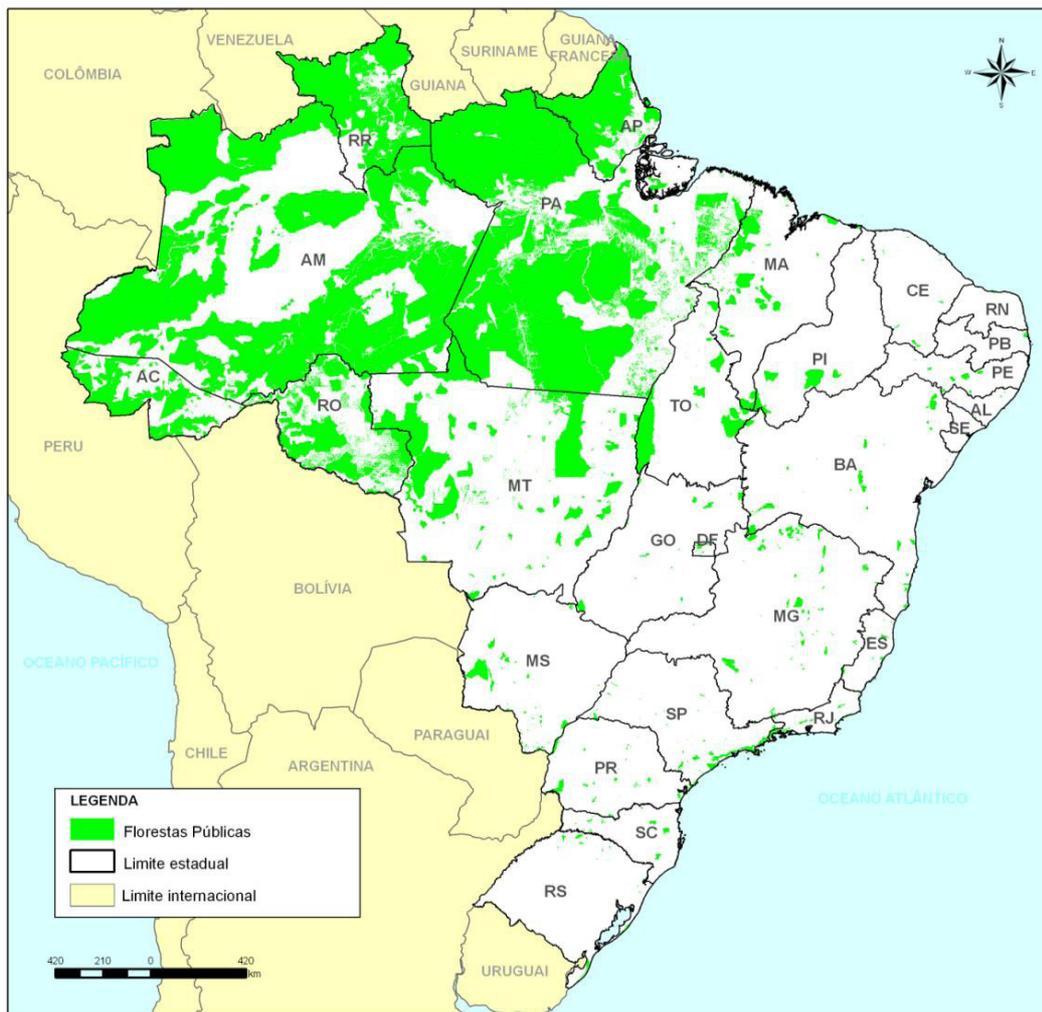


UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

## GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA LEGAL: Consensos de uma disputa

Susana Lena Lins de Góis



Fonte: CNFP/SFB, março 2010; IBGE/DGC, 2010 (a).

Orientador: Marcel Bursztyrn

Tese de Doutorado

Brasília-DF: Abril/2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – CDS

**GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA LEGAL:  
Consensos de uma disputa**

Susana Lena Lins de Góis

Tese de doutorado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental.

Aprovado por:

---

Marcel Bursztyn, Doutor, Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB.  
(Orientador)

---

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora, Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB.  
(Examinador Interno)

---

Fernando Paiva Scardua, Doutor, Centro de Desenvolvimento Sustentável/UnB.  
(Examinador Interno)

---

Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Doutor, Ministro do Supremo Tribunal de Justiça/STJ.  
(Examinador Externo)

---

José Heder Benatti, Doutor, Universidade Federal do Pará/UFPA.  
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 06 de Abril de 2011.

---

LINS DE GÓIS, SUSANA LENA

Gestão de Florestas Públicas na Amazônia Legal: Consensos de uma disputa, 225p., 297 mm, (UnB-CDS, Doutora, Política e Gestão Ambiental, 2011).

Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

1. Florestas Públicas

2. Amazônia Legal

3. Políticas Públicas

4. Manejo Florestal

I. UnB-CDS

II. Título (série)

---

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta tese e emprestar ou vender tais cópias, somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta tese pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Susana Lena Lins de Góis

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, **Ancelmo e Girlene**. Por me ensinarem, cada qual ao seu modo, a enfrentar dissabores. Sem isso, recuar teria sido a minha estratégia de combate e confusa sempre estaria entre ser Mandacaru e Castanheira.

Ao meu marido **Marco**. Pela torcida, pelo apoio, pelas dicas, pela companhia alegre e bem humorada. Por ouvir (até demais) e por compartilhar, irrestritamente, bons e maus momentos. Por esquecer-se de suas prioridades para dar espaço às minhas.

À minha alegre, leve, gentil, amorosa e linda filha **Juju**. Por me ensinar, docemente, que girar o corpo é o melhor jeito de ver a vida quando ela está de “cabeça pra baixo”.

Aos meus irmãos mais velhos, **Neno e Deca**. Por compreender as dificuldades inerentes à esta etapa. Às minhas irmãs mais novas, **Dudinha e Laurinha** e aos meus sobrinhos, **Sofia, Lavínia e Lucas**. Pelas inúmeras gargalhadas que ajudaram a espantar os fantasmas que assombraram.

À minha tia **Gilda** (*in memoriam*), professora da Universidade Federal de Pernambuco, Mestre em Língua Portuguesa pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Doutora em Letras Clássicas pela Universidade de São Paulo. Pelas noites sem descanso merecido, corrigindo o meu anteprojeto de Tese; pelas longas discussões interurbanas; pelos inúmeros livros enviados e por uma das maiores torcidas que experimentei nesta fase.

Aos meus primos-irmãos, **Bibi e Tuta; Carol e Eric; Dudu** e seus/nossos filhos, **Jião, Bia** e aos que estão chegando. Pela relação de amor e pelos “amarelinhos”.

Aos meus amigos-irmãos, **Claudinha e Luiz; Lu e Serjão, Eliane e Ronald; Tati e Gülson**. Pelo pão nosso de cada dia, recheado de cacauá, foundue, sushi, churrasco, feijoada e raclete. Por tudo e por muito a “debater”.

Aos **Kamelos**. Pelos melhores domingos desses últimos três anos e por me ajudarem a lembrar a certeza da dádiva e da reciprocidade existente em grupos que vão além de propósitos comuns, pois cultivam e se estabelecem na solidariedade.

Aos amigos que fiz no Senado Federal, **TAdeu Dewes e Osvaldino de Brito**; e ao **Sérgio Penna**. Pelo apoio na realização das entrevistas, pelas revisões dos textos, pelo material recebido e pelos almoços animados em dias intermináveis nos densos corredores do Congresso Nacional.

Ao **Richard Pasquis**. Pela orientação (2007-2009), preocupação e amizade. Pelo carinho, apoio e encontros em Macapá.

Ao **Marcel Bursztyn**. Pela orientação (2009-2011) e dedicação que garantiram segurança e me deram a retaguarda necessária à conclusão da Tese.

À **Márcia Muchagatta, Iara Altafin e Mônica Molina**. Por me ajudarem a achar um rumo que não me levasse a qualquer lugar.

À **Luciana Machado**. Pela desorientação entre Belém, Brasília e Santarém.

À **Suely Araújo e Maria Celeste**. Pelas discussões ricas e esclarecedoras.

Aos **colegas e professores de doutorado**. Pelo convívio saudável e pelas fervorosas discussões. Às quartas sustentáveis e às quintas etílicas. Por permitir encontros saborosos e boa dose de desespero conjunto.

Aos colegas Paraenses e Marajoaras. Ao **Denivaldo Pinheiro** (Secretaria de Integração Regional/PA), **José Varella** (Museu do Marajó), **José Elias** (Embrapa Oriental) e **Avelino Ganzer** (Secretaria de Agricultura/PA). À **Edna Marajoara** (Secretaria de Meio Ambiente/PA), **Marília Tavares** (articuladora do Território do Marajó) e **Andressa Borges** (Prefeitura de Portel/PA). Por me acolherem entre os rios e pelo trabalho que construímos.

À **Ana Beatriz de Oliveira**, gerente do Fundo Nacional do Meio Ambiente/Ministério do Meio Ambiente (2007). Por permitir as minhas saídas do Ministério para concorrer ao processo seletivo de doutorado.

Ao **Adriano Melo, Tadeu Dewes e Luis Carlos Everton de Farias**, respectivamente, Gerente da área de Licenciamento e Meio Ambiente da Codevasf, Chefe de Gabinete do Presidente da Codevasf e Presidente da Codevasf (Período: janeiro a março de 2007). Ao **Ricardo dos Santos e Orlando Castro**, respectivamente, assessor do Presidente da Codevasf e Presidente da Codevasf (Período: março 2007 a maio de 2008). Pela gentileza em conceder-me tempo para freqüentar as aulas do curso de doutorado.

À **Diretoria Executiva da Codevasf** (2010). Pela licença remunerada concedida no último ano, necessária à conclusão desta Tese.

Ao **Henrique Villa e Júlio Miragaya**, respectivamente, Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (SDR/MI) e Gerente de Planejamento e Gestão Territorial da SDR/MI. Ao **Johaness Eck**, Subchefe adjunto de análise e acompanhamento de políticas governamentais da Casa Civil da Presidência da República. Pela confiança e pelas oportunidades oferecidas.

A todos os **entrevistados**, aos empenhados e envolvidos para a realização das entrevistas, em especial as **secretárias, chefes de gabinete e assessores** dos Parlamentares e de outras autoridades.

