



## POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO AMBIENTAL: o caso do estado do Piauí

Francyslene Abreu Costa Magalhães<sup>1</sup>  
Wasington Luís de Sousa Bonfim<sup>2</sup>  
Maria Fernanda Brito do Amaral<sup>3</sup>  
Valtemar de Andrade Braga<sup>4</sup>

**Resumo:** Discorre-se sobre políticas públicas no contexto piauiense em face da emergência da questão ambiental, buscando caracterizar as diferentes conformações que o Estado tem assumido no atendimento aos anseios do cidadão nessa área. Para tanto, evidencia-se o ciclo de vida das políticas públicas, desde os movimentos que influenciam a agenda pública até os movimentos de implementação e avaliação dos efeitos produzidos, sem esquecer os diferentes sujeitos que em seu entorno gravitam. No tocante às questões ambientais, discorre-se sobre as inquietações da sociedade contemporânea, os enfrentamentos empreendidos, alertando para as consequências que as atuais escolhas acarretarão às gerações futuras.

**Palavras-chave:** políticas públicas, questão ambiental.

**Abstract:** Talks over public policy in the context of Piauí in the face of the emergence of environmental issues, seeking to characterize the different conformations that the state has taken in meeting the expectations of citizens in this area. Therefore, it is evident the life cycle of public policy, since the movements that influence the public agenda until the movements implementation and evaluation of the effects produced, without forgetting the various subjects that revolve around it. Regarding environmental issues, talks over the concerns of contemporary society, confrontations undertaken, warning of the consequences that current choices will lead to future generations.

**Keywords:** public policy, environmental issues.

<sup>1</sup> Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Piauí (UFPI). fabreucosta@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor. Universidade Federal do Piauí (UFPI).

<sup>3</sup> Mestre. Universidade Federal do Piauí (UFPI). fernandaamaral.adv@hotmail.com

<sup>4</sup> Mestre. Universidade Federal do Piauí (UFPI). valmarbraga@bol.com.br



## 1 INTRODUÇÃO

Entender políticas públicas requer a priori a noção de que tais políticas são estruturalmente condicionadas pelas características políticas e econômicas do Estado (YASBEK, 2009) e, de modo geral, conforme Chiachio (2006), *apud* Yasbek (2009), “as teorias explicativas sobre a política social não dissociam em sua análise a forma como se constitui a sociedade capitalista e os conflitos e contradições que decorrem do processo de acumulação, nem as formas pelas quais as sociedades organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas”.

Em vista disso, pretende-se caracterizar, de forma geral, as conformações historicamente assumidas pelo Estado, na busca de superação das necessidades humanas. Para tanto, investiga-se na literatura especializada as concepções sobre o ciclo das políticas públicas, bem como as características dos sujeitos que, de alguma forma, interferem nesse ciclo. Em um segundo momento, trata-se da questão ambiental, apontando as inquietações que a temática desperta na sociedade contemporânea e as ações deflagradas por diferentes organismos na tentativa de inibir escolhas que poderão redundar em efeitos catastróficos futuros.

Relativamente à realidade piauiense, buscaram-se em Diamond (2005) os riscos de colapso ambiental que as atuais escolhas poderão dar causa em um futuro próximo, visto a constatação de que povos que exploraram recursos naturais em excesso - por necessidade ou por imprevidência – traçaram o caminho do próprio fracasso, pela incapacidade de entender a fragilidade do meio ambiente associada à ganância da exploração muito além do limite sustentável (GOMES, 2007).

## 2 CARACTERIZANDO POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 Necessidades humanas

Estudos de Pereira (2002) indicam que as necessidades humanas determinam o que os indivíduos devem superar para não colocar em risco a possibilidade de viver física e socialmente, nem comprometer a sua participação ativa e crítica na sociedade. A satisfação das necessidades é, pois, imprescindível à garantia desses direitos, daí a primazia que devem merecer nas tomadas de decisão quanto à adoção de políticas públicas. Estudos de Doyal e Gough (1991), citados por Pereira (2002), apontam a saúde física e a autonomia como pré-condições para o alcance de objetivos universais de participação social e de



libertação humana. A autora identifica também outras necessidades, ditas intermediárias, dentre as quais, a alimentação nutritiva e água potável; habitação adequada; ambiente de trabalho desprovido de risco.

