

Arenas Públicas, Atores Sociais e Saber Técnico na formulação de Políticas Ambientais

Public Arenas, Social Actors And Technical Knowledge In Environmental Policies Formulation

Mayara Silva Nascimento¹
Wilson José Ferreira de Oliveira²

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar como um processo de política pública está imbuído de elementos que se conectam a uma dinâmica nacional e/ou internacional. Utilizando-nos do programa *Águas de Sergipe*, avaliamos o conjunto de fatores que resultaram na constituição do programa, a exemplo das arenas públicas, dos atores sociais e da *expertise*. Para isso, foi catalogado e analisado todo o aparato burocrático referente à Política de Recursos Hídricos do Estado e à criação do referido programa, bem como foram realizadas entrevistas semiestruturadas com técnicos que fizeram parte do processo e representantes do Banco Mundial. Concluímos que os elementos dessa política pública se conectam ao referencial nacional de sustentabilidade, embora esta seja resultado de várias discussões geridas pelo Estado em conjunto com o Banco Mundial em arenas públicas propícias, com baixa participação da sociedade civil. Igualmente, o saber técnico e a *expertise* na área consistiram no principal recurso acionado.

Palavras-chave: Políticas públicas. Saber ambiental. *Águas de Sergipe*. Estado. Banco mundial.

Abstract

This article aims to analyze the relationship between a public policy process and elements of national and / or international dynamic. Based on the *Sergipe waters*

- 1 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe (PPGS-UFS, São Cristóvão, SE, Brasil). E-mail: mayara-sociologia@hotmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9012-9136>.
- 2 Doutor em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005) e Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Sergipe (UFS, São Cristóvão, SE, Brasil). E-mail: etnografia.politica@gmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8105-8885>.

program, we evaluated the set of factors that resulted in the perform of program, such as public arenas, social actors and *expertise*. For this, we catalog and analyzed the bureaucratic apparatus related to the State Water Policy and this program creation, as well as we made semi-structured interviews with technicians who took part in the process and World Bank representatives. We conclude that this public policy is pretty connected to the national sustainability framework, as well as with several discussions of the State in conjunction with the World Bank in the public arenas with low civil society participation. Likewise, the technical knowledge and *expertise* in the area consisted of the main resource used.

Keywords: Public policies. Technical knowledge. *Sergipe waters*. State. World bank.

Introdução

O presente artigo tem como base uma pesquisa realizada sobre a formulação e implementação do programa *Águas de Sergipe* (NASCIMENTO, 2014), à qual buscou traçar um diagnóstico sobre os condicionantes para a consolidação de um modelo de política pública calcado na conexão entre órgãos públicos responsáveis pela gestão ambiental e agências de financiamentos internacionais. Tal pesquisa faz parte de uma problemática de investigação 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).

Desse modo, nosso objetivo neste estudo foi analisar o referido programa a partir da construção do meio ambiente como um problema público e das dinâmicas de formação das arenas públicas 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 aspectos importantes do processo de elaboração e de operacionalização de políticas ambientais em Sergipe. Especificamente, este artigo analisa 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 do Banco Mundial) e o peso do saber técnico como hipótese para o sucesso na implantação do programa.

Com o intuito de entender a dinâmica de construção de tal política pública, nosso estudo partiu de uma abordagem embasada em uma literatura que analisa 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, utilizamos estudos que discutem 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 (BARCELOS, 2010; BEVERWIJK; GOEDEGEBUURE; HUISMAN, 2008; OLIVEIRA, 2014; SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE, 2008).

Contrariamente às análises que postulam um papel decisivo e quase exclusivo do saber 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 estão profundamente imbricados 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, 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.

Para a operacionalização deste estudo, o material utilizado como fonte de dados teve 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 o conjunto de normas e atividades vinculadas ao aparato burocrático (leis, decretos, atas das reuniões e audiências públicas, relatórios, editais, carta-consulta, ajuda-memória) disponível na Superintendência de Recursos Hídricos de Sergipe - SRH. Associado

a esse procedimento, no segundo momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas, tendo como informantes os dirigentes e técnicos dos órgãos ligados à gestão ambiental e que compuseram o quadro daqueles atores que construíram o programa, além do representante do Banco Mundial, que acompanhou todo o processo.