**S**entir que não mais podia tocar-te, contigo dividir, aprender e orar

**A**mpliou o ôco que ainda ecoa

**U**rgia, então, entender a razão do mundo de fora ainda caminhar

**D**e cá, o meu mundo tornou-se hemiplégico

**A**medrontando sem piedade criança que, em ti, buscou lugar estratégico

**D**entro de ti, para onde fui, meu amor se agigantou e

**E**ndividada, sinto-me, pelo tempo perdido que não te alcançou

**T**amanha é a saudade que sinto de ti, minha tia...

**I**nconstantes, pois, perduram os meus sentimentos.

**A**o piscar da lua, conecto-me a ti - meus últimos pensamentos

**G**rande é teu colo; gigante, a tua alma; grandiosos são os teus gestos

**I**ncrédulos os que não te vêem; infelizes os que não te sentem

**L**idas farão, de agora, o sabor de tua vida sem restos

**D**aqui ou de qualquer lugar, apraz-me recordar e sorrir

**A**manhece o dia. Tu ainda és novamente a minha primeira lembrança. Um sorriso largo completa meu rosto e aguarda por um novo aceno da lua, quando novamente estarei contigo.

**OFEREÇO E DEDICO à minha Tia Gilda (*in memorian*).** Não apenas pelo amor que dói perdido na saudade, mas por seu espírito defensor dos pequenos, esquecidos ou perdidos. Em Pernambuco, engajou-se na luta pelos direitos humanos e presidiu a Comissão de Direitos Humanos Dom Hélder Câmara. Caso vivesse a Amazônia, estaria, disse-me outrora, inebriada de paixão com a luta, junto aos incansáveis movimentos religiosos, em defesa de nós mesmos.

## RESUMO

A gestão de florestas públicas é um tema complexo. Envolve ideologias, interesses, disputas e até paixões. Atores políticos se mostram em rede de estratégias e tecem alianças nem sempre usuais. Ora se juntam aos leões, ora aos cristãos, a depender do jogo, das alianças que firmam, dos recursos que dispõem e do espaço que têm na arena da disputa. No entanto, o processo de construção e de tramitação legislativa da gestão de florestas públicas para a produção sustentável revelou particularidades curiosas. A pesquisa busca entender, desta forma, as razões que propiciaram o rápido consenso, dado pela união (improvável) de atores, em torno de uma questão tão polêmica – a Lei de Gestão de Florestas Públicas. Tem como hipótese central a conjugação de circunstâncias que abriu oportunidades para o reconhecimento da questão como um problema político e sua entrada na agenda de Governo. Para entendê-los, importou conhecer a cadeia de custódia dos produtos da floresta e as dificuldades do setor madeireiro. A pesquisa também se cercou de entrevistas exploratórias e individuais semi-estruturadas com o poder executivo federal, poder judiciário, poder legislativo e instituições não estatais que protagonizam as ações coletivas na sociedade civil. As análises focaram a Amazônia Legal, pela sua concentração expressiva de florestas públicas federais; e o estado do Pará, que vem atingindo o maior índice de desmatamento desde 2005. Os atores políticos apostaram em dez razões para as inusitadas convergências de interesses entre atores políticos que em geral não se aliam nas arenas de negociação ou de luta. Dentre as principais, estão: a) as crises socioambientais que se tornaram um problema político e demandaram atenção do governo; b) a necessidade de estabelecer acordos negociados em razão dessas crises; e c) a força do poder executivo sobre o legislativo para fazer tramitar e aprovar a proposta.

Palavras-chave: Amazônia Legal, Florestas Públicas, Políticas Públicas, Manejo Florestal.

## ABSTRACT

The management of public forests is a complex issue. It brings ideological discussions, disputes and even passions. Political actors construct strategies and alliances which are not always usual. They join either with lions or with the Christians – depending on the game, the alliances formed, the resources available and the space under dispute in the arena. However, the process of construction and legal proceedings on the management of public forests to sustainable production has showed peculiarities. This research aims at analyzing the reasons which made it possible a consensus to be reached, through the (unlikely) congregation of actors around a clearly polemic issue – the Public Forests Management Act. Its central hypothesis is the congregation of circumstances that gave opportunities to the acknowledgement of the issue at stake as a political problem and its inclusion in the Federal Government agenda. In order to understand those circumstances it was crucial to understand the custody chain of forests products and the difficulties faced by the forest sector. The research also made individual and exploratory semi-structured interviews within the Federal Government, the Courts, the Parliament and non Governmental institutions that carry out collective actions in the civil society. The analysis focused on the so-called “AMAZÔNIA LEGAL”, considering the comprehensive concentration of federal public forests; and the state of Pará – which have been suffering the highest level of deforestation since 2005. The political actors bet on ten reasons to the unusual convergence of interests among political actors who rarely join themselves in the negotiations arena. Among those reasons, it is worth mentioning: a) social and environmental crisis that became a political problem and called the Government attention; b) the need to establish negotiated agreements due to that crisis; and c) the strength of the Executive branch over the parliament to make the proposal run and be passed.

Key Words: “Amazônia Legal”, Public Forests, Public Policies, Forest Management.

## RÉSUMÉ

La gestion de forêts publiques est un sujet complexe. En effet, elle engage des idéologies, des intérêts, des confrontations et aussi des passions. Des acteurs politiques apparaissent dans des réseaux et construisent des alliances pas toujours usuelles. Quelques fois ils se joignent à des lions, quelques fois aux chrétiens, en dépendant du jeu, des alliances faites, des ressources dont ils disposent et de l'espace disponible dans l'espace de confrontation. Néanmoins, le processus de construction et de tramitation législative de la gestion de forêts publiques pour la production durable a révélé des drôles particularités. La recherche a le but de comprendre les raisons qui ont donné lieu à un consensus donné par l'union (improbable) des acteurs autour d'un sujet si polémique – la Loi de Gestion des Forêts Publiques. L'hypothèse centrale est la conjonction des circonstances qui ont ouvert des opportunités pour la reconnaissance du sujet comme un problème politique et son entrée dans l'agenda du Gouvernement. Afin de les comprendre, il était important de connaître la chaîne de garde des produits de la forêt et les difficultés de l'industrie du bois. La recherche a fait des entrevues exploratoires et individuelles semi-structurées avec des agents du pouvoir exécutif fédéral, le pouvoir judiciaire, le pouvoir législatif et des institutions non gouvernementales qui protagnisent les actions collectives dans la société civile. Les analyses ont focalisé l'Amazonia Legal, par sa concentration de forêts publiques fédérales; et l'état de Pará, dont l'indice de déforestation est le plus grand dès 2005. Les acteurs politiques ont parié 10 raisons pour expliquer les convergences inusitées entre des acteurs politiques qui, en général, ne s'allient pas dans les espaces de négociations ou de confrontations. D'entre eux, les plus importants sont les suivantes: a) les crises socioenvironnementales qui se sont devenues un problème politique et ont demandé de l'attention du gouvernement; b) le besoin d'établir les agréments négociés en fonction de ces crises-là; et c) la force du pouvoir exécutif sur le législatif pour faire tramiter et approuver la proposition.

Mots-clés: Amazonia Legal, Forêts Publiques, Politiques Publiques, Gestion des Forêts.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| INTRODUÇÃO -----   | 1  |
| <b>I – O ESTABELECIMENTO DE UMA AGENDA: A ORIGEM DA DISPUTA</b>                        |    |
| 1. Introdução -----  | 7  |
| 2. O rio dos Problemas -----   | 8  |
| 2.1 A Questão Fundiária: ocupação, incerteza fundiária, conflito agrário e crise ----- | 8  |
| 2.1.1 Ocupando para ocupar -----   | 9  |
| 2.1.2 Onde está o quê é de quem é o quê? -----   | 13 |
| 2.1.3 O alvo da crise -----  | 17 |
| 2.2. Avanço da fronteira: atividades agropecuárias, desmatamento e crise -----         | 19 |
| 2.2.1 É ele, marcado a ferro quente, quem deixa a marca do dono                        | 20 |
| 2.2.2 Outrora verde -----  | 27 |
| 2.3. O setor florestal: importância e crise de abastecimento -----                     | 29 |
| 2.3.1 A base produtiva sustenta-se nas florestas -----                                 | 29 |
| 2.3.2 Em crise, o setor que sustenta -----   | 34 |
| 3. Conclusão -----   | 40 |
| <b>II – GANHANDO NOVOS FLUXOS PARA A DISPUTA</b>                                       |    |
| 1. Introdução -----  | 43 |
| 2. O ônus de um bem livre: a difícil escolha para uma comum-idade -----                | 44 |
| 3. Demandas ambientais -----   | 50 |
| 4. O quê, como e de que jeito – avaliando as alternativas -----                        | 52 |
| 5. Qual a decisão, enfim?- o rio das Soluções ( <i>Policies</i> ) -----                | 54 |
| 6. O rio da Política ( <i>Politics</i> ) -----   | 63 |
| 7. Conclusão -----   | 68 |
| <b>III – ATORES POLÍTICOS: A CONDUÇÃO DOS FLUXOS</b>                                   |    |
| 1. Introdução -----  | 70 |
| 2. Modelos de distribuição de poder -----  | 71 |
| 2.1 Os atores políticos na ótica pluralista -----                                      | 73 |
| 2.2. O efeito do pluralismo: classe dominante em roupagem da diversidade               | 79 |
| 3. Atores Políticos: quem foram eles, o que pensaram e como se posicionaram -----      | 82 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.1. Por que se uniram? -----  | 93  |
| 4. Conclusão -----   | 99  |
| <b>IV – O CONGRESSO NACIONAL E O PROCESSO LEGISLATIVO: O ESPAÇO DA DISPUTA</b>           |     |
| 1. Introdução -----  | 101 |
| 2. Processo legislativo: antecedentes -----  | 101 |
| 3. Sai de cena o PL nº 7.492/2002 e entra o PL nº 4.776/2005 -----                       | 103 |
| 4. A tramitação do PL nº 4.776/2005 -----  | 105 |
| 4.1. Na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial -----                                | 106 |
| 4.1.1. O Relatório -----   | 109 |
| 4.1.2. O voto do relator -----   | 112 |
| 4.1.3. O parecer da Comissão Especial -----  | 116 |
| 4.2. O Projeto no Senado Federal, o PLC nº 62/2005 -----                                 | 122 |
| 4.3. De volta à Câmara dos Deputados -----   | 127 |
| 4.4. O PL nº 4.776/2005 com o Presidente da República -----                              | 131 |
| 5. Conclusão -----   | 131 |
| <b>V – A FORÇA DO EXECUTIVO e A OMISSÃO DOS FORTES, o agronegócio</b>                    |     |
| 1. Introdução -----  | 132 |
| 2. Porque a ausência de veto? -----  | 133 |
| 3. A predominância legislativa do executivo -----  | 139 |
| 4. Conclusão -----   | 152 |
| <b>VI – POLÊMICAS</b>  |     |
| 1. Introdução -----  | 155 |
| 2. Configuração jurídica do conceito de florestas -----                                  | 155 |
| 3. Pontos de embate -----  | 158 |
| 3.1. Privatizando bens de interesse comum? -----   | 158 |
| 3.2. Vamos criar comunidades locais? -----   | 160 |
| 3.3. Regularização fundiária, primeiro; concessão florestal, depois -----                | 162 |
| 3.4. Planos de manejo suspensos; novas regras para solicitação de posses. E agora? ----- | 164 |
| 3.5. Mais ou menos Ibama? -----  | 166 |
| 3.6. Soberania ameaçada e agravada pela força de um Estado fraco -----                   | 167 |

|   |     |
|---|-----|
| 4. Conclusão -----  | 176 |
| CONCLUSÃO -----   | 178 |
| APÊNDICE - estratégia metodológica: um detalhamento ----- | 186 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----                          | 210 |
| ANEXOS -----  | 223 |