Enquanto direito social universal, as necessidades humanas devem ser identificadas como objetivo a ser garantido a todos os cidadãos. Não cabendo, pois, ao mercado a sua satisfação, visto a incompatibilidade verificada entre a finalidade de acumulação de capital e a concretização das necessidades em direitos, o que leva naturalmente à exclusão social. O protagonista na satisfação das necessidades humanas como direito social é o Estado, que deve assegurá-las a todos, mantendo o caráter universal e igualitário.

## **2.2 O Estado enquanto agente na superação das necessidades humanas**

Para entender o papel do Estado em suas respostas às necessidades dos indivíduos, é importante empreender estudos sobre as suas características históricas, considerando-o um órgão complexo, sobre o qual prevalecem diferentes e competitivas concepções teóricas, bem como sobre sua função social.

É no espaço do Estado que ocorrem os conflitos entre indivíduos na defesa de seus interesses, daí o caráter de arena de debates das forças sociais. Na sua infraestrutura concentram-se os processos dos modos de produção - escravista, feudal, capitalista, socialista - os quais foram e são determinados pelas relações sociais e suas diferentes nuances.

Para Iasi (s.d), a responsabilidade para propor, implementar, gerir e avaliar ações que visam consubstanciar direitos essenciais, depende de como é organizada a sociedade que, por sua vez, envolve diferentes questões políticas e culturais. Assim, para os capitalistas, as diferentes demandas sociais devem ser garantidas pelo mesmo mecanismo que oferece bens e serviços aos indivíduos – o mercado. Segundo esta visão, na livre concorrência os capitalistas oferecem bens e serviços como mercadorias em busca do lucro, o qual é viabilizado pela oferta de empregos e salários que permitem aos trabalhadores o acesso a essas mercadorias.

Porém tal visão liberal se desfez na crise do capital e na emergência da fase monopolista, como também com o ingresso da classe trabalhadora na discussão. Neste ponto, Iasi (s.d) lembra que o Estado torna-se o protagonista das políticas públicas ao assumir a gestão das condições gerais da reprodução, visando garantir a acumulação capitalista. Este modelo assumiu várias formas, desde o pacto social-democrata do *Welfare*



*State*, o *New Deal* norte americano de inspiração keynesiana ou mesmo as ditaduras militares latino-americanas que desenvolviam as políticas públicas na tentativa de neutralizar o inimigo interno, na lógica da Guerra Fria.

Com tais características, este modelo acabou gerando um esgotamento do Estado, uma vez que a esperada diminuição da questão social pelo desenvolvimento do mercado não se verificou. Pelo contrário, o desenvolvimento capitalista aprofundou as desigualdades e a concentração da riqueza. A crise dos anos 1980 e a reestruturação produtiva empreendida pelo capital no período, colocaram a questão social em patamar explosivo que exigia soluções (IASI, s.d).

Em um primeiro momento prevalece um retorno aos preceitos liberais, retirando-se o Estado e emergindo o mercado como regulador da questão, o denominado neoliberalismo. Entretanto, o ambiente atual provou que o capitalismo monopolista não sobrevive sem o Estado, daí o surgimento de uma opção na qual o Estado deveria atender às demandas sociais por meio de parcerias com a sociedade, envolvendo-as na implementação, gestão e avaliação das políticas públicas. Parece sedutor, pois mobilizaria a sociedade e desenvolveria políticas mais adequadas às necessidades reais e particulares, evitando o centralismo burocrático e a gestão autoritária das políticas. No entanto, há que se ter reservas na análise deste modelo que particulariza as ações e quebra seu caráter universalizante, ou seja, todos tem direito e devem ter acesso às ações. E mais, a pretexto de dar autonomia aos sujeitos delega o fazer, mas raramente partilha a decisão e, assim, as ações acabam sendo determinadas pela disponibilidade orçamentária (IASI, s.d.)