Propomos alcançar o entendimento de que o acionamento de recursos de caráter técnico configura-se como um dos principais elementos que melhor ilustra o impacto dos mecanismos institucionais sobre a produção das políticas públicas de cunho ambiental. No caso apresentado aqui, há forte imbricação do uso instrumental destes recursos técnicos com a centralização por parte dos atores posicionados na esfera estatal, que elaboraram e operacionalizaram tal programa, demonstrando certa verticalidade nas instâncias decisórias que arquitetaram a política. O que contrasta com o que comumente ocorre em processos deste tipo, quando há alto índice de conflitos e número de participação social. Acrescente-se a isso que a entrada do Banco Mundial, patrocinador da referida política, ratificou a sua legitimação. Assim, foi imperativo articular um modelo investigativo que comportasse um vasto entendimento da constituição de uma política pública, além de considerarmos a complexidade intrínseca aos sistemas de atores e aos mecanismos utilizados em sua operacionalização.

1. Ação Estatal, Agências Internacionais e Uso Instrumental do Saber Técnico

O processo de emergência do rio Sergipe como um problema público e objeto da ação estatal foi, nas interações e interlocuções entre agentes do Estado de 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, tratou-se de “relações colaborativas” entre atores vinculados a esses dois organismos principais que formam a única coalizão que está à frente de todo o processo. Tal característica, que está presente desde a emergência do problema, é inseparável da configuração

da natureza dos embates e da atuação dos vários atores que de alguma maneira participaram dessa ação.

Isso nos permite pensar também no conjunto de aspectos relacionados ao lugar atual da temática ambiental nas agendas dos formuladores de políticas públicas, na articulação e até mesmo imbricação entre um discurso internacional e a defesa de recursos e comunidades locais, assim como no peso da composição das arenas públicas sobre o escopo da política. 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 a formulação do programa *Águas de Sergipe* derivaram de um contexto de 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 desenvolvida para o projeto 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 governos. Com efeito, a discussão sobre esse tipo de processo de política pública pode ser pensada a partir do modelo de ambientalismo brasileiro que teve início na década de 1990, tal como exposto por Viola e Leis (1995), o qual é constituído por setores principais, integrados, compostos por agências estatais de gestão ambiental, por cientistas/técnicos que desenvolveram pesquisas, por políticos profissionais e pela sociedade civil organizada. O potencial de mobilização e as variações nas formas de reivindicação em defesa de causas ambientais transformaram o final do século XX em um marco no que concerne à configuração do ambientalismo no Brasil como um importante espaço de politização de diferentes esferas sociais e de construção de uma agenda dos problemas nacionais, que localizam a problemática ambiental como uma questão política (LOUREIRO; PACHECO, 1995; OLIVEIRA, 2005).

Quando aproximamos este contexto do caso sergipano, observamos como a criação de uma “agenda para os problemas

ambientais e dos recursos hídricos”, desde o final da década de 1970, está intimamente ligada às estruturas do Estado, com pouco peso de organizações ambientalistas, já que estas surgem em meados da década de 1980, mas que, historicamente, têm suas lógicas de ação muito caracterizadas por certa sazonalidade. Em decorrência disso, entendemos parte desse destaque dado às configurações do Estado e do seu potencial de controle sobre os processos de políticas ambientais locais. Nesse ínterim, 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 e 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* começou 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, tendo sua aprovação no ano de 2009.

O programa teve início com a elaboração de estudos sobre a qualidade da água da bacia hidrográfica 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 quadro de consultores ambientais cadastrados na 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 de audiências públicas que contaram com a participação de professores representantes da Universidade Federal de Sergipe, o 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 (contabilizadas 31 notícias que trataram do tema) indica que a grande maioria 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 patrocinador 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 se verificará no segundo tópico deste texto) e, em seguida, por uma rede de articulação interna entre as instituições estatais.

