

Implementação de uma política ambiental no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte

Estela Najberg e Nelson Bezerra Barbosa

Introdução

A preocupação com os problemas ambientais decorrentes dos processos de crescimento e desenvolvimento deu-se lentamente e de modo diferenciado entre distintos atores sociais, até culminar no conceito de desenvolvimento sustentável – uma nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se limitam apenas à degradação do ambiente físico e biológico, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais, como a pobreza e a exclusão social.

Esse novo conceito de desenvolvimento é consolidado em alguns eventos de referência internacional, como a Conferência de Estocolmo, em 1972; a Comissão Brundtland – que encerrou seus trabalhos em 1987, com a publicação do seu relatório final denominado “Nosso futuro comum” –; e a Eco-92 ou Rio-92, onde foi aprovada, entre outros documentos, a Agenda 21.

Em um contexto marcado pela disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável e ainda como desdobramento do Projeto Áridas (1995) – estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro –, é promulgado, em 1997, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (PDS/RN).¹

O PDS/RN – coordenado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (Idema), vinculado à Secretaria de Planejamento de Estado (Seplan) – contou com o apoio da consultoria do Instituto Interamericano de Apoio à Agricultura (Iica). Sua formulação envolveu ao mesmo tempo um trabalho político e técnico. Como preconizado pelo Áridas, a metodologia empregada na elaboração do Plano foi participativa – com a consulta dos mais variados e representativos segmentos da sociedade.

Em entrevistas preliminares com técnicos e gestores do governo, verificou-se que muitas das ações propostas no Plano não estavam sendo cumpridas, o que apontava para um futuro no qual dificilmente os seus objetivos e metas globais seriam alcançados. Constatada esta situação, veio, então, a pergunta: “quais os fatores que explicam a dificuldade de implementação do PDS/RN?”.

Vale salientar que o conceito de implementação deve ser aqui compreendido como o conjunto de decisões e de ações postas em prática pelo Estado visando à consecução dos programas propostos no PDS/RN, não representando necessariamente o alcance de seus impactos, já que a avaliação da conquista de muitos deles só pode se dar a longo prazo (o Plano cobre o período de 1997 a 2010).

Dadas a diversidade e a complexidade dos temas abordados no Plano potiguar,

optou-se por investigar somente uma de suas políticas, qual seja, a ‘Política Ambiental – Conservação e Uso dos Recursos Naturais’, que envolve a gestão dos recursos hídricos, a educação ambiental, o desenvolvimento florestal, as reservas da biosfera da Mata Atlântica, o monitoramento de solos agrícolas, a preservação de áreas de proteção ambiental e a criação de unidades de conservação.

Embora todas as áreas tenham igual importância e devam ser tratadas simultaneamente e de maneira integrada, o foco na política ambiental deve-se, sobretudo, ao fato de essa política representar uma questão central para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte. Com efeito, como um dos estados mais bem dotados do Nordeste, o crescimento da economia norte-rio-grandense tem-se baseado em grande medida, nas últimas décadas, na exploração de recursos naturais e em atividades como a exploração de petróleo, a fruticultura (que usa o potencial de recursos do Vale do Açu) e o turismo (que aproveita o seu extenso espaço litorâneo).

Cabe ressaltar que o problema a ser investigado não contempla a avaliação técnica da pertinência das ações propostas na política ambiental, mas o seu grau de implementação. Outra delimitação deste estudo refere-se ao seu aspecto temporal – o período avaliado vai desde a divulgação do PDS/RN (1997) até julho de 2001, deixando, portanto, de contemplar aspectos e ações empreendidas após essa data.

A investigação

Partindo-se do pressuposto de que a dificuldade de implementação da política ambiental contida no PDS/RN deve-se, de um lado, à ineficiência do Estado e, de ou-

tro, à baixa capacidade de articulação dos atores sociais envolvidos na consecução dessa política, foi construído um modelo analítico composto por quatro dimensões:

- *efetividade dos modelos de gestão* – agregado e setorial;
- *capacidade de governo* para a implementação da política ambiental;
- *grau de influência dos atores sociais* na implementação da política ambiental;
- *cumprimento das ações previstas* nos sete programas que compõem a política ambiental.

Os dois primeiros itens buscam exprimir a (in) eficiência do Estado, o terceiro deve expressar a (baixa) capacidade de articulação dos atores sociais envolvidos e o último tópico, por sua vez, qualifica a própria implementação da política ambiental do PDS/RN.

Os meios utilizados para qualificar as dimensões acima citadas foram a pesquisa bibliográfica, a investigação documental e a pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas.

Efetividade dos modelos de gestão – agregado e setorial

Por modelos de gestão, entende-se aqui os estilos de gerência ou de administração para a implementação de políticas públicas. O que se quer observar mais especificamente é o modo de operar do Estado, que se traduz no ato de “fazer” políticas públicas.

A literatura existente sobre modelos de gestão voltados especificamente para a implementação de planos de desenvolvimento sustentável é muito escassa. Para Buarque (1999):

o modelo de gestão é o sistema institucional e a arquitetura organizacional adequada e necessária para

implementar a estratégia e plano de desenvolvimento local e municipal, mobilizando e articulando os atores e agentes, com seus diversos instrumentos, e assegurando a participação da sociedade no processo. (BUARQUE, 1999, p.100)

No Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (PDS/RN):

“[...] como um dos estados mais bem dotados do Nordeste, o crescimento norte-rio-grandense tem-se baseado em grande medida, nas últimas décadas, na exploração de recursos naturais e em atividades como a exploração de petróleo, a fruticultura e o turismo.”