## LISTA DE SIGLAS

ABIMCI - Associação Brasileira da Indústria de Madeira Industrializada e Compensada  
ABIN - Agência Brasileira de Inteligência  
ABIOVE - Associação Brasileira de Óleos Vegetais  
ABIPECH - Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos  
ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas  
ABRAF - Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas  
AGU - Advocacia Geral da União  
AIMAT - Associação das Indústrias Madeireiras de Altamira  
AIMEX - Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará  
AMAM – Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó  
AMAT – Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins  
AMUCAN – Associação dos Municípios da Calha Norte  
ANEC – Associação Nacional dos Exportadores de Cereais  
AP – Audiência Pública  
AREF - Associação Rondonense de Engenheiros Florestais  
ARPA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia  
ASBF - Associação Sul Brasileira das Empresas Florestais  
Asibama – Associação dos Servidores do Ibama  
ATPF - Autorizações de Transporte de Produtos Florestais  
BASA - Banco da Amazônia  
Bracelpa - Associação Brasileira de papel e celulose  
CAE - Comissão de Assuntos Econômicos  
CAINDR – Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional  
CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural  
C&C - Comando e Controle  
CCJ - Comissão de Constituição e Justiça  
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática  
CDEIC – Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio  
CDS - centro de Desenvolvimento Sustentável

CE – Comissão Especial

CGFLOP - Comissão de Gestão de Florestas Públicas

CITES - Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Flora e Fauna Silvestres de Extinção

CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CNA – Confederação Nacional de Agricultura

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos no Brasil

CNI - Confederação Nacional das Indústrias

CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas

COMEF - Comissão Estadual de Florestas

Conaflor - Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas

Conama - Conselho Nacional do Meio Ambiente

Confea - Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária

CRE – Comissão de Assuntos Econômicos

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CREPAFF – Subcomissão Permanente da Amazônia e faixa de Fronteira

DAS - Direção e Assessoramento Superior

EIA - Estudo de Impacto Ambiental

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária

ESALQ - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz

FAO - Food and Agriculture Organization

Faepa - Federação de Agricultura do Estado do Pará

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FBOMS - Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais

Fetagri - Federação dos Trabalhadores na Agricultura

Fiepa - Federação das Indústrias do Estado do Pará  
FIERO - Federação das Indústrias do Estado de Rondônia  
Flonas - Florestas Nacionais  
FNABF - Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal  
FNDF - Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal  
Funai – Fundação Nacional dos Índios  
Funbio - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade  
Fundeflor - Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal  
FVPP - Fundação Viver, Preservar e Produzir  
GEF - Global Environment Found  
GTA - Grupo de Trabalho Amazônico  
GTAM - Grupo de Trabalho da Amazônia  
GTS - Grupo de Trabalho da Soja  
GTZ - Cooperação Técnica Alemã  
Ibama - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Ideflor - Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IEs – Instrumentos Econômicos  
IGP – Índice Geral de Preços  
Imaflora - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola  
Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia  
Inkra - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais  
Ipam – Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia  
ISA - Instituto Socioambiental  
Iterpa – Instituto de Terras do Pará  
KFW - Banco Alemão de Desenvolvimento  
LANDSAT - Land Remote Sensing Satellite  
LAP - Limitação Administrativa Provisória

LGFP - Lei de Gestão de Florestas Públicas

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia

MD – Ministério da Defesa

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MI - Ministério da Integração Nacional

MJ – Ministério da Justiça

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MP - Medida Provisória

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MS - Ministério da Saúde

NAEA – Núcleo Avançado de Estudos Amazônicos

OGMs - Organismos Geneticamente Modificados

ONGs - Organizações Não-Governamentais

OT – Ordenamento Territorial

PAF - Projetos de Assentamento Florestal

PAOF - Plano Anual de Outorga Florestal

PAS - Plano Amazônia Sustentável

PAERX - Projetos Agroextrativistas

PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PFCA - Produtores Florestais Certificados da Amazônia

PIB – Produto Interno Bruto

PIN - Plano de Integração Nacional

PL - Projeto de Lei

PMFS - Plano de Manejo Florestal Sustentável

PNF - Programa Nacional de Florestas

PNRV – Presente, mas não registrou voto

PPCDAM - Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal

PRODES - Projeto de Estimativa do Desflorestamento Bruto da Amazônia

PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terra e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste

RADAM - Projeto Radar da Amazônia

RDS - Reservas de Desenvolvimento Sustentável

RESEX - Reservas Extrativistas

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

SAGRI - Secretaria de Agricultura

SBS - Sociedade Brasileira de Silvicultura

Sebrae - Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEIR - Secretaria de Integração Regional

SEMA - Secretaria de Meio Ambiente

SFB - Serviço Florestal Brasileiro

SIF - Serviço de Inspeção Federal

SIMBAX - Sindicato das Indústrias do Setor Florestal do Baixo e Médio Xingu

SIMPASA - Sindicato das Indústrias Madeireiras do Sudoeste do Pará

SIPAM - Sistema de Proteção da Amazônia

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia

SNUC - Sistema Nacional de Unidade de Conservação

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TRF - Tribunal Regional Federal

UCs - Unidades de Conservação

UFPA – Universidade Federal do Pará

UnB - Universidade de Brasília

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change

Uniflor - União das Entidades Florestais do Estado do Pará

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

WWF - World Wildlife Fund

| <b>LISTA DE GRÁFICOS</b>   | <b>Página</b> |
|--|---------------|
| Gráfico 1 – Situação jurídica das terras na Amazônia: a distribuição incerta.  | 14            |
| Gráfico 2 – Área deflorestada na Amazônia Legal.   | 28            |
| Gráfico 3 - Número de operações e multas aplicadas pelo Ibama em fiscalizações de desmatamento e madeira ilegal entre 2003 e 2007 na Amazônia Legal.   | 38            |
| Gráfico 4 – Principais razões para o rápido consenso, dado pela união (improvável) de atores, em torno da LGFP: contexto histórico.  | 40            |
| Gráfico 5 – Principais razões para o rápido consenso, dado pela união (improvável) de atores, em torno da LGFP: solução pronta, aguardando um momento político; efeito Marina Silva; e possibilidade de uso econômico da floresta. | 67            |
| Gráfico 6 – Posicionamento do poder executivo federal à proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável.  | 85            |
| Gráfico 7 – Posicionamento dos atores não estatais à proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável.   | 86            |
| Gráfico 8 – Posicionamento dos parlamentares à proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável.   | 87            |
| Gráfico 9 – Posicionamento dos atores políticos à proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável.  | 87            |
| Gráfico 10 – Principais razões para o rápido consenso, dado pela união (improvável) de atores, em torno da LGFP: construção conjunta do PL, marco regulatório, papel da burocracia, acordos negociados.                            | 98            |
| Gráfico 11 - Emendas apresentadas à Comissão Especial.   | 108           |
| Gráfico 12 – Número de emendas oferecidas pelos Estados da Amazônia Legal à Comissão Especial.   | 108           |
| Gráfico 13 – Voto dos senadores presentes.   | 127           |
| Gráfico 14 – Voto dos senadores na Amazônia Legal.   | 127           |
| Gráfico 15 – Voto dos deputados federais às emendas do Senado Federal.   | 129           |
| Gráfico 16 – Iniciativa legal, 1946-2002.  | 140           |
| Gráfico 17 – Tempo de tramitação das principais normas jurídicas ambientais.   | 142           |
| Gráfico 18 – Principais razões para o rápido consenso, dado pela união (improvável) de atores, em torno da LGFP: inexistência de forças contrárias ao PL, força do executivo sob o legislativo.                                    | 152           |

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 19 – Tipificação das emendas propostas à Comissão Especial e em Plenário. | 174 |
|---|-----|

### **LISTA DE TABELAS**

### **Página**

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 - Área desflorestada na Amazônia Legal.   | 28  |
| Tabela 2 – Categoria dos bens, diferenciados pelo acesso e consumo.  | 44  |
| Tabela 3 – Florestas públicas comunitárias.  | 58  |
| Tabela 4 - Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.   | 89  |
| Tabela 5 - Instituições não estatais.  | 91  |
| Tabela 6 - Poder Legislativo.  | 92  |
| Tabela 7 – Classificação dos atores segundo coalizão.  | 95  |
| Tabela 8 - Origem, finalidade e meios propostos para o novo modelo de gestão florestal brasileira.             | 105 |
| Tabela 9 – Votação pelos membros da Comissão Especial.   | 116 |
| Tabela 10 – Voto do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados às emendas do Senado Federal.         | 128 |
| Tabela 11 – Sumário dos principais resultados das etapas do processo legislativo relativo ao PL nº 4.776/2005. | 131 |
| Tabela 12 - Quadro de forças na Câmara dos Deputados, em 2006.   | 139 |
| Tabela 13 - Quadro de forças no Senado Federal, em 2006.   | 139 |
| Tabela 14 – Controle governamental previsto no PL.   | 172 |
| Tabela 15 – Manifestações de Instituições ao PL.   | 188 |
| Tabela 16 - Atores alvo de entrevistas exploratórias.  | 191 |
| Tabela 17 – Composição política dos Senadores selecionados: Partido político e voto.                           | 193 |
| Tabela 18 – Instituições selecionadas para entrevista: Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.             | 196 |
| Tabela 19 – Instituições não estatais selecionadas para entrevista.  | 197 |
| Tabela 20 - Informantes-chave: Parlamentares.  | 203 |
| Tabela 21 – Informantes-chave: poder executivo federal, poder judiciário e não estatais.                       | 204 |

### **LISTA DE FIGURAS**

### **Página**

|  |   |
|--|---|
| Figura 1 - Condições para entrada de um Tema na agenda governamental | 8 |
|--|---|

|   |     |
|---|-----|
| Figura 2 - Localização de frigoríficos e laticínios registrados no Serviço de Inspeção Federal (SIF) e o desmatamento na Amazônia (2003). | 24  |
| Figura 3 - Zonas e pólos madeireiros na Amazônia Legal em 2009.   | 31  |
| Figura 4 - Eixos de transporte e produção de madeira na Amazônia, 2004.   | 32  |
| Figura 5 - Tramitação do PL n° 4.776/2005 na Câmara dos Deputados.  | 121 |
| Figura 6 - Tramitação do PL n° 4.776/2005 no Senado Federal.  | 130 |
| Figura 7 - Posse da terra e as implicações para a Floresta.   | 147 |
| Figura 8 – Critério para seleção de Deputados Federais.   | 195 |
| Figura 9 - Microserrarias do estuário e do Baixo Amazonas, 2004.  | 209 |