Tratavam-se de dirigentes e técnicos solicitados recorrentemente para a discussão e resolução dos problemas em torno da problemática das águas. A maioria deles fazia parte dos quadros do Estado desde o ano de 1995. 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, naquela 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, a 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 dessa problemática 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 podemos 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 (SERGIPE, 2009, p. 2. grifo do autor).

Salientamos que o modelo de planejamento participativo faz parte do Programa de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos do Estado, preconizando que os atores sociais, estando eles ligados às mais diversas esferas, detenham 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, além da 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 apenas 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, ele ainda não se encontra efetivamente incorporado ao próprio Estado, esbarrando em uma tradição centralizada e tecnocrata ainda muito presente no país.

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, do CBHSE e do Ministério Público, compuseram as audiências subsequentes 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”, com 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, o que demonstra um distanciamento da sociedade em relação a todo processo de formulação do programa, ficando este 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, diante das 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:

As atividades de preparação do programa foram 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 para a sociedade, elas deixam de ser divulgadas porque o que é cobrado às vezes não se tem para pagar e as 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 para 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, grifos nossos).

Assim, mais do que lacunas na divulgação, trata-se mais propriamente de um modelo de elaboração e operacionalização de políticas públicas que tiveram 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 sua própria atuação 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 em 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 acordo de organizações internacionais com a defesa e preservação do meio ambiente. No total, ocorreram quatro missões, com vistas a (1) 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; (2) tratar dos aspectos de gerenciamento financeiro a serem ressaltados durante a concretização do projeto; (3) 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; (4) debater sobre as recomendações que diziam respeito às salvaguardas ambientais e sociais do Banco e concluiu a avaliação da capacidade de aquisições e de gestão financeira para o projeto.

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 (sic) 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 7 de outubro de 2013, grifos nossos).*

Tais regras e metodologias determinam que qualquer interferência por meio de uma política pública deve ser acompanhada pela sociedade e pelo Banco Mundial. As 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 à 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 problemática 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

patrocinador institucional do programa. Mais do que enfrentamentos entre atores coletivos diversificados ou entre coalizões de defesa opostas, os conflitos e os desacordos provenientes do processo de elaboração e de operacionalização do Programa *Águas de Sergipe* surgiram e foram primeiramente tratados no âmbito das relações de colaboração de tal coalizão.

É notório que o caso aqui estudado possui um potencial de articulação que, até então, não era possível de se observar em outros modelos de políticas públicas: o processo de construção do problema público que resultou no programa partiu da esfera do próprio Estado, com salvaguarda do Banco Mundial, configurando-se como uma política de Estado. Grosso modo, e seguindo as etapas delimitadas enquanto necessárias para que o problema ambiental fosse transformado em uma causa pública, a partir do que é defendido por Hannigan (2009), apresentamos os principais procedimentos que conduziram à construção da problemática ambiental em torno do rio Sergipe:

I. Autoridade científica para validação do problema: Os espaços dados para a construção de um arcabouço científico por meio do desenvolvimento de estudos conduzidos pela SEMARH e por empresas de consultoria ambiental, além do suporte dado por pesquisadores de universidades. Tais estudos diziam respeito à qualidade da água do rio Sergipe, ao saneamento básico, aos mananciais e aos indivíduos que usufruem do rio como meio de subsistência. Partindo de tais dados, construiu-se o argumento sobre a necessidade de um projeto de revitalização do rio.

II. Publicização estabelecendo um elo entre o problema ambiental e a ciência: Por meio da validação científica da etapa anterior, os instrumentos de disseminação pública foram acionados majoritariamente pelos meios de comunicação regulados pelo Estado, principalmente através de notícias, comunicados e notas nos sites da SEMARH e SRH. A principal retórica acionada naquele momento foi a de importância do uso

da água, principalmente numa região que historicamente é atingida pela seca.

III. Atenção dos meios de comunicação: Por meio da autoridade científica, que aproximou o problema ambiental da ciência, agora a mídia é conduzida a enxergar essa conjuntura como uma novidade importante, uma vez que a divulgação desse processo de política pública extrapola as fronteiras dos informes dos meios de comunicação específicos do Estado e passam a ser replicados em outras vias de informação.