O modelo de gestão do Plano é o instrumento assegurador de uma estrutura que define a forma de organização democrática, participativa e transparente, capaz de permitir fluxos decisórios para detalhamento, negociação, execução, acompanhamento e avaliação das diretrizes e suas conseqüentes ações, voltados para a legitimação e institucionalização do

Plano.” (Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte, 1997, p.161)

No PDS/RN, propõe-se um modelo de gestão agregado para o Plano como um todo e modelos de gestão setoriais para as políticas específicas. O primeiro tem caráter mais político, exigindo a participação e a legitimação dos níveis de decisão superior, na sua concepção, aprovação e implantação. Os modelos de gestão setoriais, por sua vez, privilegiam o componente técnico, sem negligenciar, contudo, as implicações institucionais e políticas.

No que diz respeito ao “modelo de gestão agregado”, o primeiro ponto que chama a atenção é a parca legitimidade que esse obteve junto às instâncias superiores de decisão. O modelo proposto pelo PDS/RN mostrou-se extremamente burocratizado – formal, rígido e pesado –, com uma estrutura hierárquica vertical e centralizada, caracterizando uma típica abordagem *top-down* na implementação de políticas públicas.²

Objetivando tornar o processo democrático e participativo, foram previstas inúmeras instâncias de descentralização do Plano. Na prática, porém, o número excessivo de conselhos e colegiados e a inabilidade do Estado em institucionalizá-los inviabilizaram a operacionalização do Plano. A realidade verificada sugere que todas essas estruturas foram propostas mais como retórica do que para funcionar efetivamente.

Outro aspecto que merece destaque é a inexistência de mecanismos que permitam a participação dos atores sociais na gestão e no controle do PDS/RN e que obriguem o Estado a prestar contas e a assumir responsabilidades perante os cidadãos sobre o desempenho do Plano.

Em outras palavras, o “modelo de gestão” definido para o “nível agregado” não prevê instrumentos que garantam o controle social do Plano e a responsabilização ou *accountability* do Estado.³

No que se refere ao “modelo de gestão setorial” da política ambiental, o foco da discussão centrou-se no Conselho Estadual de Meio Ambiente (Conema) – órgão superior do Sistema Estadual de Controle e Preservação do Meio Ambiente (Sisnema) – e no Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (Idema) – órgão coordenador e executor da política ambiental.

A análise dos resultados evidencia que o Conema não cumpre a sua atribuição de servir como campo de negociação para deliberar sobre a política ambiental e as grandes diretrizes do desenvolvimento sustentável do Estado, assumindo simplesmente um papel burocrático-formal. Além disso, a leitura das atas e os discursos dos conselheiros mostram que as questões colocadas na pauta do Conema têm, na maioria das vezes, caráter emergencial, sem planejamento ou priorização. Não há continuidade dos temas tratados em sua agenda, a qual se caracteriza por uma trajetória errática. De todas essas colocações, pode-se inferir que a política ambiental e de preservação dos recursos naturais não é tema prioritário na formação da agenda do Estado.

Quanto ao Idema, embora venha cumprindo o seu papel de coordenador e executor da política ambiental, o faz de maneira ineficaz, o que pode ser atestado pelo insuficiente grau de cumprimento das ações previstas nos sete programas que compõem essa política.

Por fim, o fato de não cumprir devidamente uma função tão primordial para a preservação do meio ambiente – que é a

fiscalização – faz com que a imagem do Idema fique bem desgastada perante grupos da sociedade civil organizada. Mais do que isso, o Idema, em alguns casos, é até acusado de ser conivente com a degradação ambiental.

Pelo relatado, pode-se claramente deduzir que os modelos de gestão, tanto o agregado como o setorial, não foram bem-sucedidos, fato que concorre para a ineficiência do Estado.

Capacidade de governo

Entende-se que a capacidade de governo é aspecto crucial para a eficiência do Estado. Para Matus (1996b), a capacidade de governo expressa-se na capacidade de direção, de gestão e de administração e controle.

A capacidade de governo é a capacidade de condução ou de direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, competências, destrezas e habilidades de um ator e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados, dados a governabilidade do sistema [grau de dificuldade da proposta] e o conteúdo propositivo do projeto de governo [proposta de objetivos e de meios]. (MATUS, 1996b, p. 52; as explicações entre colchetes são dos autores).

A capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, que um governo tem para implementar as suas políticas também é conhecida pelo termo governança (BRESSER-PEREIRA, 1998). O exame da dimensão ‘capacidade de governo’ é feito por meio da caracterização dos indicadores que a compõem, segundo exposição a seguir.

a) Instrumentos financeiros/ fiscais e instrumentos institucionais

O grau de mobilização e de utilização de recursos financeiros e institucionais é um dos aspectos a serem considerados na avaliação da capacidade de governo, *governance* ou governança (BRESSER, 1998; DINIZ, 1997).

O PDS/RN dedica um capítulo aos ‘Instrumentos Gerais do Plano’, tanto de natureza financeira e fiscal quanto institucional. Os primeiros são os recursos – públicos e privados – que podem ser mobilizados para investimento direto do governo ou fomento ao investimento empresarial produtivo no Estado. Já os instrumentos institucionais configuram-se como operacionais, legais e organizacionais. Esses instrumentos – ferramenta básica para a ação e para a efetiva implementação das políticas e programas – são definidos para cada política setorial e para o Plano como um todo.

Quanto aos instrumentos financeiros e fiscais, a análise de sua real utilização, tanto no nível agregado como no nível setorial, ficou inviabilizada pelo fato de os recursos entrarem no Estado em conta única, sendo, portanto, difícil identificar a sua origem, e mesmo que fosse possível identificá-la, não haveria como discriminar o quanto foi investido em cada ação do Plano.