### **LISTA DE ANEXOS**

|  |  |
|--|--|
| Anexo 1 – Roteiro das entrevistas semi-estruturadas: alguns exemplos.                              |  |
| Anexo 2 – Emendas ao PL n° 4.776/2005.   |  |
| Anexo 3 – Critérios para seleção dos informantes-chave no Senado Federal.                          |  |
| Anexo 4 - Critérios para seleção dos informantes-chave na Câmara dos Deputados.                    |  |
| Anexo 5 – Demais membros da Comissão Especial.   |  |
| Anexo 6 - Emendas apresentadas à Comissão Especial da Câmara dos Deputados.                        |  |
| Anexo 7 - Audiências Públicas requeridas à Comissão Especial da Câmara dos Deputados.              |  |
| Anexo 8 - Reunião conjunta das Comissões CCJ, CMA e CAE do Senado Federal.                         |  |
| Anexo 9 - Composição da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal e votos dos membros.           |  |
| Anexo 10 - Composição da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e votos dos membros.    |  |
| Anexo 11 - Composição da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e votos dos membros. |  |
| Anexo 12 - Votação nominal no Senado Federal (Amazônia Legal).                                     |  |
| Anexo 13 - Votação nominal dos Deputados Federais (Amazônia Legal) às emendas do Senado Federal.   |  |

## INTRODUÇÃO

Jogos nas arenas, como na antiga Roma. Para participar desse ambiente, atores políticos se posicionam em disputa por seus interesses. Ora se aliam aos leões, ora aos cristãos, a depender do jogo, das alianças que firmam, dos recursos que dispõem e do espaço que têm na disputa. Muitos não surpreendem e assumem posições clássicas ou estratégias, previsíveis, quando tratam de determinados temas. É o caso dos “ambientalistas” e do “agronegócio”, quando o debate se volta para questões ambientais e agrárias: uma tendência natural a posições antagônicas.

A gestão de florestas públicas é um tema complexo, que envolve ideologias, interesses, e até paixões. Afinal, está em jogo uma grande questão internacional: o desmatamento e seus efeitos sobre o planeta. No entanto, o processo de construção e de tramitação legislativa da gestão de florestas públicas para a produção sustentável revelou particularidades curiosas. A negociação de um novo modelo de gestão florestal se deu de maneira razoavelmente simples, com inusitadas convergências de interesses entre atores políticos que em geral não se aliam nas arenas de negociação ou de luta.

O tema também tratou de questões polêmicas, como a privatização das florestas, a internacionalização da Amazônia, a ameaça à soberania nacional, a fragilidade do Estado em fazer valer suas regras, a ameaça aos direitos das populações tradicionais e a possibilidade de incentivo à biopirataria.

As circunstâncias mostram-se ainda mais complexas ao se comprovar a tramitação da matéria em regime de urgência constitucional e a polarização no Congresso Nacional, entre os partidos políticos, nas bancadas dos Estados e dentro da própria base do governo e da oposição.

As organizações não governamentais e os movimentos sociais assumiram posições variadas ao longo do processo de negociação, ora apoiando, ora em resistência. O setor madeireiro e os movimentos sociais pareciam prover dos mesmos princípios ideológicos. O agronegócio e a bancada ruralista do Congresso Nacional não se opuseram.

Este cenário levou a uma convergência inusitada de interesses, refletida na rápida tramitação e na aprovação do Projeto de Lei nº 4.776/2005 no Congresso Nacional. **Quais, então, as razões que propiciaram o rápido consenso, dado pela união (improvável) de atores, em torno de uma questão tão polêmica – a Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP)?**

Como **hipótese**, a tese foi construída em torno da conjugação de um conjunto de circunstâncias que abriram oportunidades para o reconhecimento da questão como um

problema político e sua entrada na agenda de Governo em regime de urgência constitucional.

Objetivamente, esta pesquisa pretende analisar a disputa política em torno do novo modelo de gestão florestal na Amazônia Legal. Especificamente, busca: a) Identificar e analisar os fatos que ajudaram a introduzir na agenda de governo o Projeto de Lei de Gestão de Florestas Públicas; b) Entender o fluxo da política (*politics*), que favoreceu o executivo a construir uma proposta de gestão de florestas públicas; c) Conhecer as alternativas propostas e apontar o mundo da solução (*policies*); d) Analisar as razões da união entre diversos e divergentes atores no apoio à aprovação da Lei de Gestão de Florestas Públicas; e) Conhecer a tramitação legislativa do Projeto de Lei de Gestão de Florestas Públicas; f) Compreender as razões da posição do agronegócio, dos movimentos sociais e do setor ambiental; g) Avaliar a força do Poder Executivo diante do Legislativo; e h) Identificar as principais polêmicas em torno da concepção do Projeto de Lei de Gestão de Florestas Públicas.

Como se vê, a disputa política em torno do novo modelo de gestão florestal na Amazônia Legal é o objeto central desta pesquisa. Para entendê-lo, este trabalho faz as análises voltadas para a Amazônia Legal, haja vista a concentração de florestas públicas federais (93%) nesta região (BRASIL, 2010). Recorta o estado do Pará, que está no topo da lista dos estados com maior índice de desmatamento<sup>1</sup> e reúne o percentual de 38% dos maiores desmatadores de florestas do País<sup>2</sup>. Ademais, 13 de seus municípios integravam, em 2008, a lista dos 36 que têm tido ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento na Amazônia (Portaria do Ministério do Meio Ambiente, MMA, nº 28, de 24/01/2008).

O Pará possui presença significativa de pólo madeireiro e ainda é o maior produtor de madeira nativa do Brasil (VERÍSSIMO & BARROS, 1996). Sua aptidão para a atividade florestal é notória, devido à existência de florestas com grandes estoques de madeira e uma localização estratégica em relação aos mercados nacional e internacional.

O Pará avançou, após a aprovação da LGFP, no ordenamento institucional e legal necessário ao cumprimento das diretrizes preconizadas pela Lei. Após a promulgação da Lei Estadual nº 6.963/2007, o estado criou o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – Ideflor, órgão gestor das florestas públicas para produção sustentável, e o Fundo Estadual de Desenvolvimento Florestal – Fundeflor, responsável pela promoção,

---

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais/Projeto de Estimativa do Desflorestamento Bruto da Amazônia (INPE/PRODES). Taxas anuais. Dados disponíveis em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>. Acesso em 18/01/2010.

<sup>2</sup> Informação disponível em: <http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=4385>. Acesso em 13/09/2009.

fomento e apoio ao ordenamento, a diversificação, a verticalização e a dinamização das atividades sustentáveis de base florestal no estado.

A mesma norma também criou a Comissão Estadual de Florestas – COMEF, órgão consultivo do Ideflor e do Fundeflor, composta por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos profissionais da área florestal das organizações não-governamentais e dos representantes de associações de comunidades locais.

Completa-se, assim, o quadro das entidades necessárias à gestão das florestas públicas estaduais: o poder concedente – a Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA; o órgão gestor – o Ideflor; o órgão licenciador – Diretoria de Controle e Qualidade Ambiental, e o órgão consultivo – a COMEF.

Por fim, no curso do processo legislativo, por ocasião das discussões no Congresso Nacional, foram apresentados vários requerimentos que solicitavam a presença de especialistas convidados a comparecerem à Comissão Especial para discorrerem sobre o tema. Aproximadamente metade desses convidados possuía foco e atuação direta no estado do Pará. Cita-se, como exemplo, as principais associações dos municípios (Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins - AMAT, Associação dos Municípios da Calha Norte - AMUCAN, e Associação dos Municípios do Arquipélago do Marajó - AMAM), instituições não governamentais com representação em Belém (Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia - Ipam e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - Imazon), Federações de Agricultura, do Comércio e das Indústrias do Estado, bem como órgãos públicos (Instituto de Terras do Pará - Iterpa e os Institutos de Colonização e Reforma Agrária regionais – Belém e Sul do Pará).

Na zona do estuário do Rio Amazonas a produção de madeira em tora é expressiva. Representa 26% do Estado (VERÍSSIMO *et alli*, 2006) e tem como principal pólo madeireiro a cidade de Breves. A exploração madeireira ocorre, nessa região, de forma seletiva e esporádica desde o século XVII, mas vem ocorrendo de forma mais intensa, a partir da década de 1960, com a instalação de grandes indústrias (LENTINI *et alli*, 2005a).

Na região da Transamazônica, nas proximidades do rio Xingu, a produção de madeira, ainda que incipiente, é crescente e representa 6% da produção do estado (*ibid*). Associada à exploração ilegal do recurso florestal, essa região foi alvo das principais medidas do Governo Federal de comando e controle e da suspensão dos Planos de Manejo Florestal em áreas públicas a partir de 2004.

Para responder ao objetivo central deste estudo, recorreram-se às pesquisas qualitativas e quantitativas. O apêndice 1 traz o detalhamento e a descrição da metodologia

de pesquisa. Três estratégias, no entanto, foram essenciais para a resolução da questão desta tese.

Na primeira delas, está a coleta e análise de dados e fatos ocorridos entre 2003 a 2006. O ano de 2003 marcou o início do estrangulamento do setor madeireiro em função da decisão do Ibama em suspender a aprovação e a execução de planos de manejo florestais em áreas públicas. Para tanto, foram pesquisados e analisados documentos formais, a exemplo do memorando circular do Ibama enviado às suas superintendências exigindo que adotassem as medidas necessárias ao atendimento da decisão em suspender os planos de manejo especificados; notícias em sites governamentais e não governamentais, jornais e revistas de repercussão nacional; e estudos produzidos por instituições de pesquisa, como o Imazon.

Até o ano de 2006, quando o Projeto de Lei (PL) se transformou em norma jurídica, foram estudados analisados e sistematizados: a) o trâmite legislativo; b) os documentos produzidos pela Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas, Conaflor; c) as informações adquiridas nos arquivos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; d) as notas taquigráficas das audiências públicas, dos seminários e das reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas em ambas as Casas do Congresso Nacional, incluindo as emendas, os pareceres, os votos e as discussões.

Na segunda, está a pesquisa de campo - necessária para entender a cadeia de custódia<sup>3</sup> dos produtos da floresta. Também importou conhecer as dificuldades do setor madeireiro após a intensificação das ações de comando e controle e da suspensão dos Planos de Manejo Florestal em áreas públicas. Para tanto, visitou-se, entre 2008 e 2009, entre 5 e 10 serrarias, assentamentos e áreas de manejo nas cidades de Anajás/PA e Breves/PA, localizadas no Arquipélago do Marajó (zona do estuário do rio Amazonas) e de Altamira/PA, situada na área da rodovia BR-230 (região da transamazônica).