IV. Divulgação simbólica: Este estágio, pouco instrumentalizado, foi acionado por meio do discurso, comum quando o assunto envolve mobilizar a opinião pública quanto ao problema da escassez dos recursos hídricos, principalmente em um momento em que se discute o racionamento em detrimento do uso indiscriminado destes.

V. Incentivo econômico: Como uma forma de sensibilizar os gestores municipais sobre a “ação positiva” de uma política pública naqueles moldes, o incentivo econômico se deu a partir de uma repartição/direcionamento financeiro aos municípios contemplados com o projeto.

VI. Patrocinador Institucional: Essa etapa representa que, não basta a proposta ser sustentada pelo aparato técnico, científico, midiático e simbólico, mas que o papel do patrocinador institucional representa a garantia da legitimidade e de que o projeto proposto terá um prosseguimento por meio da sustentabilidade financeira. No caso do Programa *Águas de Sergipe*, esse patrocinador é o Banco Mundial, instância que faz o papel de financiadora e de regulamentadora. (NASCIMENTO, 2014).

Este último ponto merece atenção, uma vez que reforçamos o peso de atores como o Banco Mundial enquanto influenciador no programa. Segundo Hannigan (2009), para que os estágios de construção de um problema ambiental tenham respaldo, esse patrocinador institucional assegura a veracidade do problema, inclusive permitindo que este tenha

potencial de contestação e sucesso. Isso é particularmente importante porque é através dele que um problema é inserido nas agendas políticas e burocráticas. No contexto internacional, podemos visualizar vários exemplos em que ONGs, agências reguladoras e outras instituições de cunho ambiental desempenharam expressiva atuação nesta etapa. Ademais, mais do que um financiamento, o patrocinador institucional simboliza uma instituição de peso e influência naquela área.

O seu papel de financiador e regulador foi ratificado pelo acordo de empréstimo firmado no ano de 2012, no valor de US\$ 117,00 milhões, dos quais 70% são recursos reservados do próprio banco e 30% como compensação do Estado. Esta compensação foi acordada por meio do desenvolvimento de obras de esgotamento sanitário capitaneadas pela Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO) nos municípios que compõem a bacia hidrográfica do referido rio. De forma geral, observamos demasiado dispêndio por parte do governo do Estado e da gestão técnico-burocrática da época para que o formato da política pública se enquadrasse nas salvaguardas preconizadas pelo então financiador. Um exemplo claro disso foi a inclusão do modelo de gestão participativa, incluído depois de orientações do Banco.

De forma geral, e a partir de duras críticas quanto aos seus mecanismos de funcionamento, a atuação do Banco Mundial se modificou ao longo dos tempos. De acordo com Gutner (2005), essas organizações internacionais sofreram demasiada pressão quanto a sua atuação na governança global. Várias das alternativas de reformulação dessas agências conduziram para a criação de um espaço específico para as tratativas envolvendo a problemática ambiental, também a partir da década de 1970. Entre as novas estratégias, criou-se uma agenda de pesquisas sobre o tema, o que permitiu o aumento de projetos de financiamento que tratassem especificamente do meio ambiente, principalmente em países subdesenvolvidos (VILARINHO, 1992; BARNETT; FINNEMORE, 1999; WEAVER, 2008). Quando aproximamos as salvaguardas preconizadas pelo Banco, dos esforços do governo e do quadro técnico do Estado de Sergipe para adequação do projeto às orientações da instituição, percebemos o peso dado à sua intervenção local. Sobre isto, levantamos duas hipóteses explicativas: (1) A credibilidade e relações de reciprocidade entre o Estado e o Banco Mundial, dado o vínculo em projetos de outrora; (2) A necessidade de acordo de empréstimo para a condução da gestão de

uma das células dos recursos hídricos locais, qual seja, a administração do rio Sergipe.