Existem, contudo, fortes indícios de que muito pouco daquilo que foi preconizado no PDS/RN para tais instrumentos tenha sido efetivamente concretizado: 1) imprecisão na estimativa dos recursos, cujo período de vigência é, em muitos casos, indefinido; 2) desatualização dos valores monetários (estimados em dólar, supondo paridade com o real); e 3) a premissa irreal e superotimista em que os investimentos foram calculados (crescimento de 8% do PIB estadual, previsto

pelos formuladores do Plano no desenho do cenário desejado, face a taxas reais em torno de 3% nos últimos anos)

No que diz respeito aos recursos fiscais/financeiros no nível setorial, as evidências inferidas de uma análise do Plano Plurianual de Investimentos do Estado (PPA) – 2000 a 2003 – indicam claramente que as ações voltadas à preservação do meio ambiente (desenvolvimento sustentável da zona costeira; preservação e recuperação de áreas de proteção ambiental e de riscos ecológicos; conservação da biodiversidade; educação ambiental e gestão ambiental dos recursos hídricos) são preteridas, em relação à construção, à ampliação e à recuperação de adutoras, canais, barragens, açudes, poços e projetos de irrigação. A comparação dos valores destinados no PPA à ampliação e otimização da infraestrutura hídrica em relação às verbas direcionadas às ações da política ambiental – que é da ordem de 14 para 1 – comprova esse fato.

Tal constatação aliada a indícios depreendidos da verificação do status de outros mecanismos de natureza financeira e fiscal previstos para a política ambiental revela que esses instrumentos foram pouquíssimo utilizados. O Fundo Estadual de Preservação do Meio Ambiente (Fepema) não foi regulamentado; inexistente uma política de incentivos fiscais para a conservação do meio ambiente e vários dos financiamentos previstos não se concretizaram.

As colocações acima mencionadas para ambos os níveis – agregado e setorial – não devem levar, contudo, à conclusão simplista de que o Estado é incompetente na mobilização e utilização de instrumentos fiscais/financeiros. Há que se investigar se o posicionamento do Estado, além de sua inépcia, também não decorre de uma preferência política.

O direcionamento dos recursos existentes não é guiado pela previsão de planos e programas, mas, sim, pelos critérios de priorização que o governo do Estado confere a certas atividades, algumas das quais, inclusive, são predadoras do meio ambiente.

Consulta ao documento “Mensagem Governamental – 2002” dá claros sinais das atividades privilegiadas: a construção e ampliação da infraestrutura hídrica e a carcinicultura (cultura do camarão). Segundo esse documento, que usa como fonte os dados da Seplan/RN, os investimentos em infraestrutura hídrica acumulados de 1995 a 2001 foram de R\$ 504,6 milhões. Para se ter um grau de comparação, os investimentos em outros três programas – o do leite, o de combate à pobreza rural e o de habitação popular – ficaram, no mesmo período considerado, em R\$ 283,2 milhões.

Ainda que se reconheça a importância de se levar água de qualidade a uma população carente, essa ação por si só não é suficiente para garantir melhoria da qualidade de vida, se não for acompanhada de efetiva política de uso e conservação dos solos agrícolas, sobretudo em um estado como o Rio Grande do Norte, que tem cerca de 82% de sua área total inserida no Polígono das Secas. Ora, pela avaliação dessa pesquisa, o “Programa de Monitoramento de Solos Agrícolas e Conservação/Recuperação dos Solos Degradados” – um dos programas da política ambiental – foi considerado insatisfatório: não existe um programa específico para o uso, o monitoramento e a conservação dos solos agrícolas. A aplicação de práticas conservacionistas e a utilização de tecnologias inovadoras para a recuperação de solos degradados são quase inexistentes.

Um aspecto a ser observado na ampliação e otimização da infraestrutura hídrica diz respeito ao levantamento de seus impactos ambientais. Segundo avaliação do “Programa de Gestão Ambiental dos Recursos Hídricos” – mais um dos programas da política ambiental –, inexistente um projeto específico e formal com essa finalidade. Além disso, o controle da qualidade da água dos principais reservatórios públicos do Estado, bem como o monitoramento dos poços nos aquíferos costeiros não estão sendo feitos sistematicamente.

No que se refere à carcinicultura, de acordo com a “Mensagem Governamental – 2002”, a maior parte dos incentivos do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do RN (Proadi) foi direcionada para as atividades ligadas ao setor, cuja produção aumentou de 443,4 toneladas, em 1997, para 12.000 toneladas, em 2001 (dados da Associação Brasileira dos Criadores de Camarão). Nesse ano, o camarão ocupou a segunda posição da pauta de exportações do Estado, gerando divisas de US\$20 milhões.

Vale ressaltar que a questão da carcinicultura, cujo aumento da produção no período citado – de 1997 a 2001 – foi de surpreendentes 2.600%, entrou na pauta das questões emergenciais do Conema por se tratar de atividade altamente depredadora do meio ambiente, ao devastar extensas áreas de mangues. Pelo que consta, o aumento vertiginoso da carcinicultura se deve à expansão contínua de áreas utilizadas. Não há referência ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras ou poupadoras de recursos naturais que justifiquem o crescimento da capacidade produtiva do setor nos níveis identificados, fato que coloca em xeque a sustentabilidade dessa atividade.

Quanto aos instrumentos institucionais, no nível agregado, praticamente nada do

que foi estabelecido – concessão de serviço público, organizações sociais/contratos de gestão e fundo de aval da pequena empresa – está sendo cumprido.