Todas essas informações possibilitaram consolidar as principais opiniões dos atores, preocupações e posições; seus interesses, suas alianças, seus projetos; identificar os leões e os cristãos, nem bons, nem maus. Assim, foi possível a realização, entre 2010 e 2011, de entrevistas exploratórias e individuais semi-estruturadas – base da terceira estratégia.

Partiu-se do conceito de atores políticos a partir de Rúa (1998). Disto, estabeleceram-se os critérios para identificação dos principais atores políticos envolvidos no processo de formulação e elaboração da LGFP: poder executivo federal, poder judiciário, poder legislativo e instituições que protagonizam as ações coletivas na sociedade civil. Estas

---

<sup>3</sup> Conjunto das sucessivas etapas de transformação ou comercialização de produtos florestais desde as unidades de manejo florestal até o consumidor final, controlado em cada etapa, o conteúdo de matéria-prima oriunda de cada unidade de manejo florestal (Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT/NBR 14790/2001).

instituições, aqui denominadas não-estatais, seguiram o conceito Gohn (2010). Em seguida, identificaram-se os informantes-chave do conjunto desses atores; elaborou-se o roteiro de entrevistas semi-estruturadas e realizaram-se as entrevistas com os informantes-chave do conjunto de atores políticos identificados. Foram envolvidas 46 instituições e 101 informantes. Desse total, 91% foram entrevistados.

Durante as entrevistas, novos dados para a pesquisa foram sendo acrescentados. A participação das audiências públicas e das reuniões na Câmara dos Deputados acerca do PL nº 1.876/99 que trata da revogação do Código Florestal, bem como a atuação com Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas para contrariar o parecer do relator a favor dessa matéria, possibilitaram, por exemplo: a) vivenciar a tramitação de um PL; b) conhecer a linha ideológica e argumentativa dos principais deputados e atores ligados ao setor agropecuário e ambientalista; c) entender como são feitas as negociações e as alianças para aprovar ou obstaculizar projetos; e d) entender as estratégias de atuação das ONGs dentro do Congresso Nacional.

A tese está estruturada em seis capítulos, que analisam o objeto da Tese. Todos eles são autônomos, mas coerentes entre si. Ainda que independentes, se complementam e se relacionam. São eles, em conjunto, que fornecem os elementos que explicam o problema investigado e respondem à questão central da pesquisa. Cada qual possui uma questão particular, sustentada por uma hipótese e, ao longo deles, os argumentos são construídos. Por esta razão, há pontos de interface entre os capítulos, os quais retomam análises feitas anteriormente.

Ao final, apresentam-se os resultados em gráfico, que ilustram as 10 razões destacadas pelos atores políticos como fatos que impulsionaram o tema para a aprovação do PL em estudo. Cada capítulo, no entanto, identifica, analisa, critica e discute parte dos resultados da pesquisa. Alguns deles tratam apenas de uma razão; outros, por possuírem vínculos diretos, agrupam mais de uma delas. Desta forma, os gráficos apresentados em cada capítulo destacam apenas o assunto nele abordado e a área sombreada dos gráficos, apesar de refletir os resultados da pesquisa, é tema tratado em novos capítulos.

O capítulo I discute a origem e os reflexos das crises socioambientais que se tornaram um problema político e demandaram atenção do governo. Respondeu à seguinte questão: Quais foram os problemas que, em conjunto com outros fatores, ajudaram a introduzir na agenda de governo o PL de Gestão de Florestas Públicas?

Os problemas ali analisados entraram na agenda de decisão quando dois novos elementos foram agregados: a construção de uma solução para o problema apresentado e o surgimento de oportunidades políticas. No capítulo II esses fatores são vistos a partir das seguintes indagações: Em que consiste a alternativa escolhida pelo Estado para a gestão de

um bem que é de interesse comum? E quais foram as condições políticas que favoreceram a decisão estatal?

A construção dos argumentos para os dois primeiros capítulos se sustentou nas teorias de políticas públicas (Kingdom, 2006; 1995) sobre os motivos que levam um determinado problema a condição de problema político: problemas, políticas (*policies*) e política (*politics*). Para esta teoria, toda política pública envolve elementos de oportunidade (capítulo II) e de crise (capítulo I).

O capítulo III direciona para outros fatores que ajudaram na aprovação da matéria e na construção de consensos entre os atores políticos. Constrói, sob a teoria de Sabatier & Weible (2007) e Lindblom (1979), a resposta que esclarece os aspectos que tornaram possível a união de diversos e divergentes atores no apoio à aprovação da LGFP: os acordos negociados em situação de crise.

Esse capítulo vai além: analisa o posicionamento dos atores políticos em relação à gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Evidencia o papel da burocracia na construção das alternativas e a sua atuação como agente do processo decisório. Utilizou-se dos conceitos de Peters (1981) e de Weber (1963) para entender as funções e disfunções da burocracia.

Mostra, por fim, o predomínio da pluralidade como modelo de distribuição de poder na sociedade brasileira (defendido por Dahl, 1967 e Pareto, 1966), que apostou em um novo marco regulatório como uma saída interessante para o setor florestal e para as comunidades locais.

No desenho das políticas públicas é freqüente a busca, dentro do Congresso Nacional, dos acordos baseados em negociações (PARADA, 2006). Entender a tramitação legislativa do PL nº4.776/2005 é o foco do capítulo IV.

Aspectos externos aos atores são tratados no capítulo V, que identifica as razões da pouca expressão da bancada ruralista do Congresso Nacional e dos outros atores que costumeiramente se colocaram em posição de oponente às propostas que convergem para temas ambientais e agrários: o agronegócio. Percebe-se a inexistência de mobilização de forças contrárias capazes de vetar o PL. O capítulo também mostra a força do poder executivo sobre o legislativo e dá atenção para a disciplina partidária que garante a aprovação ou a rejeição das matérias em votação.

O capítulo VI busca responder as razões para as divergências ao corpo da proposta, os argumentos que sustentaram as posições antagônicas e entender como os embates foram, por fim, solucionados. Mostra, assim, as principais polêmicas ocorridas durante a construção do PL e de sua tramitação.

O contexto de desmatamento crescente, o caos fundiário e o estrangulamento do setor madeireiro, bem como a conseqüente necessidade de estabelecer acordos negociados em razão dessas crises, foram, segundo os atores políticos, as principais razões que resultaram na coalizão de interesses para a aprovação do PL nº4.776/2005.

Importa esclarecer que esta pesquisa não se voltará para o modelo de gestão indireta, ou seja, as concessões florestais, visto que a norma jurídica advinda do PL nº4.776/2005 trata da criação de um sistema público de gestão florestal. A gestão indireta é, pois, apenas um dos instrumentos. Tampouco analisará a eficiência e eficácia da Lei gerada. O objeto da pesquisa é, como se vê, a disputa política em torno do processo de elaboração de uma Lei que se propôs a regular a exploração dos recursos florestais em terras públicas.

## O ESTABELECIMENTO DE UMA AGENDA: A ORIGEM DA DISPUTA Desmatamento, caos fundiário e estrangulamento do setor florestal

### 1. Introdução

Não há uma força única que impulse ou que explique sozinha a dinâmica dos processos de desmatamento na Amazônia. As causas são diversificadas e decorrem de uma intrincada e complexa teia de variáveis e fatores. A interação entre os distintos agentes impossibilita a separação dos impactos causados por cada um e sua importância relativa. Ademais, a dinâmica dos desmatamentos difere entre os estados da Amazônia, que têm suas políticas fundiárias e seus históricos de ocupação distintos.

Ainda assim, em razão de novo incremento de desmatamento, iniciado em 2001 e ápice entre 2003 e 2004, priorizou-se uma avaliação cuidadosa dessas causas, que resultou num conjunto de ações integradas do poder público – o Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal/PPCDAM (BRASIL, 2005b). Em consonância com o Plano Amazônia Sustentável/PAS (Brasil, 2008b), o PPCDAM propõe a direção das ações governamentais para um novo modelo de desenvolvimento da região consideradas prioritárias por sua relevância na contenção do desmatamento na Amazônia Legal.

Dentre os principais fatores relacionados ao desmatamento na Amazônia, reconhecidos pelo PPCDAM, encontram-se: a) o caos fundiário e a insegurança jurídica das terras, advindas de um processo histórico peculiar de ocupação; b) o avanço da fronteira para a expansão da agropecuária; e c) a deficiência nos mecanismos de monitoramento, controle ou de incentivos econômicos para o uso das florestas<sup>4</sup> em bases sustentáveis.

Este capítulo trata de refletir sobre essas questões, remetidas a uma crise governamental, reflexo dos altos índices de desmatamento; dos conflitos e violência provenientes da instabilidade agrária; e da paralisação do setor florestal, base da economia da Amazônia, em especial do estado do Pará.

Procura responder à seguinte questão: ***Quais foram os problemas que, em conjunto com outros fatores, ajudaram a introduzir na agenda de governo o Projeto de Lei de Gestão de Florestas Públicas?***

---

<sup>4</sup> São duas as principais definições de “Florestas”. A primeira, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação, FAO. Disponível em <http://www.fao.org/forestry/media/7797/1/0/>. Acesso em 13/01/2009. A segunda, da United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC. Acordo de Marrakesh e Declaração de Marrakesh. Disponível em [http://unfccc.int/cop7/documents/accords\\_draft.pdf](http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf). Acesso em 13/01/2009.



### 2.1.1 Ocupando para ocupar

A utilização de terras em sesmaria como instrumento de povoamento e colonização nos meados do século XVIII se constituiu de uma organização social em que todas as atividades giravam em torno do dono, do patriarca (HEBETTE, 2004a) e movida pela força do trabalho escravo.

Após a abolição das sesmarias, com a Lei de Terras de 1850, as fazendas de lavoura se reduziram por falta de mão-de-obra, tendo permanecido as fazendas de gado sob um novo comando – ao do coronel. Este não é somente o patriarca da família, mas o pecuarista que dirige a empresa, o chefe político que todo eleitor deve fidelidade, o delegado de polícia, o juiz; é o dono da terra e dos que nela habitam (*ibid.*).

Novas formas de dominação marcaram o século seguinte, dada às novas configurações das atividades econômicas. A primeira organização gira em torno do seringal e a relação dos seringueiros com os donos das terras é identificada por aviamento, uma forma de escravidão por dívida. A segunda, com a queda da borracha, se dá com os castanhais. Há alteração na relação e o aforamento dá as regras do jogo, ou seja, o domínio perpétuo do recurso pelo privado.

Ocorre que, no fim deste mesmo século, XIX, os nordestinos, expulsos de suas terras, seja pela condição climática ou por razões de ordem econômica e social, passaram a constituir novas formas de ocupação do espaço amazônico configurado pela prática do plantio em roças. Tem-se, então, outra forma de organização social, uma espécie de campesinato, mas, diferentemente dos seringueiros, castanheiros ou vaqueiros, não eram mandados (*ibid.*) e tinham como base o trabalho familiar.