Essas duas possibilidades explicativas podem ter alterado completamente a dinâmica das audiências públicas, que foram organizadas a partir das pautas sugeridas pelo Banco. Uma delas dizia respeito à participação da população, usuários e comitês de bacias hidrográficas, no modelo participativo, incluído posteriormente como um elemento basilar para o firmamento do acordo de empréstimo. Seguindo uma tendência característica do Estado, uma vez que a grande maioria das demandas que envolvem a questão ambiental é construída dentro das estruturas dele próprio (explicado pela sazonalidade do movimento ambientalista local e pelos comitês de bacia terem se tornado uma célula do Estado), os embates, conflitos e grupos dissonantes não existiam.

Isso vai de encontro ao que a literatura aponta como costumeiro em diversos processos de formulação e elaboração de políticas públicas, geralmente marcados por intensos conflitos e embates políticos e legais entre os diferentes grupos de interesse envolvidos. Essa discrepância fica clara quando comparamos este caso com o estudo desenvolvido por Oliveira (2005), que analisou as condições e as lógicas sociais do engajamento e da participação na defesa de causas ambientais no Rio Grande do Sul, além da investigação de Barcelos (2010) sobre o processo de construção da política de Silvicultura também no mesmo estado, o qual apontou a complexidade envolvendo a relação entre atores posicionados na esfera estatal e aqueles situados na esfera social. O fato de um único grupo, uníssono, controlar desde o processo de construção do rio Sergipe como problema público até o de elaboração e implantação do programa *Águas de Sergipe*, está associado ao caráter predominantemente instrumental do saber técnico, problematizado no próximo tópico deste estudo, e do vínculo com o patrocinador institucional.

O Saber Ambiental e os Técnicos de Estado

A partir do processo de redemocratização pelo qual o país passou na década de 1980, pudemos observar um novo arranjo de participação em organizações e instâncias de cunho ambiental, fundado no emprego do saber técnico. Junto a isso, segundo Leff (2001), 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 políticas e táticas de desenvolvimento, as 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 a 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* adquiridos ao longo das suas formações universitárias. Essa maior mobilização de recursos técnicos pelas instâncias públicas e 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).

Nessa mesma direção, Lascoumes (1994) mostra que o modo como ocorre a administração da poluição passa a ser dominado pelos engenheiros e pela forma como são articulados os jogos de interesses propostos pelas associações de defesa do meio ambiente. Assim, o referido autor 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. Portanto, 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, escolhemos analisar esse peso crescente do saber ambiental na gestão das causas e dos problemas relacionados à defesa ambiental por constituir uma dimensão importante 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 para a 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, grifos nossos).*

Assim, quando se examinam 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. 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 Agrônômica, 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; ademais, buscaram 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 principais recursos nos processos 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). As 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 examinam 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 principais fatores 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 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 por meio de estágios ou vínculo efetivo. Importa salientar 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 nesses quadros das instituições do Estado constitui uma característica predominante da Administração Pública de meio ambiente. 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, com o exame 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 uma saber ambiental e estatal que eles se sobrepuseram aos demais atores no processo de criação e implantação do programa. Ademais, 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 da política em análise, 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. Este 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 *experts* na defesa de causas ambientais.

2. Conclusões

A combinação de uma análise que procurou dar conta da dinâmica de construção do problema público com a que examina os processos de formação de grupos de interesses que se aproximam de instâncias internacionais, estabelecendo um forte vínculo entre Estado e agências de financiamento, pareceu-nos 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 em 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. Concomitantemente, procuramos aproximar os principais condicionantes do processo – saber técnico e estreitamento com o Banco Mundial – com os entraves para que o exemplo tratado aqui se enquadrasse como um modelo de política pública conduzida pelo viés da gestão participativa.

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: trata-se, neste caso, de uma política pública proposta e “desenhada” pelas instâncias governamentais, com pouco peso da dinâmica político-partidária, mas com forte intervenção das salvaguardas do Banco Mundial. A isso está associado o fato de que é dentro das instâncias do próprio Estado que o problema de gestão do rio Sergipe é arquitetado. Ratificamos aqui o peso que foi dado à agência de financiamento como instância legitimadora da necessidade de construção de um arquétipo de política naquele formato, por meio do que Hannigan (2009) chamaria de “patrocinador institucional”. Dito de outra forma, a importância desse patrocinador significa que, para além do peso simbólico, retórico e técnico-científico, ele representa a licitude e a continuidade do programa.