No nível setorial, embora haja êxitos, sobretudo do ponto de vista legal, não se pode desconsiderar o fraco desempenho dos instrumentos operacionais e organizacionais. Isso se evidencia na fragilidade do aparato organizativo do Idema e na sua própria performance, expressa na

“A inexistência de indicadores de desempenho e de avaliação do PDS/RN revela a ausência de domínio sobre uma técnica essencial para a eficiência de sua implementação e compromete a capacidade gerencial do Estado [..]”

avaliação insatisfatória de vários dos programas da política ambiental e na sua incapacidade – face a imperativos técnicos e financeiros e mesmo a compromissos políticos – de cumprir com a fiscalização, uma de suas principais atribuições.

b) Consultoria externa

Entende-se que a necessidade de contratação de consultoria externa para a

implementação de uma política está relacionada com a competência técnica do quadro funcional do governo, item que compõe a ‘capacidade de implementação’ – uma das facetas da governança (DINIZ, 1997).

A implementação da política ambiental requereu a contratação de consultoria externa – justificada pela insuficiência ou pela total ausência de quadros qualificados no Estado, fato que denota a sua baixa capacidade gerencial. Vale notar que a contratação de consultoria não havia sido prevista no modelo de gestão agregado, tampouco no setorial.

O Programa de Recursos Hídricos – Gestão Ambiental – é, entre os programas da política ambiental, o mais beneficiado com serviços de consultoria, o que não surpreende, pois, como já foi mencionado, trata-se de área privilegiada em termos de recursos e de investimentos por parte do Estado.

c) Indicadores de desempenho e de avaliação

Um conjunto bem definido de indicadores de desempenho e de avaliação de um plano ou projeto revela o domínio da técnica necessária para boa condução processo, sendo, portanto, uma das facetas da capacidade de governo (MATUS, 1996b).

As medidas de desempenho ou indicadores de avaliação de um plano, programa ou projeto devem responder às seguintes perguntas básicas: ‘Como as coisas estão sendo feitas?’ e ‘Que resultados são obtidos?’

Na avaliação, o indicador é a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico (COHEN e FRANCO, 2000). Os indicadores constituem atos, representações, eventos, materiais ou obras que definem o desempenho padrão a ser alcançado, de acordo com os resultados

previstos em um programa ou projeto (MARTINIC, 1997).

A inexistência de indicadores de desempenho e de avaliação do PDS/RN revela a ausência de domínio sobre uma técnica essencial para a eficiência de sua implementação e compromete a capacidade gerencial do Estado, inibindo qualquer forma de acompanhamento, avaliação e controle do Plano.

As razões apontadas para o fato de o PDS/RN não adotar o uso de indicadores são: a inexistência de uma cultura de avaliação no Estado; a inexperience das equipes técnicas; e a premência de outras questões, sobretudo de natureza financeira.

d) Articulação intersetorial da gestão ambiental

O grau de articulação intersetorial das entidades responsáveis pela implementação de uma política, bem como a habilidade do Estado em ajustar e articular programas setoriais e focalizados àqueles mais abrangentes e de maior alcance são facetas da capacidade de coordenação do Estado, a qual representa, por sua vez, um dos aspectos da capacidade de governo ou *governance* (DINIZ, 1997).

A estrutura governamental, de acordo com a lógica intersetorial, supõe a articulação de planos e o compartilhamento de informações, além de ser mais permeável à participação do cidadão, tanto no planejamento quanto na avaliação (INOJOSA, 1998).

No que tange à articulação intersetorial da gestão ambiental, essa esbarra em um modelo de gestão setorial rígido e verticalizado para a tomada de decisões, o que inviabiliza a descentralização e a participação – essenciais à lógica intersetorial.

Há pouco espaço para a articulação de planos e para o compartilhamento de recursos, de experiências e de informações.

Grande parte das ações se dá de maneira isolada, dispersa e desarticulada. Essa situação é agravada pelo fato de muitos técnicos do Estado desconhecerem o Plano, o qual fica insulado e restrito a alguns setores da administração pública. Em outras palavras, inexistente no Estado uma institucionalização do PDS/RN e da política ambiental, em particular.

Além de indicar a inabilidade do Estado em ajustar e articular programas setoriais focalizados aos mais abrangentes e de largo alcance, o débil grau de articulação intersetorial na implementação da política ambiental revela a baixa capacidade de coordenação do Estado no que diz respeito à integração das diversas entidades envolvidas, de modo a garantir a coerência e a otimização das ações dessa política.

Em suma, a apreciação desses indicadores permite afirmar que a capacidade de governo para a implementação da política ambiental é baixa, sendo mais um fator que converge para a ineficiência do Estado.

Grau de influência dos atores sociais

O conceito de ator social pode gerar múltiplas interpretações. Nas ciências humanas, há várias categorias relativas a aglomerados humanos de natureza bastante distinta que, muitas vezes, são empregadas como se fossem sinônimas.

O ator social possui características singulares que o distinguem de conceitos como: agente (teoria econômica), classe social (teoria política), estrato social (sociologia), estrato demográfico (demografia) e outros, como a categoria multidão e alguns de seus sinônimos, que se referem a grupos humanos pouco estáveis ou circunstanciais. O conceito de ator social, portanto, requer uma definição prévia.

Neste trabalho, parte-se da concepção de que o ator social é a cúpula ou a direção de uma organização (ator-grupo), ou até mesmo uma personalidade (ator-pessoa), que deve preencher os seguintes requisitos: (MATUS, 1996a).

- ter um projeto que oriente sua ação;
- ter uma organização estável;
- deter recursos (técnicos, cognitivos, poder político e econômico) essenciais ao funcionamento de uma organização ou ao desenvolvimento de uma política;
- participar efetivamente de um jogo social, tendo a capacidade de produzir fatos, não sendo mero observador.