As terras da Amazônia nesse período eram consideradas bens livres. Não eram mercadoria, mas uma indicação de poder e um meio de controle político (*ibid.*). Sem preço, mas não sem valor, a terra era a sustentação de outras riquezas e, fundamentalmente, dos recursos naturais a ela atrelados: a borracha, os produtos madeireiros e os minérios.

Esse contexto, bem diferente das percepções dos agentes econômicos do sul e sudeste, atraiu, no mesmo período, os especuladores dessas regiões, que adquiriam terras a um preço irrisório e as revendiam a novos preços, sempre mais elevados.

Desde então se tornaram comuns certas práticas que ainda hoje ocorrem, associadas, de maneira direta ou indireta, à grilagem de terras, tais como: a venda de uma mesma terra a compradores diversos; a revenda de títulos de terras públicas; a falsificação e a demarcação da terra comprada por alguém numa extensão muito maior do que a que foi originalmente adquirida, com os devidos documentos ampliando-a; a confecção ou adulteração de títulos de propriedade e certidões diversas; a incorporação de terra pública a terras particulares; a venda de títulos de terra atribuídos a áreas que não correspondem aos

mesmos; a venda de terra pública, inclusive indígena e em áreas de conservação ambiental, por particulares a terceiros; e ainda, mais recentemente, a venda de terra pública pela internet como se os vendedores fossem seus reais proprietários, com base em documentação forjada (LOUREIRO & PINTO, 2005).

A Comissão Parlamentar de Inquérito instalada (CPI) pela Câmara dos Deputados, em 2000, para investigar a ocupação de terras públicas na Amazônia - a CPI da Grilagem - concluiu<sup>5</sup> que “a atividade notorial e registral tem grande importância no contexto da grilagem, porque é através da lavratura das certidões e do registro que são aparentemente legitimados os títulos que servirão para alicerçar a apropriação ilegal de terras”.

A grilagem tem se beneficiado, historicamente, dos seguintes fatores: a) reconhecimento (previsão legal) do desmatamento, mesmo realizado em áreas públicas, como benfeitoria, para fins de regularização fundiária; b) fragilidades de processos discriminatórios e de averiguação da legitimidade de títulos; c) falta de supervisão dos cartórios de títulos e notas; d) baixo preço da terra e elevado retorno das atividades econômicas predatórias; e) interesses políticos que incentivam ocupações de terras por posseiros; e f) especulação relacionada com expectativas de desapropriações e/ou instalação de infraestrutura (BRASIL, 2005a).

Há, também, a conivência direta e indireta de instituições governamentais, que admitem a titulação de terras devolutas aos correligionários do poder, a *laranjas* ou mesmo a fantasmas que, após a obtenção do registro repetia o mesmo procedimento nos Institutos de Terras, no cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e junto à Receita Federal<sup>6</sup>.

Até a década de 1960, as terras da Amazônia pertenciam basicamente à União e aos Estados. Do total das terras registradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1960, 87% eram constituídas de matas e terras incultas, exploradas por caboclos e ribeirinhos que viviam do extrativismo; 11% somavam-se os pastos naturais, onde os antigos fazendeiros assentaram suas fazendas seculares de gado, cujos títulos de terra eram igualmente antigos; e o restante, equivalente a 1,8%, era ocupado por lavouras, das quais metade não possuía título de propriedade privada (LOUREIRO & PINTO, 2005).

A quase totalidade das terras da Amazônia era, portanto, constituída por terras públicas ou sem titulação e ocupada por pequenos posseiros que nelas haviam constituído seu trabalho efetivo e habitavam a região por gerações seguidas, sem disputa ou conflito.

---

<sup>5</sup> Relatório final e demais documentos relacionados aos trabalhos da CPI estão disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazonia/relatoriofinal.html>. Acesso em 17/10/2010.

<sup>6</sup> Grilagem: balanço definitivo. Disponível para download em [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br). Acesso em 17/10/2010.

Parte indissociável de suas existências, estas terras, jamais foram questionadas acerca da existência de donos mais legítimos que eles próprios (*ibid.*).

Durante os anos de 1960 e 1970, os principais obstáculos ao desenvolvimento dos países periféricos, como o Brasil e de regiões economicamente atrasadas, a exemplo da Amazônia, eram atribuídos a dois problemas básicos: à insuficiência de capitais produtivos e de infra-estruturas capazes de pôr em marcha novos investimentos (*ibid.*).

A atração de capitais produtivos passou, então, a ser o cerne do novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia e a base das políticas dos governos militares pós-1964 para desenvolver e integrar a região ao mercado nacional e internacional. Tais iniciativas correspondiam à necessidade de facilitar a promoção do desenvolvimento industrial do centro-sul, que exigia não somente a alocação de seus produtos no mercado, mas também o abastecimento constante de novas fontes de matérias primas. Desta percepção, a ligação dos mercados via transporte rodoviário foi uma das saídas, tendo sido construída, ainda no governo de Juscelino (1956-1960), as rodovias Belém-Brasília e Brasília-Acre. A Amazônia passa a ser percebida como uma fonte privilegiada de recursos naturais e um mercado interessante para a distribuição de produtos da indústria moderna.

Também no plano geopolítico, a participação do Brasil na II Guerra Mundial acabou revelando a extrema incapacidade da região de proteção contra invasões (HEBETTE, 2004b), dada a sua condição demográfica. Seu vazio, percebido como isolamento e fragilidade, propiciou a elaboração de um plano estratégico de povoar a Amazônia, já no regime militar (1964-1985), sob a ótica do slogan “integrar para não entregar”.

Durante séculos, a Amazônia estruturou-se em função dos rios, nos quais, em suas confluências, localizavam-se as cidades. Ainda que essa situação perdure, por muito tempo a Amazônia brasileira permaneceu como fronteira<sup>7</sup> econômica, demográfica e geopolítica do país. Para outros países, a Amazônia é uma fronteira percebida como espaço a ser preservado para a sobrevivência do planeta; internamente, o interesse dominante atribui à Amazônia a condição de fronteira de recursos, isto é, área de expansão do povoamento e da economia nacionais, que deve garantir a soberania do Brasil sobre esse imenso território (BECKER, 2004).

Os censos demográficos e econômicos de 1970 a 2000 apresentam evidências adicionais das características de fronteira da Amazônia e a dinâmica de sua ocupação ao longo deste período. Em 1970, a Amazônia era um vazio demográfico com densidade geográfica média de aproximadamente 1,5 habitantes/km<sup>2</sup>. Nas décadas que se seguem (1980-2000) a dinâmica de ocupação da fronteira foi avassaladora. O crescimento

---

<sup>7</sup> Fronteira, para Becker (2004), é conceituada como um espaço não plenamente estruturado e, por isso mesmo, potencialmente gerador de realidades novas.

populacional, em grande parte devido aos fluxos imigratórios das demais regiões do país, foi de 3,5% ao ano, quase o dobro da taxa média nacional no mesmo período (MARGULIS, 2003). Destaca-se que a baixa densidade populacional é compatível com a capacidade de suporte ecológico da floresta e intensificar o povoamento implica intensificar a degradação da floresta.

Nessa perspectiva, a dinâmica da ocupação significou a conversão de florestas para uso agropecuário, em 2003, de cerca de 12% do território amazônico (*ibid.*). No entanto, os processos de ocupação econômica e demográfica da fronteira amazônica foram articulados e dependentes não somente dos impulsos econômicos oriundos do centro-sul do país mas, sobretudo, das políticas públicas.

A construção da rodovia Transamazônica, em 1970, por exemplo, visou oferecer as *terras sem homens da Amazônia aos homens sem terra do Nordeste*. A esta política associou-se o assentamento das famílias migrantes por meio de projetos de colonização efetivados pelo Incra. Sem apoio à saúde, sem assistência técnica e num ambiente alheio a sua tradição cultural (*ibid.*), os colonos convidados do nordeste foram, com o passar do tempo, abandonados a si mesmos. O interesse do Governo passa a ser o estímulo à implantação de atividades produtivas em grandes extensões de terra, por meio de inúmeros artifícios.

Dentre as medidas tomadas pelo Governo Federal na década de 1970 para ocupação e integração da região, destacam-se a criação do Incra, a implantação do Plano de Integração Nacional (PIN), do Programa de Redistribuição de Terra e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA) e do Projeto Radar da Amazônia (RADAM).

Nesta perspectiva, em prol do desenvolvimento e da segurança nacional, o Governo Federal tomou para si a titularidade das terras dos estados amazônicos. Mas a razão de fato esteve no controle das terras como meio de retomar o poder político e enfraquecer as oligarquias estaduais. Para Loureiro & Pinto (2005) esta prática consubstanciou o confisco de terras, as quais eram incorporadas à esfera federal, mediante decretos presidenciais<sup>8</sup>, sem aviso prévio aos governos estaduais ou indenização posterior.

Num processo conhecido como a federalização das terras amazônicas, foram retiradas do domínio dos estados as terras situadas dentro de uma faixa de 100km de cada lado de todas as estradas federais existentes, em construção ou simplesmente projetadas e não iniciadas, sob a égide da necessidade de segurança e de desenvolvimento. Às margens das estradas, a degradação ambiental se acentuou e a disputa pela terra possibilitou a

---

<sup>8</sup> Decreto-Lei nº 1.164, de 1971. Revogado pelo Decreto-Lei nº 2.375/1987.

emergência de conflitos sócio-ambientais, que se agravavam na medida em que o modelo de desenvolvimento se estruturava.

### **2.1.2 Onde está o quê e de quem é o quê?**

A apropriação privada de terras públicas, devolutas ou não, foi estimulada e favorecida pelas políticas públicas associadas à “Marcha para o Oeste”<sup>9</sup>. O poder público, ao não promover a totalidade das ações discriminatórias necessárias na Amazônia Legal e as respectivas arrecadações das terras devolutas; e ao não manter um controle efetivo quanto às terras já arrecadadas, seja regularizando seus ocupantes, seja destinando aquelas ainda vagas, tem responsabilidades a repartir.