O caráter fortemente instrumental do saber técnico e da *expertise*, associada ao papel desempenhado pelo Banco Mundial, levou-nos a criar uma imagem vertical de uma política pensada “de cima para baixo”, por meio de um Estado altamente tecnicista. Não podemos dissociar este fenômeno dos mecanismos e dinâmicas de funcionamento do movimento ambientalista sergipano e da atuação dos comitês de bacias hidrográficas, atores pouco protagonistas no processo. Sobre o primeiro, partimos de duas situações que merecem atenção: (1) Se por um lado o Estado é reestruturado por meio de tensões construídas pela esfera civil e organizada, a lógica de funcionamento do movimento ambientalista de Sergipe é bastante própria, caracterizada por ser esporádica, com fácil dissipação e com reivindicações pontuais; (2) Há expressiva cooptação de lideranças ambientalistas para cargos diretivos na esfera do Estado, ocupando postos na administração pública ou na burocracia estatal, como é o caso de alguns exemplos de secretários de meio ambiente e dos recursos hídricos. No que concerne ao comitê de bacias hidrográficas, instituídos pela lei nº 9.433 de 8 de janeiro de 1997, conhecida como Lei das Águas, órgãos criados para estabelecer uma representação da sociedade civil dentro das esferas estatais, com caráter consultivo, no caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Sergipe, serviu como uma instância legitimadora das ações do Estado.

Se, de modo geral, nosso foco investigativo consistiu em percorrer os caminhos que levaram à construção do meio ambiente como um problema público que respaldou a política pública, por meio da formação das arenas públicas, da atuação de atores localizados

na esfera estatal e do acionamento do saber técnico, concluímos que o processo de implementação do Programa *Águas de Sergipe* foi arquitetado através de forte centralização por parte dos atores que o elaboraram. Isso responde parcialmente aos nossos interesses de pesquisa, uma vez que precisaríamos ampliar nossos objetivos de análise para entender de forma ampla sobre as estratégias de atuação do movimento ambientalista local e dos comitês de bacias hidrográficas, principalmente do rio Sergipe, o que não caberia neste estudo. Assim, consideramos que a utilização do que chamamos de “dispositivos participativos” ao longo da criação do programa serviram apenas para consolidar e legitimar o caráter técnico do programa, de pouco ou nenhum conflito. Grosso modo, concluímos que tal programa resultou da combinação de dois fatores condicionantes: (1) a ação de uma espécie de coalizão entre o Estado e o Banco Mundial; (2) o respaldo no uso instrumental do saber técnico e da *expertise*, ratificado pelas peculiaridades dos comitês de bacia e do movimento ambientalista.

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, quando estes são apresentados como células importantes do aparato técnico do Estado, que refletiam os seus ideais no modelo de política pública, este dificilmente interpretado pelo público leigo. 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 *Águas de Sergipe*.

A presente 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 a construção do problema público quanto com o processo de formulação e operacionalização da política pública.

A análise deste caso pode nos conduzir à apreensão relacional entre as diferentes formas de interação entre os principais atores e as modalidades de uso do saber técnico e da *expertise*. É na relação entre o processo de construção de uma determinada realidade como um problema público e as formas de interação 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