Uma saída, segundo o autor, estaria no chamado terceiro setor, que no desenvolvimento de ações depende de verbas do Estado, que depende da arrecadação de impostos que, por sua vez, dependem do bom desempenho da economia capitalista. Enfim, um modelo que conclama a união de todos em torno do crescimento da economia, para, em um círculo virtuoso, buscar a satisfação das necessidades: um retorno ao mito liberal pautado no crescimento da economia.

### 2.3 O que é política pública

Para Souza (2006), não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como *o que o governo escolhe fazer ou não fazer*. A definição mais conhecida continua sendo a clássica de



Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: *quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.*

Ainda para Souza (2006), das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se extrair e sintetizar seus elementos principais: (i) permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; (ii) envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; (iii) é abrangente e não se limita a leis e regras; (iv) é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; (v) embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; (vi) envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

#### **2.4 O ciclo das políticas públicas**

O ciclo das políticas públicas estuda todo o processo que se desencadeia a partir da definição da agenda, elaboração da política pública, sua efetiva implantação e avaliação. Tratando-se da formulação de políticas públicas, Easton (1953) entende a atividade política como um sistema que abarca uma série de ações que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva. Engloba *inputs* (entradas ou perguntas) que vem do ambiente externo (econômico, religioso, cultural e de toda a sociedade civil), que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas), que são as decisões políticas. Tais decisões afetam diretamente o ambiente externo e resultam em novos questionamentos.

#### **2.5 Os sujeitos das Políticas Públicas**

Examinando o processo das lutas sociais, Silva (2009) encontra uma variedade e diversidade de sujeitos políticos – grupos de pressão, movimentos sociais e outras organizações da sociedade – responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais e, ao mesmo tempo, potenciais beneficiários dos programas sociais, que agem sob a orientação da racionalidade das necessidades e dos resultados. Destacam-se os partidos políticos; administradores e burocratas; técnicos, planejadores e avaliadores; o judiciário; a mídia.

Os sujeitos políticos fazem da luta social um processo complexo, marcado por desencontros, embates e conflitos, visto orientarem-se por diversidades de interesses e de



racionalidades, em um movimento permanente e contraditório que move a sociedade, conduzindo à sua manutenção ou à sua transformação (SILVA, 2009).

### **3 A QUESTÃO AMBIENTAL**

#### **3.1 Inquietações atuais**

O grau de desenvolvimento econômico alcançado pelas nações, diretamente relacionado com a forma escolhida por seus povos para aproveitar os recursos naturais disponíveis, revela quão previdentes foram ou não essas ações no passado. A partir dos anos 1970, as sociedades vem testemunhando com mais intensidade os efeitos advindos desse processo: poluição industrial, escassez de cursos d'água, deslizamentos de terras, maremotos, terremotos, furacões, erosões, dentre outros. A questão ambiental passou a integrar a pauta das discussões internacionais, o que foi determinante para a realização de importantes fóruns e movimentos formados com claros objetivos de alertar à sociedade sobre riscos por que passa a vida no planeta.

#### **3.2 Ações deflagradas**

Tomando-se a água como exemplo, tem-se que, apesar de estratégica, esgotável e propulsora do desenvolvimento, este recurso só veio merecer as atenções em 1977, na Conferência das Nações Unidas sobre Água, em Mar Del Plata. A partir daí inaugura-se a discussão de um novo modelo de desenvolvimento, que tem como princípio central o conceito de sustentabilidade (GARJULLI, 2003). No Brasil, somente a partir da década de 1980, as movimentações iniciais com vistas a reformar o modelo de gestão adotado começam a ser formatadas. Nesse sentido, muito contribuiu o novo desenho das políticas sociais advindo da Constituição Federal de 1988, fundamentado nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil (TEIXEIRA, 2007). Em 1992, durante a Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente, em Dublin, foram acordados princípios fundamentais, dentre os quais o que afirma que para ser efetiva a gestão dos recursos hídricos deve ser integrada e levar em consideração os aspectos físicos, sociais e econômicos. Para tanto, sugere a bacia hidrográfica como unidade territorial para implementação dessas propostas (PORTO; PORTO, 2008). No mesmo ano, como produto da segunda Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento/Eco-92, foi elaborada a Agenda 21, documento que busca identificar ações que conjuguem os fatores desenvolvimento e proteção ambiental, merecendo



especial destaque os capítulos 18, que trata da água, e o 23, que dispõe sobre a participação popular como elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável. Nessa direção, em 1997, foi sancionada a Lei 9.433, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos/PNRH.