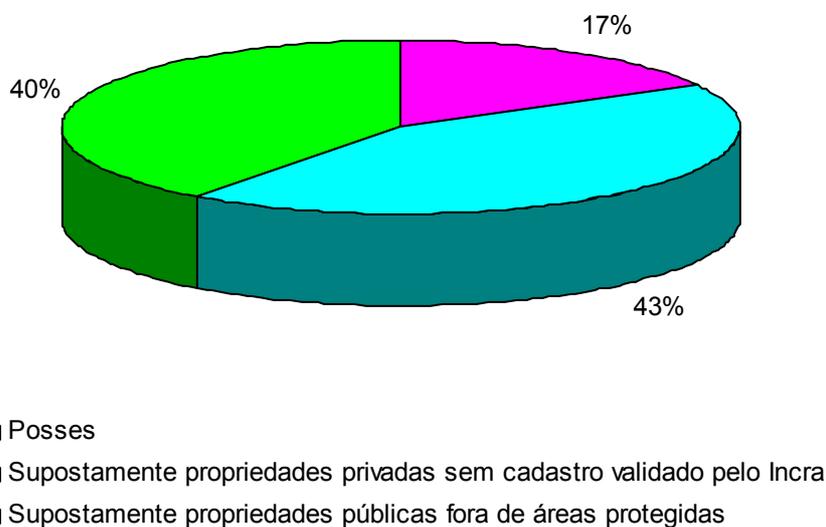
Até hoje, por não terem sido identificadas, arrecadadas, cadastradas/georreferenciadas e matriculadas todas as terras de domínio público, o Estado brasileiro não sabe quem se apropriou do território pátrio, legal ou ilegalmente. Tal situação possibilita a ação de invasores e grileiros, que se valem da insegurança jurídica fundiária para invadirem grandes extensões de terras públicas, expulsando os posseiros porventura existentes e delas se apropriando.

A incerteza sobre o direito de propriedade de cerca da metade da Amazônia Legal, 53%, (BRITO & BARRETO, 2009) afeta o controle do Estado sobre suas áreas e o avanço exitoso de políticas públicas. Estudos desses autores mostram, a partir desse percentual, um quadro de grande incerteza fundiária. O gráfico 1 inclui as terras privadas sob suspeita de ilegalidade, as áreas legalmente consideradas sem alocação e as posses sem reconhecimento legal.

---

<sup>9</sup> A “Marcha para o Oeste” foi um projeto do governo de Getúlio Vargas (Estado Novo), para ocupar os vazios demográficos, por meio de absorção dos excedentes populacionais que faziam pressão no centro-sul do país. Incorporou, para Vargas, “o verdadeiro sentido de brasilidade”, uma solução para os infortúnios da Nação. Consubstanciava em política demográfica de incentivo à migração, criação de colônias agrícolas, construção de estradas, reforma agrária, e incentivo à produção agropecuária. (GARFIELD & COLLEGE, 2000).

Gráfico 1 - Situação jurídica das terras na Amazônia: a distribuição incerta



Elaboração própria. Fonte: Dados do Incra, citados por BRITO & BARRETO, 2009.

Evidencia-se o descontrole estatal sobre as terras da Amazônia, agravado pela redução desde 1990 das ações de regularização fundiária na região (BRASIL, 2007c). Por consequência, o processo de grilagem de terras públicas se intensificou e a pressão dos movimentos sociais levou o governo a tentar retomar o controle de suas terras.

Essas políticas, de retomada do controle das terras, com a realização de novas discriminatórias administrativas, distribuição de terras e titulação por parte do Estado, todavia, são recentes.

As principais ações do governo federal em identificar suas áreas e conhecer a estrutura e situação fundiária iniciaram em 1997, quando houve a tentativa de unificar os registros cadastrais dos entes federados. Frustrada pela inexistência de dados confiáveis, dois anos depois, o governo federal determinou o recadastramento de todos os imóveis rurais com área igual ou superior a 10 mil hectares em alguns estados da federação.

Entre 1999 e 2000, o Incra, por meio das Portarias 596/99 e 558/99 tentou sistematizar as informações referentes aos imóveis rurais. A partir de 2001, a Lei nº10.267/2001, caracterizada se por ser uma medida para estabelecer o controle sobre os registros de imóveis, instituiu o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR. Passou a obrigar as propriedades a ter a sua localização georreferenciada em procedimentos normatizados pelas Instruções Normativas 12/2003 e 13/2003 do Incra, bem como a Portaria 1.101/2003.

Em 2005 a ocupação frágil na região norte, na forma de posse, envolvia mais de 30 (trinta) milhões de hectares, representando 250 (duzentos e cinquenta) mil imóveis, 67% de total de imóveis na região (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

Os resultados dessas medidas foram parciais e até 2007 o cadastro de 57 (cinquenta e sete) milhões de hectares estava em trâmite ou não possuía qualquer informação; e cerca de 20 milhões de hectares tiveram o cadastro cancelado (BRITO & PINTO, 2007).

Há, assim, a necessidade de se criar um ambiente de estabilidade como condição de implantação de estratégias de desenvolvimento para a região. A irregularidade de ocupação territorial, herança histórica, se traduz em um processo que não encontrou e nem respeitou qualquer ordenamento normativo estatal. O Estado, por sua vez, não possui segurança para identificar e qualificar a situação cadastral de suas áreas.

A Portaria nº10/2004/ Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA/Incrá<sup>10</sup> trata de um instrumento para iniciar um processo de qualificação do cadastro do Incra em relação às áreas federais da Amazônia, por meio do georreferenciamento. A portaria também propõe bloquear novas solicitações de declarações de posse para evitar ampliar as dificuldades para a implantação do processo de regularização e destinação das áreas federais.

Essa portaria, com prazo exíguo para recadastramento, assim como a determinação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em suspender os Planos de Manejo aprovados em área pública<sup>11</sup>, foram aspectos muito discutidos durante a tramitação do PL em estudo.

E, de fato, a declaração de posse emitida pelo Incra, mesmo sem o cumprimento dos requisitos mínimos exigidos pelo Estatuto da Terra<sup>12</sup>, era utilizada para requerer a autorização para exploração florestal no Ibama. Ambas as medidas, ocorridas entre 2004 e 2005, impactaram fortemente o setor produtivo, que se viu imobilizado em continuar suas atividades. Tendo resultado imediato, dado o cumprimento das normas pelos órgãos de governo, os cartórios, bancos e outras instituições foram comunicadas e orientadas para as novas condutas. Disto, madeireiros e fazendeiros da região de Santarém bloquearam estradas durante 10 dias, exigindo a revogação da Portaria e a liberação dos Planos de Manejo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

Apesar da constituição de diversas normas legais, inexistem, ainda, políticas públicas eficientes de combate à grilagem de terras na Amazônia Legal e de ordenamento fundiário. Há ineficiência na fiscalização junto aos cartórios de registro de imóveis, insuficiência de pessoal e de estrutura adequada nas instituições públicas, inoperância das normas jurídicas

---

<sup>10</sup> Portaria assinada pelo Presidente do Incra e pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário. Elaborada em conjunto com MMA, Ibama e Casa Civil.

<sup>11</sup> Detalhe no item 3.3.2

<sup>12</sup> Cultura efetiva e moradia habitual são os quesitos que dispõe a Lei nº 4.504/64.

estabelecidas, e responsabilidades não assumidas ou parcialmente assumidas pelos órgãos de governo.

Além disso, desde 2003, por falta de regularização fundiária, ocupantes de terras públicas não conseguem obter licenças ambientais para realizar o manejo florestal, peça fundamental para a exploração e comercialização legal dos produtos e serviços da floresta.

As ocupações irregulares, posses e a falta de informação fundiária são alguns dos elementos que dificultam a implantação da política de gestão de florestas públicas que prevê a concessão de áreas públicas para manejo florestal. Em 2006, por exemplo, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) não possuía informações referentes à titularidade de 40% da área prioritária para aplicação da Lei de Gestão de Florestas Públicas<sup>13</sup> (BARRETO *et alli*, 2009).

Em suma, a incerteza fundiária também é reflexo da falta de documentação consistente da locação física dos imóveis rurais inseridos no cadastro de terras do Incra e registrados nos cartórios da Amazônia. Esses fatos, associados às demandas pela regularização das posses, levou o governo federal a publicar a Medida Provisória, MP nº458/2009 (Box 1). Várias dessas demandas foram tratadas durante a tramitação da PL que tratou da gestão de florestas públicas para a produção sustentável (vide capítulo VI).

**Box 1 – Programa Terra Legal, uma síntese.**

A aplicação da norma convertida, a Lei nº11.952/2009, tem sido feita por meio do Programa intitulado “Terra Legal”, coordenado pelo MDA. Objetiva titular as propriedades de terras públicas ocupadas por posseiros na Amazônia Legal. Combinam os critérios: posses de até 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não excedam 1.500ha (mil e quinhentos hectares) e ocupadas antes de 1º de dezembro de 2004.

O Programa prevê cadastramento de posses, georreferenciamento, emissão de títulos e avaliação pós-titulação. A titulação será gratuita para as posses de até 1 (um) módulo fiscal; entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais, será cobrado pela terra um valor inferior ao preço de mercado, com 20 anos para pagamento e 3 (três) anos de carência; e entre 4 (quatro) e 15 (quinze) módulos fiscais, o valor da área será o de mercado, descontadas as benfeitorias. Como condição, os proprietários deverão cumprir a legislação ambiental vigente e não vender a área titulada nos próximos 10 (dez) anos.

Brito e Barreto (2010) mostram que na fase de georreferenciamento, a atuação no primeiro ano do Programa concentrou-se na contratação de empresas terceirizadas para realizar o serviço, e na revisão e adaptação de normas e procedimentos realizados pelo governo federal para verificar o resultado do trabalho dessas empresas. No entanto, ainda não houve avanços para evitar sobreposição de títulos privados. Acrescentam: “em 12 meses, o programa emitiu apenas 216 títulos, decorrentes de processos de regularização anteriores ao Programa” (p. 10).

<sup>13</sup> Faixa de 100 quilômetros em torno da rodovia BR-163.

### 2.1.3 O alvo da crise

A suspeita de irregularidade sobre a titularidade das áreas estimula a disputa pela posse das terras. São notórias as grandes omissões ou conivências do Estado nos cenários marcados pela apropriação ilegal dos recursos naturais. A violência ligada à luta pelo acesso à terra também esteve presente em várias formas desde a colonização.

Este tipo de violência, manifestada de diferentes formas, ganhou mais evidência a partir da década de 1960, quando a fronteira agrícola foi empurrada em direção à região Amazônica, com as ondas de migração para a região.

A apropriação ilegal de terras públicas também é marca da estrutura fundiária brasileira, caracterizada como componente importante do processo de concentração de terra. Somente no Pará, por exemplo, há mais de 30 milhões de hectares grilados<sup>14</sup>. O relatório da *CPI da grilagem* (pg. 230) apontou, em 2000, a apropriação privada por um único detentor, de cerca de 12 milhões de hectares, o que corresponde a 9,6 % do estado do Pará.

Freqüentemente a grilagem de terras se relaciona a inúmeros atos ilícitos, como o porte ilegal de armas, o trabalho escravo e outras violações dos direitos trabalhistas, a evasão de impostos, a garimpagem ilegal de madeiras e a lavagem de dinheiro do narcotráfico (BRASIL, 2005a).

Acompanham esses atos a exploração ilegal dos recursos naturais, e a relação desigual de subordinação entre colonos, assentados e detentores, ainda que ilegais, de terra e poder.