- BARCELOS, Marcio. *Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul, 2004-2009*. 2010. Dissertação (Mestrado Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.
- BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, Washington, v. 53, n. 4, 1999.
- BEVERWIJK, Jasmim; GOEDEGEBUURE, Leo; HUISMAN, Jeroen. Policy change in nascent subsystems: Mozambican higher education policy 1993–2003. *Policy Sciences*, Dordrecht, n. 41, p. 357-377, 2008.
- CEFAÏ, Daniel. La Construction des problèmes publics: définitions de situations dans des arènes publiques. *Réseaux*, Belgica, v. 14, n. 75, 1996.
- CEFAÏ, Daniel. Os novos movimentos de protesto em França: a articulação de novas arenas públicas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, v. 72, p. 129-160, out. 2005.
- GUTNER, Tamar. Explaining the gap between mandate and performance: agency theory and world bank environmental reform. *Global Environmental Politics*, London, v. 5, n. 2, 2005.
- HANNIGAN, John. *Sociologia ambiental*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- HASSETEUFEL, Patrick. *Sociologie politique: l'action publique*. Armand Colin: coll. U Sociologie, 2008. p. 39-139.
- JIMENEZ, Manuel. Consolidation through institutionalisation? dilemmas of the Spanish environmental movement in the 1990s. In: ROOTES, C. (ed.). *Environmental movements: local, national and global*. London: Frank Cass, 1999. p. 149-171.
- LASCOUMES, Pierre. *Éco-pouvoir, environnements et politiques*. Paris: La Découverte, 1994.
- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Petrópolis, RJ: Vozes: PNUMA, 2001.
- LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. Formação e consolidação do campo ambiental no Brasil: consensos e disputas (1972-92). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, ano 4, p. 137-153, out./dez. 1995.
- MACHADO, Carlos José Saldanha. Recursos hídricos e cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, SP, v. 6, n. 2, jul./dez. 2003.

NASCIMENTO, Mayara Silva. *Problema público, atores e saber técnico no processo de construção do Programa Águas de Sergipe*. 2014. Dissertação (Mestrado Sociologia) - Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2014.

OLIVEIRA, Wilson José Ferreira. “Paixão pela natureza”, atuação profissional e participação na defesa de causas ambientais no Rio Grande do Sul entre 1970 e início dos anos 2000. 2005. Tese (Doutorado Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

OLIVEIRA, Wilson José Ferreira. Dinâmicas institucionais e competência técnica no zoneamento ambiental da silvicultura no Rio Grande do Sul. *Análise Social*, Lisboa, PT, v. 211, p. 382-407, 2014.

OLIVEIRA, Wilson José Ferreira. Significados e usos sociais da expertise na implementação de políticas públicas de gestão ambiental. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, GO, v. 12, p. 139-150, 2009.

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

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Holly. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: CO, 1993.

SERGIPE (Estado). Secretaria de estado do meio ambiente e dos recursos hídricos. Superintendência de recursos hídricos. *Extrato da Ata da Audiência Pública*. Sergipe, 2009.

VILARINHO, Carlyle R. O. O Brasil e o Banco Mundial diante da questão ambiental. *Perspectivas*, São Paulo, n. 15, p. 37-57, 1992.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Hector R. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bisetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (org.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas, SP: EDUNICAMP, 1995. p. 73-102.

WEAVER, Catherine. *Hypocrisy trap: the world bank and the poverty of reform*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

WEIBLE, Christopher M. Expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis expert-based information and policy subsystems: a review and synthesis. *The Policy Studies Journal*, Urbana, v. 36, n. 4, 2008.

Declaração de Co-Autoria (excertos): Wilson ferreira de Oliveira declara que “(...) minhas contribuições na elaboração e redação do artigo foram: concepção e problematização teórica e conceitual da pesquisa, análise e interpretação dos dados, escrita e revisão do texto.” A co-autora Mayara Silva Nascimento declara ter realizado ‘o mapeamento do modo como o programa Águas de Sergipe foi construído’ e as ‘entrevistas semiestruturadas’. O roteiro e estratégias de aplicação dessas entrevistas foram desenvolvidos pelo autor e co-autora.” Mayara Nascimento declara ainda ter feito o levantamento bibliográfico, o qual “compôs também a dissertação de mestrado”. No que respeita à escrita do texto, declara ser responsável pela revisão gramatical e adequação às normas das revista bem como pelo “resumo, abstract, parte da introdução (descrição do objeto empírico, objetivos, metodologia e alcance teórico), parte dos tópicos que envolviam a descrição/análise do objeto.”