Para Garjulli (2003), a grave ameaça de escassez de água exige a adoção de medidas jurídicas, institucionais, administrativas, técnicas e de organização social, articuladas a medidas estruturantes, em busca de regras sobre uso e preservação que assegurem a sustentabilidade. Trata-se de um enfoque que se contrapõe às práticas clientelistas vigentes no País, especialmente no semi-árido nordestino, onde tem predominado a cultura de "privatizar" o uso da água; as decisões governamentais tomadas de forma centralizada; as ações assistenciais que caracterizam os períodos de seca; o desinteresse e a ausência de iniciativa dos usuários e da sociedade na busca de alternativas para gestão sustentável dos recursos hídricos. Enfim, práticas que corroboram as posições ocupadas por Estados dessa região nos indicadores econômicos que visam explicar as assimetrias entre as Unidades da Federação.

### 3.3 O caso do Estado do Piauí

A lógica do capitalismo ao eleger a incontrolável e incontida expansão da fronteira agrícola do Estado do Piauí, via implantação da monocultura de soja e eucalipto, dizima os recursos naturais, aniquila a qualidade dos mananciais, extingue espécimes animais e vegetais, expulsa famílias inteiras do seu habitat, provoca o inchaço das periferias das cidades. Como consequência, agrava a crise do desemprego e trava ainda mais o ritmo de desenvolvimento até então experimentado.

Nesse contexto, o significado de desenvolvimento mantém-se próximo àquele expresso pelo pensamento de Celso Furtado, que ainda em 1974, ao escrever *O Mito do Desenvolvimento* já antecipara a sua percepção acerca dos condicionantes ambientais do progresso econômico contemporâneo, dentre os quais os impactos do processo econômico no meio físico, na natureza. O texto, constantemente revisitado, tem seus questionamentos corroborados por Cavalcanti (2003):

“...suas preocupações voltadas para o mundo físico contêm o essencial da percepção mais recente – dos economistas ecológicos, ao menos – quanto ao impacto do desenvolvimento ou do processo econômico sobre o ecossistema. A idéia do mito do desenvolvimento econômico tem a ver, de fato, com a observação por Furtado de que o modelo da economia em expansão destrói e degrada em larga escala o meio ambiente, além de criar a ilusão de que, crescendo a economia, tem-se desenvolvimento” (CAVALCANTI, 2003).



O modelo de desenvolvimento ora adotado para o Estado do Piauí é uma opção equivocada, porque vai ao encontro do agravamento da crise ambiental que atinge o planeta como um todo. Para Santos Neto (2011), são escolhas “sujeitas aos imperativos da ganância das empresas exploradoras distantes, alheias às consequências da extração que praticam”, numa lógica amparada por “ambientes institucionais frágeis, em que governos locais subsidiam a exploração e não têm capacidade de fazer valer suas próprias leis – caso típico do Brasil e, sobretudo, do Piauí, em que, geralmente, resta vergastada ante os poderosos a dureza de qualquer lei”. Em face da crise ora vigente, reinventar o capitalismo significa a mudança dos atuais paradigmas e a abertura de espaços para questões fundamentais para o ser humano, até agora alijado das agendas daqueles que buscaram o lucro a qualquer preço. O mundo começa a conviver com a idéia de reconstruir o sistema capitalista e, nesse intento o respeito ao meio-ambiente é um dos pilares mais relevantes, visto que resta provado que os impactos gerados pelas mudanças climáticas põem a perder os avanços conseguidos a qualquer custo. Daí a necessidade do estabelecimento de agenda em que constem ações coordenadas de crescimento econômico guiadas por práticas ambientais sustentáveis, que abstraíam o discurso de ambientalistas radicais e que passem a ser vistas como questão de sobrevivência no planeta.