Há que se ressaltar, no entanto, o entendimento que o PDS/RN dá ao conceito de 'ator social', diferenciando o Estado (instituições públicas governamentais) dos demais atores (grupos ou segmentos da sociedade com posições e interesses diversificados). Fica nítido que essa abordagem simplifica uma realidade que é complexa e multifacetada, pois o Estado – representado por suas instituições e dirigentes – participa igualmente do jogo social, devendo, portanto, para um retrato mais fiel à realidade, ser considerado um ator social que não se distingue dos demais.

Além disso, a abordagem não reconhece o relevante papel exercido pelas burocracias públicas na implementação de planos e projetos, ignorando a problematização da relação principal-agente: as políticas implementadas pelos burocratas não são necessariamente as inicialmente definidas pelos políticos. Os burocratas têm razoável grau de discricionariedade no desempenho de suas funções e podem ter interesses próprios, diferentes dos interesses dos cidadãos e dos políticos que representam (PRZEWORSKI, 2001).

Para melhor avaliação do grau de influência dos atores sociais na

implementação da política ambiental, há que se fazer referência à participação social, tanto na fase de formulação como na fase de implementação do PDS/RN.

Na fase de formulação do Plano, os trabalhos concentraram-se na capital, limitando-se às representações estaduais, as quais dificilmente conseguem expressar os anseios de todo o Estado, privilegiando os municípios e grupos mais fortes. Não houve empenho por parte do governo em envolver toda a população, o que é agravado pelo fato de o Plano não ter sido sequer discutido na Assembleia Legislativa.

Na fase de implementação, a sociedade teve postura passiva – ela não se organizou e não se mobilizou para cobrar a execução das ações previstas no Plano; em outras palavras, o controle social não aconteceu.

Essa constatação é coerente com a análise feita sobre o modelo de gestão agregado, proposto no PDS/RN – formal, rígido e centralizado, não prevendo mecanismos que permitissem a participação dos atores sociais na gestão e no controle do Plano.

Na política ambiental, a ausência de controle social é potencializada em função da inexistência de canais formais para a participação de representantes de órgãos locais. É bom lembrar que, no que tange à descentralização da gestão ambiental, o modelo de gestão setorial falha completamente.

Seria simplista, no entanto, atribuir os baixos níveis de participação social somente ao fracasso da descentralização na gestão da política ambiental. Entre outras prováveis causas, merece destaque a irrelevância do tema em pauta – preservação do meio ambiente –, quando confrontado a outras prioridades econômicas e de subsistência, sobretudo em um

estado caracterizado por baixos indicadores sociais, como é o caso do Rio Grande do Norte.

O Conema – como lócus privilegiado da presença dos atores sociais – não consegue dar direção e materialidade à política ambiental. Sua agenda caracteriza-se pela pulverização dos temas tratados, dos quais muitos têm caráter emergencial, sem guardar coerência com as prioridades do PDS/RN. A produção de resoluções é exígua.

No tocante às contribuições dos atores sociais para a implementação da política ambiental, o Estado, representado pelo Idema, é o ator hegemônico pois, apesar de sua ineficiência; de se pautar por uma agenda errática, emergencial e sem prioridades; de uma conduta mais preocupada com o respaldo de financiamentos perante o governo federal e organismos internacionais; e de uma postura, muitas vezes, reativa face a demandas de outros atores, o Idema é o que mais apresenta projetos e propostas de ações, além de ser o ator que mais recursos detém para implementá-las.

O fato de ser o ator hegemônico permite ao Estado, muitas vezes, impor a sua agenda, a qual nem sempre é compatível com as premissas da política ambiental (proposta no PDS/RN pelo próprio Estado), podendo até contrariá-las, como atestam os altos investimentos em construção e ampliação da infraestrutura hídrica e em carcinicultura. Tal situação expressa a contradição e a divergência de interesses que há na agenda do Estado.

Os demais atores, não tendo um projeto claro e definido sobre a gestão ambiental, não apresentam uma política consistente nem para implementar, nem para se contrapor à do Estado. Muitos deles, ademais, não conseguem articular os segmentos que representam. Vários titulares

do Conema acabam sendo representantes de si próprios.

Em suma, as considerações expostas permitem afirmar que inexistem uma organicidade na ação dos atores sociais – os quais não dão consistência à sua intervenção e não constroem capacidade de negociar, pactuar e de concertar coalizões com vistas a implementar a política ambiental.

A qualificação da dimensão ‘grau de influência dos atores sociais’ revela a baixa capacidade de articulação dos atores sociais.

Cumprimento das ações previstas nos programas que compõem a política ambiental

De início, cabe fazer três considerações:

- Não se pretende realizar uma avaliação técnica da pertinência das ações contidas nos programas da política ambiental, mas uma análise do seu grau de implementação.

- Dificuldade de estimar a consecução de muitas das ações previstas no Plano, pois seu horizonte de atuação vai até 2010.

- Dificuldade de definir precisamente o que já foi implementado, o que está sendo implementado e o que ainda não saiu do papel. Algumas ações são executadas apenas parcialmente; outras não são executadas dentro dos programas em que haviam sido previstas, mas em outros programas paralelos ou mais abrangentes.

Os programas foram classificados por meio de um marcador que pode variar entre ‘muito bom’, ‘satisfatório’ e ‘insatisfatório’. Esses marcadores são atribuídos aos programas em função do grau de cumprimento de suas ações, diferenciando-se as mais importantes – que causam maior impacto – das menos relevantes, cujos impactos não são muito significativos.

Merecem a classificação de ‘muito bom’ os programas cuja grande parte das principais ações esteja sendo executada, relevando-se o fato de, eventualmente, algumas ações de menor importância não estarem sendo cumpridas.

