÉON, J-M.; VERRIER, B. *Discours Savants, Discours Militants: mélange des genres*. Paris, L'Harmattan, p. 109-128, 2002.
- 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.
- JIMÉNEZ, M. "Consolidation Through Institutionalisation? Dilemmas of the Spanish Environmental Movement in the 1990s". In: C. Rootes (Ed.) *Environmental Movements: local, national and global*. London: Frank Cass, 1999, p. 149-171.
- LASCOUMES, P. *Éco-pouvoir Environnements et politiques*. Paris, La Découverte, 1994 (Textes appui série Ecologie et société).
- LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris, Armand Colin, 2007.
- LEFF, E. Complexidade, interdisciplinaridade e saber ambiental. *Olhar de professor*, Ponta Grossa, 14(2): 309-335, 2011.
- LOPES, J. S. L. Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horiz. Antropol.* vol.12 no.25 Porto Alegre Jan./June 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 n.º. 2 jul./dez. 2003*.

NASCIMENTO, M. S. Problema público, atores e saber técnico no processo de construção do programa 'Águas de Sergipe'. São Cristóvão, SE, 2014. 133 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Sergipe, 2014.

OLIVEIRA, W. J. F. de. Dinâmicas institucionais e competência técnica no zoneamento ambiental da silvicultura no rio grande do sul. **Análise social**, 2014. n. 211, p. 382–407. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0003-25732014000200006&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. Elites burocráticas, competência técnica e administração pública. **Anais do 33º encontro anual da anpocs**, de a 30 de outubro de. 2009. p. 1–33. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/33_encontro/GTs/GT18/WilsonOliveira.pdf>. Acesso em: 17 set. 2016.

_____. “Paixão pela natureza”, atuação profissional e participação na defesa de causas ambientais no rio grande do sul entre 1970 e início dos anos 2000. **Tese**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/6163>>. Acesso em: 19 set. 2016.

_____. Repertórios organizacionais, diferenciação regional e profissionalização da defesa de causas ambientais no brasil. **Civitas - revista de ciências sociais**, 14 jan. 2016. v. 15, n. 3, p. 528. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/19938>>. Acesso em: 15 set. 2016.

ROOTES, C. (Ed.) Environmental Movements: local, national and global. London, Frank Cass, 1999.

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.; 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.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

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.

WEIBLE, C.M. Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *The Policy Studies Journal*, Vol. 36, No. 4, 2008.