A economia piauiense deve contar com políticas públicas que visem o desenvolvimento com equidade para as gerações presentes sem gerar prejuízos para as futuras gerações. Nesse diapasão, as indagações são várias:

“... por que teria restado ao Piauí, no movimento dos capitais sedentos, somente a indústria suja – a atividade econômica que implica em possível “suicídio ecológico”, a pilhagem barata de sua natureza milênica? Por que esse negócio da soja para a acumulação capitalista distante e aqui ficando campos sem vida, rios de amargura, envenenados, e gentes sertanejas estropiadas em sua história? Por que torrar tudo nas carvoarias do agora matando os caules e as sementes que seriam das fruições do amanhã? (SANTOS NETO, 2011).

É certo que a fragilidade da economia piauiense inviabiliza uma dinâmica de desenvolvimento descolada de projeto nacional de desenvolvimento. Desse modo, mostra-se urgente a necessidade de adoção de políticas públicas de intervenção com objetivos de alavancar o desenvolvimento do País, e conseqüentemente, combater as desigualdades regionais, o atraso e o isolamento em que se encontram algumas de suas unidades, como é o caso do Piauí.

#### 4. CONCLUSÕES





Constitui um imperativo da disputa do capital a formulação pelo governo brasileiro de políticas públicas que operacionalizem um modelo de desenvolvimento nacional. A crise global por que passa o capitalismo e a aplicação do receituário neoliberal mostrou ao mundo que o mercado livre, além de levar o planeta a uma grave crise ecológica e ambiental, não garante desenvolvimento justo, harmônico e fraterno entre as nações.

O Piauí, ao utilizar-se na exploração da fronteira agrícola um modelo ambientalmente catastrófico, infligirá a seu atual contingente populacional e às gerações futuras danos irreparáveis, que fatalmente o impedirá da libertação do atraso e do isolamento que lhe vem sendo impostos.

## REFERÊNCIAS

- CAVALCANTI, C. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. **Ambiente & Sociedade**, v. V, n. 2, ago./dez. 2003.
- DIAMOND, Jared. Colapso, como as sociedades escolhem o fracasso ou sucesso. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- DYE, Thomas. Understanding public policy. 8 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992. Cap. 1 Policy analysis, p. 1-18.
- FURTADO, Celso; **O mito do desenvolvimento econômico**, 3. ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974
- GARJULLI, Rosana. Os Recursos Hídricos no Semi-árido. **Ciência e Cultura**. v. 55, n. 4, São Paulo, 2003
- GOMES, Laurentino. Colapso, como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso (Jared Diamond). Resenha do livro.... In: Planeta Sustentável, 24.jul.2007, disponível em [http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/estante/estante\\_263475.shtml](http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/estante/estante_263475.shtml), acesso em 29.abr.2011.
- IASI, Mauro Luis. Questão social, políticas públicas e questão de gestão. Cátedra, Gestão de Cidades. Universidade Metodista de São Paulo. Disponível em <http://www.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/questao-social-politicas-publicas-e-a-questao-da-gestao>, acesso em 16.mai.2011.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- PORTO, Rubem La Laina; PORTO, Monica F. A. Gestão de bacias hidrográficas. **Estudos Avançados**. 22 (63), p. 43-60, 2008.
- SANTOS NETO, A. F. Eucalipto, cheiroso e mortal. **Diário do Povo**, Teresina, 9 mai. 2011.
- SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Editorial**. *Rev. katálysis* [online]. 2009, vol.12, n.1, pp. 11-12 .
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006.
- TEIXEIRA, Solange Maria. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais**. *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol.10, n.2, pp. 154-163. ISSN . disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a03v10n2.pdf>. Acesso em 15set2009.
- YASBEK, M. C. Estado e políticas sociais. Disponível em <http://www.ess.ufri.br/ejornal/index.php/praiavermalha/article/viewFile/39/24>, Acesso em 10mai2011.