O conceito ‘satisfatório’ é aplicado aos programas que têm pelo menos algumas de suas principais ações sendo executadas, relevando-se igualmente o fato de ações

“Na política ambiental, a ausência de controle social é potencializada em função da inexistência de canais formais para a participação de representantes de órgãos locais.”

de menor importância não estarem sendo efetuadas.

O conceito ‘insatisfatório’ cabe aos programas que não têm nenhuma de suas principais ações colocada em prática, ainda que algumas ações de menor importância estejam sendo operacionalizadas.

Dos sete programas da política ambiental, quatro são considerados ‘insatisfatórios’, nenhum é julgado ‘muito

bom' e somente três são tidos como 'satisfatórios'.

Entre os programas considerados 'satisfatórios', destaca-se o Programa de Educação Ambiental; o que pode ser atribuído a cinco fatores:

- A inter-relação desse programa com os demais programas da política ambiental, uma vez que são todos permeados pelo tema da educação ambiental.

- O perfil da subcoordenadora de Planejamento e Educação Ambiental – apaixonada pelo tema e abnegada pelo seu trabalho.

- O fato de o Ministério do Meio Ambiente ter exigido, posteriormente à divulgação do PDS/RN, a formação de Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental em todos os estados da Federação.

- O fato de a disseminação das ações educativas contar com o apoio da capilaridade da rede escolar.

- O seu baixo custo, sobretudo se comparado ao dos demais programas.

Não obstante esses aspectos positivos, uma crítica que pode ser feita à concepção da educação ambiental no PDS/RN refere-se à sua pulverização, pois, além desse programa específico de educação ambiental, os demais programas da política contemplam subprogramas setoriais de educação ambiental: recursos hídricos, reservas florestais, biosfera da Mata Atlântica e áreas de proteção ambiental.

A dispersão das ações dirigidas à educação ambiental tende a um desperdício de recursos e energia. O que acaba acontecendo, muitas vezes, é que, de fato, parte dessas ações setoriais é encampada pelo Programa de Educação Ambiental, o que, na prática e em última instância, pode até explicar o seu fortalecimento.

Outro programa considerado 'satisfatório' é o da Reserva da Biosfera da Mata

Atlântica do Rio Grande do Norte (RBMA/RN). Suas principais conquistas são: a institucionalização do Comitê Estadual da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e a implantação de projetos de conservação e recuperação em áreas-piloto da reserva: Parque das Dunas de Natal, Mata da Estrela e Complexo Lagunar.

A maior fragilidade desse programa é a regularização fundiária de áreas relevantes da RBMA, uma vez que a questão envolve desapropriações e depende de vontade política. Outros problemas dizem respeito à precariedade da pesquisa científica e à incipiência de um banco de dados e do consequente monitoramento de áreas de conservação da Mata Atlântica.

A despeito de a avaliação da suscetibilidade de poluição dos aquíferos aluviais a agrotóxicos e fertilizantes e de o levantamento da qualidade de água não serem feitos sistematicamente, o Programa de Gestão Ambiental de Recursos Hídricos também é considerado 'satisfatório' em função do bom desempenho da educação ambiental na área de recursos hídricos e, sobretudo, pela formação de associações de usuários de água em nível de bacia hidrográfica – modelo organizativo exigido em nível nacional.

Entre os programas que merecem o conceito de 'insatisfatório', o de Desenvolvimento Florestal (PDF) é considerado o mais prejudicado. O desempenho de todos os seus subprogramas está bastante aquém de um mínimo esperado: a pesquisa florestal não é realizada por falta de recursos; os levantamentos básicos da cobertura vegetal estão desatualizados; a fiscalização, o manejo florestal e o reflorestamento são precários e insuficientes; o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) – essencial para a atividade

de conservação e preservação – não foi criado, embora haja Unidades de Conservação no Estado; a Lei Estadual de Política Florestal não foi regulamentada.

Os outros três programas também considerados ‘insatisfatórios’ são: o Programa de Criação de Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC); o Programa de Monitoramento de Solos Agrícolas e Conservação/Recuperação dos Solos Degradados e o Programa de Preservação e Recuperação de Áreas de Proteção Ambiental e de Riscos Ecológicos.

Os programas considerados ‘insatisfatórios’ deixam as seguintes áreas essenciais desassistidas: regulamentação da Lei de Política Florestal; implantação e descentralização de Sistema de Unidades de Conservação; uso e conservação de solos agrícolas, recuperação de solos degradados; e preservação de áreas de proteção ambiental e de riscos ecológicos. Mesmo os programas julgados ‘satisfatórios’ deixam importantes lacunas: pulverização e falta de otimização de algumas das ações de educação ambiental; regularização fundiária, monitoramento e conservação de relevantes áreas da reserva da Mata Atlântica; e monitoramento e controle da qualidade da água dos principais reservatórios públicos do estado.

Em que pese o fato de o período avaliado compreender desde a promulgação do Plano (1997) até o término da pesquisa de campo (junho de 2001), face à vigência integral do Plano – que vai até 2010 –, o status dos sete programas da política ambiental permite afirmar que o ‘grau de cumprimento de suas ações’ deixou a desejar, o que qualifica a implementação da política ambiental, contida no PDS/RN, como sendo insuficiente.

Avaliação final e indicações

Enfim, a avaliação de que a implementação da política ambiental é insatisfatória guarda coerência com os resultados obtidos para os três primeiros tópicos. Em outras palavras, a ineficiência do Estado e a baixa capacidade de articulação dos atores sociais explicam o insucesso da implementação da política ambiental contida no PDS/RN.

Uma ressalva, no entanto, deve ser feita: embora a implementação da política ambiental tenha sido considerada insatisfatória, há que se reconhecer que não está na ‘estaca zero’ – algumas ações, ainda que de maneira pontual e desarticulada, vêm sendo realizadas, o que se deve, sobretudo, ao empenho e à dedicação de alguns técnicos do governo.

A título de síntese, são enumerados abaixo os principais fatores que dificultaram o processo de implementação da política ambiental contida no PDS/RN:

- Abrangência territorial do Plano, que contempla todo o Estado do Rio Grande do Norte, marcado por distintas realidades regionais, tanto do ponto de vista geográfico como socioeconômico.
- Baixa legitimidade e escasso patrocínio que o Plano obteve, durante as fases de formulação e implementação, junto aos níveis superiores de decisão governamental. Essa situação foi agravada pelo fato de o Plano ter sido finalizado na transição de mandatos estaduais, ainda que se tratasse de uma reeleição.
- Modelo de gestão rígido e formal, caracterizado por uma estrutura hierárquica vertical e centralizada.
- Baixos níveis de participação social e ausência de controle social do Plano.
- A insuficiente compreensão e a precária internalização do conceito de

desenvolvimento sustentável por parte não só do público-alvo das ações propostas no Plano, como também de alguns dos responsáveis por sua implementação.

- Baixa capacidade de articulação intersetorial do Estado.

- Baixa capacidade gerencial do Estado, expressa no fato de esse não aplicar técnicas de monitoramento e de avaliação do Plano.

- A não incorporação da política ambiental pela agenda do Estado em privilégio de outras atividades, predadoras, inclusive, do meio ambiente.

- A ausência de uma política de financiamento e de incentivos aos programas da política ambiental (o Fepema não foi sequer regulamentado).

- A fragilização do órgão coordenador e executor da política ambiental, tanto em termos do aparato organizativo como em termos de qualificação de pessoal.

Em contraposição a esses elementos, serão sugeridos alguns aspectos passíveis de aumentar as possibilidades de sucesso de uma política dessa natureza.

Planos de desenvolvimento sustentável com escopo estadual, como é o caso do PDS/RN, devem ser entendidos menos como planos executores e mais como planos estratégicos e de referência, que orientam e dão as diretrizes para a elaboração de planos regionais e locais – diretriz sintônica com os pressupostos do desenvolvimento local integrado e sustentável (Dlis).

Planos de desenvolvimento sustentável, concebidos para escalas menores – como é o caso de uma região ou município –, têm muito mais chances de se viabilizarem. Além de exigirem aparato administrativo menos complexo e de poderem atender com mais eficácia às demandas e especificidades locais, esses planos também ficam mais passíveis ao controle social.

Outro fator que reforça a vantagem em se fazer planos de desenvolvimento sustentável em âmbito local é o de se contrapor ao acirramento das desigualdades regionais, uma vez que nos planos estaduais os investimentos são normalmente direcionados para as regiões potencialmente mais viáveis.

Em contraposição ao modelo de gestão proposto no PDS/RN, planos dessa envergadura, dadas a sua complexidade e interdisciplinaridade, são mais compatíveis com modelos de gestão descentralizados, que propiciem canais de controle social e que considerem as preferências dos atores sociais, os conflitos de interesse, as barganhas intra e interorganizacionais, as ambiguidades e incertezas no processo de tomada de decisão e a influência da burocracia local. Mais do que controlar processos, esse modelo de gestão alternativo deve estar focado em resultados e permitir a negociação, a adaptação e o aprendizado durante a própria fase de implementação.

O sucesso de planos, como o analisado, requer igualmente forte governança do Estado, entendida como a capacidade de mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos, aliada ao domínio de instrumentos gerenciais (que visem à eficiência na utilização dos recursos e permitam o monitoramento e a avaliação das ações empreendidas) e à competência técnica dos quadros administrativos. Outro aspecto da governança, imprescindível em planos marcados pela intersetorialidade, é a capacidade de coordenação do Estado.

A identificação dos atores sociais, seus interesses e estratégias, suas resistências, recursos e alianças – avaliação essa que tem caráter dinâmico no tempo – também é de alta relevância para que planos governamentais sejam bem-sucedidos em sua

implementação. As escolhas e os processos de tomada de decisão podem ser aprimorados se houver mais informações a respeito das preocupações e prioridades dos pretensos usuários dos programas. O envolvimento dos grupos de interesse aumenta o comprometimento e a compreensão dos objetivos e restrições dos programas, além de concorrer para a legitimação das políticas escolhidas e contribuir para a mobilização de apoio na fase de implementação dos projetos.

No caso específico de uma política que visa à preservação do meio ambiente – a qual requer novas posturas e atitudes –, é essencial que sejam criados mecanismos que estimulem a participação social e que tornem o tema atrativo para a população,

mostrando-lhe, por exemplo, as vantagens da reciclagem do lixo e de um turismo sustentado.

O apoio dos escalões superiores de decisão governamental é outro aspecto essencial para conferir a qualquer plano legitimidade e chances de viabilização. Em se tratando de políticas que exigem quebra de paradigmas e mudança de estilos comportamentais, como é o caso do desenvolvimento sustentável, o Estado deve desempenhar papel indispensável como indutor e gerenciador de parte dessas transformações, configurando-se como um Estado forte em sua capacidade reguladora e de planificação.

(Artigo recebido em novembro de 2008. Versão final em março de 2009).

Notas

¹ Também denominado simplesmente de Plano.

² A visão *top-down* centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos, o que pressupõe uma visão singela e irreal da administração pública, onde seria possível garantir a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente. (SABATIER, 1986; SILVA e MELO, 2000).

³ O reconhecimento da necessidade de o Estado exercer o poder político mediante ação combinada com a sociedade civil remete ao elo entre ambos, qual seja, a *accountability*, a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta aos que detêm o poder do Estado. (LEVY, 1999).

Bibliografia

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. 2.ed. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – Iica, 1999.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. 4.ed. R.J.: Vozes, 2000.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.).

Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas. Brasília: Ed. UNB, 1997, p. 19-53.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – Secretaria de Planejamento e Finanças. *Mensagem do Governador*. Natal, 2002.

_____. Secretaria de Planejamento e Finanças. *Plano Pluriannual (PPA) – 2000 a 2003*. Natal, 2000.

INOJOSA, Rose M.. Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *RAP: Revista de Administração Pública*, R.J., v.32, n.2, p. 35-48, mar./abr.1998.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, Nuria Cunill (Org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. R.J.: Editora FGV, 1999. p. 387-403.

MARTINIC, Sérgio. Evaluación de proyectos: conceptos y herramientas para el aprendizaje. In: *Seminario de Investigación y Metodos para el estudio de reformas sociales en America Latina*. Santiago/Chile, 2 al 6 de jun. de 1997.

MATUS, Carlos. *Estratégias políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi*; tradução Giselda Barroso Sauver. S.P.: Fundap, 1996a.

_____. *Adeus, senhor presidente: governantes governados*; tradução Luís Felipe Rodriguez del Riego. S.P.: Fundap, 1996b.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO RIO GRANDE DO NORTE – PDS/RN. Natal: Instituto de Desenvolvimento Econômico /Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do RN. – IDEC/SEPLAN-RN., 1997.

PROJETO ÁRIDAS. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent \times principal. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4.ed. R.J.: Editora FGV, 2001. p. 39-73.

SABATIER, Paul A. What can we learn from implementation research? In: KAUFMAN; MAJONE; OSTROM (Org.). *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin: De Gruyter, 1986, p. 313-325.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: Unicamp – Núcleo de Estudos e Políticas Públicas – NEPP, 2000. (Caderno nº 48). Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br>>. Acesso em: 23 jul. 2002.

Resumo – Resúmen – Abstract

Implementação de uma política ambiental no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte

Estela Najberg e Nelson Bezerra Barbosa

Em um contexto marcado pela difusão e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável e como desdobramento do Projeto Áridas – estratégia de desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro –, é promulgado, em 1997, o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte – PDS/RN. Constatado o insatisfatório grau de cumprimento de suas ações, este trabalho busca identificar e analisar os fatores que dificultam a implementação do PDS/RN, fazendo recorte de uma de suas políticas – a política ambiental. O pressuposto assumido pelo presente trabalho é o de que a dificuldade de implementação da política ambiental, contida no PDS/RN, deve-se, de um lado, à ineficiência do Estado e, de outro, à baixa capacidade de articulação dos atores sociais. Em contraposição aos fatores identificados como dificultadores do processo de implementação da política ambiental, são sugeridos aspectos passíveis de aumentar as possibilidades de sucesso de uma política dessa natureza.

Palavras-chave: meio ambiente, políticas públicas, sustentabilidade.

Implementación de una política ambiental en el ámbito del Desarrollo Sostenible del estado del Rio Grande do Norte

Estela Najberg y Nelson Bezerra Barbosa

En un contexto marcado por la difusión y consolidación del concepto de desarrollo sostenible y como desdoblamiento del Proyecto Áridas -estrategia de desarrollo sustentable para el Nordeste brasileño –, se promulga, en 1997, el Plan de Desarrollo sostenible de “Rio Grande do Norte” (PDS/RN). Constatado el insatisfactorio grado de cumplimiento de sus acciones, este trabajo busca identificar y analizar los factores que dificultan la implementación del PDS/RN, haciendo un recorte de una de sus políticas – la política ambiental. La conjetura hecha por el presente trabajo es la de que la dificultad de implementación de la política ambiental contenida en el PDS/RN se debe, de un lado, a la ineficiencia del Estado y, de otro, a la baja capacidad de articulación de los actores sociales. En contraposición a los factores identificados como dificultadores del proceso de implementación de la política ambiental, son sugeridos aspectos pasibles de aumentar las posibilidades de éxito de una política de esa naturaleza.

Palabras clave: medio ambiente, políticas públicas, sostenibilidad.

Implementation of an environmental policy in the context of Sustainable Development Plan of Rio Grande do Norte state

Estela Najberg and Nelson Bezerra Barbosa

In a context highlighted by the diffusion and consolidation of the sustainable development concept and with the outspread of Projeto Áridas – sustainable development strategy for the Brazilian Northeast – it is issued, in 1997, the Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (Rio Grande do Norte’s Sustainable Development Plan) (PDS/RN). Since there is an unsatisfying level of accomplishment of its action, this paper aims to identify and analyze the difficulties in implementing the PDS/RN, taking as an example of its policies – The Environmental Policy. The premise taken into account by this study is that the difficulty in implementing the

Environmental Policy established by PDS/RN is due to State inefficiency and low articulation away social actors. Suggestions are then presented to increase possibilities of success.

Keyword: environment, public policies, sustainable development.

Estela Najberg

Docente do Curso de Administração da UFG; graduada, mestre e doutora em Administração pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

Contato: estelanajberg@gmail.com.

Nelson Bezerra Barbosa

Gestor público do Estado de Goiás; docente do Curso de Medicina e do Mestrado Multidisciplinar do Centro Universitário em Anápolis; graduado em Psicologia pela UFRN; mestre em Saúde Coletiva pela UERJ; doutor em Saúde Pública pela USP.

Contato: nelsonbbarbosa@gmail.com.