O princípio da subordinação dos camponeses por atos coercitivos e por modalidades diversas de banditismo e pistolagem mostra-se historicamente extensivos à consolidação da grande propriedade territorial, fundada no acesso aos meios de produção pela destruição do sistema de apossamento preexistente (ALMEIDA, 1991).

A maior parte dos conflitos agrários tem sido acompanhada da ação de pistoleiros, contratados tanto por proprietários rurais quanto por grileiros, seja para impedir a invasão de fazendas, seja para expulsar antigos ocupantes ou simplesmente para se apossar de terras públicas. Assassinatos de lideranças, sindicalistas e missionários também são comuns nesses conflitos.

Com essas práticas, também usadas para reforçar os contingentes policiais encarregados de expulsar as comunidades, o Estado não conseguiu recuperar para si o poder de polícia que havia informalmente compartilhado, mesmo após o processo de

---

<sup>14</sup> Relatório final da CPI da grilagem disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazonia/relatoriofinal.pdf>. Acesso em 17/10/2010.

redemocratização do País. Essa aliança e a tolerância do Estado dão respaldo à concentração de terras, à exclusão social, à desigualdade, ao descrédito no poder público e aos conflitos e à violência na região (SAUER, 2005).

Todavia, os conflitos agrários na região Amazônica passaram a ser reconhecidos como questão relevante para a intervenção governamental após a década de 1970.

O número de conflitos pela terra<sup>15</sup> registrados na Amazônia aumentou de 156 em 1997, para 328 em 2006, correspondendo a 43% dos 761 conflitos registrados no Brasil. Neste ano, de um total de 86 mil famílias envolvidas em conflitos pela terra em todo o Brasil, 36 mil estavam na Amazônia. O estado do Pará foi o líder dos conflitos rurais na Amazônia entre 1997 e 2006. Em 2005, por exemplo, ano recorde de conflitos pela terra na Amazônia, o Pará respondeu por 33% dos casos (CELENTANO & VERÍSSIMO, 2007).

Esses mesmos autores identificam uma relação geográfica estreita entre o desmatamento e a violência pelo acesso e uso da terra. Nos estados do arco do desmatamento<sup>16</sup> foram registrados, entre 2003 e 2006, 1.495 ocorrências de violência contra ocupação e posse, dentre os 1.759 dos estados da Amazônia Legal, ou seja, 85%<sup>17</sup>. Estes números indicam que a violência rural acompanha o aumento da perda de floresta e que os desmatamentos persistem e se ampliam com o avanço da fronteira.

Os conflitos são mais comuns onde a propriedade da terra é mais concentrada e a pobreza é mais extrema. Hall (2005) mostra que a pobreza, medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é mais grave nos estados com maior número de mortes causadas por conflitos de terra, como o Pará.

Após a década de 1990 os assassinatos de trabalhadores rurais, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2005), passaram a ser mais seletivos, com foco nos principais dirigentes do conjunto dos movimentos sociais rurais e objetivando impedir o fortalecimento das organizações dos trabalhadores na luta pela reforma agrária, preservação ambiental e pelos direitos humanos.

O assassinato da missionária norte-americana Irmã Dorothy, em 2005, esteve relacionado ao conflito em torno da criação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Nova Esperança. Indicativo preciso do novo padrão de violência, ganhou escala

---

<sup>15</sup> Ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a *seringais, babaçuais ou castanhais*, quando envolvem posseiros, assentados, remanescentes de quilombos, parceiros, pequenos arrendatários, pequenos proprietários, ocupantes, sem terra, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros. Informação disponível em: [http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21:acompanhamento-dos-conflitos-no-campo&catid=12:conflitos&Itemid=54](http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21:acompanhamento-dos-conflitos-no-campo&catid=12:conflitos&Itemid=54). Acesso em 16/03/2011.

<sup>16</sup> Seus limites se estendem do sudeste do estado do Maranhão, ao norte do Tocantins, sul do Pará, norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e sudeste do estado do Acre.

<sup>17</sup> Dados da CPT Nacional. Disponível em [http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=23&task=viewcategory&catid=15](http://www.cptnacional.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=23&task=viewcategory&catid=15). Acesso em 16/03/2011.

internacional e imperou a necessidade de dar resposta aos conflitos fundiários na Amazônia. Seu assassinato deu um novo ritmo à tramitação da proposta, já na Câmara dos Deputados.

## 2.2. Avanço da fronteira: atividades agropecuárias, desmatamento e crise



O avanço da fronteira foi impulsionado pelo Estado brasileiro a partir da década de 1960 por meio de uma série de incentivos à ocupação e à integração da Amazônia ao restante do País.

A redução dos custos de transportes, propiciada pelos investimentos governamentais nos grandes eixos rodoviários, os subsídios fiscais e creditícios aos investimentos privados e a emergência de mercados consumidores urbanos mais próximos tornaram lucrativa a implantação de atividades agropecuárias, antes inviáveis na região (MARGULIS, 2003).

As próprias regras de colonização promovidas pelo poder público e iniciadas com a abertura das estradas induziam a luta do produtor pela produção agropecuária e contra a mata – fase que Sayago *et alli* (2004) denominaram de Amazônia das estradas, caracterizada pelo avanço da fronteira agrícola.

A estas políticas de ocupação e integração somou-se uma concepção centralizadora de ocupação da região, facilitou ainda mais a concentração de terra e aumentou os conflitos na disputa por ela (BENATTI, 2007).

Essas condições influenciaram uma série de tendências e dinâmicas que mudaram a paisagem da Amazônia, de maneira que o avanço da fronteira tem suscitado diversas polêmicas sobre as reais causas e responsabilidades do desmatamento. No centro dessas discussões está a intensificação, a partir da década de 1970, do crescimento da atividade madeireira, pecuária e produção de soja - atividades que estão associadas, de alguma forma, à especulação de terras públicas. A especulação fundiária é posta como um grande motor do avanço de determinadas atividades econômicas, a exemplo da pecuária.

### **2.2.1 É ele, marcado a ferro quente, quem deixa a marca do dono**

Historicamente o Estado permitiu que a iniciativa privada ocupasse terras públicas por meio de mecanismos frágeis, que davam margem à grilagem de terras e que estimulavam o desmatamento como meio de comprovação de posse (MUCHAGATA, 2008). Ou seja, é a partir da penetração em terras devolutas que se inicia um processo de consolidação dos direitos de propriedade assegurados com a aquisição física da terra.

Assim, derrubar a mata e implantar pastagem nessas áreas era, e ainda é, uma forma de prevenção eficaz contra uma possível invasão. Essa estratégia é intensificada especialmente quando se considera que entre a primeira ocupação e a titulação em cartório, pode haver, segundo Kaimowitz & Angelsen (1998), um aumento de mais de cem vezes no valor da terra e, evidentemente, do desmatamento na região.

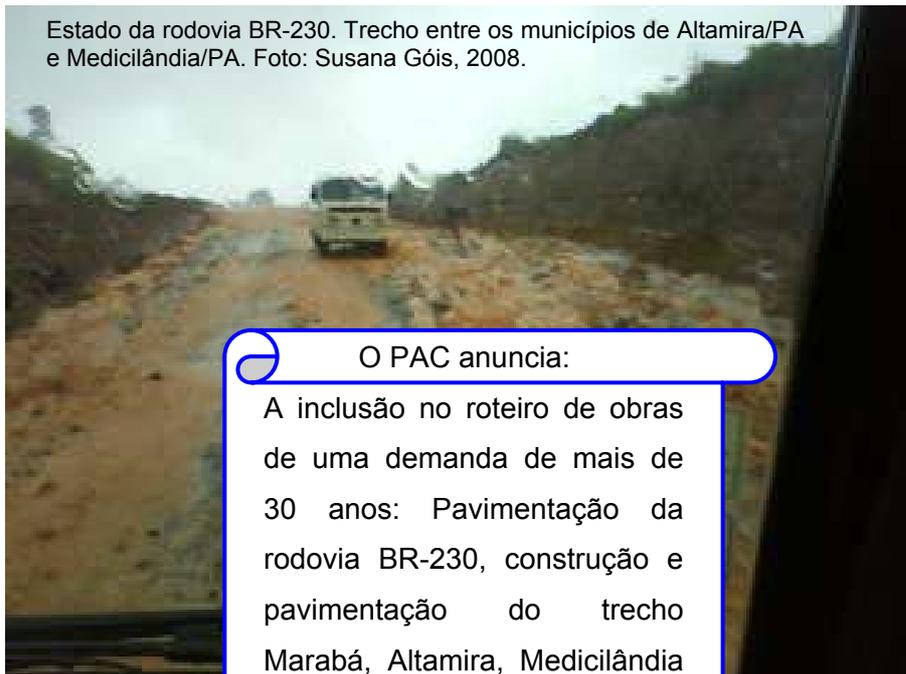
A agregação de valor à terra pelo desmatamento é discutida por Veiga *et alii* (2004). Apesar da comunidade nacional e, em especial, a internacional, verem a floresta Amazônica como um ecossistema extremamente biodiverso e importante para o equilíbrio planetário, essa não é a preocupação predominante entre os moradores da fronteira. O seu estudo mostra que um único hectare de pastagem vale, a preço de mercado, entre duas a três vezes mais que um hectare de floresta. Ou seja, a derrubada da mata, a adubação e a calagem do solo, o cultivo do pasto e o manejo das pastagens determinam o valor do hectare. As florestas, já estão incluídas no valor da terra, com pouco valor a agregar.

Nota-se o desenvolvimento das atividades pecuárias nas frentes pioneiras brasileiras, configurado como a principal ferramenta utilizada para a ocupação da região. Implantar pastagem, além de ser o meio mais barato e vantajoso comparativamente as outras culturas, os ocupantes deveriam desmatar 50% da área para obter a titulação da terra (*Ibid.*).

Os numerosos subsídios e os vários incentivos do governo, por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Banco da Amazônia (BASA), tiveram um papel fundamental na instalação de fazendas, na implantação de pastagem e na compra de gado, num processo conhecido como “colonização pela pata do boi”. Essa é mais uma evidência, que coaduna com as percepções de PIKETTY (2003), de que os financiamentos provenientes não objetivavam o aumento da produção bovina, mas a integração da Amazônia.

A colonização da Transamazônica (rodovia BR-230), alvo das crises rurais do sul e sudeste brasileiro, envolveu pequenos agricultores. O governo assumiu a vinda dos colonos e a distribuição de 100 hectares ao longo da rodovia BR-230 e dos travessões (vicinais) construídos a cada 5km. Após os primeiros anos, o apoio governamental foi se reduzindo e a infra-estrutura de transporte degradou-se rapidamente (VEIGA *et alli.*, 2004), levando à região a uma situação de isolamento que ainda perdura.

Estado da rodovia BR-230. Trecho entre os municípios de Altamira/PA e Medicilândia/PA. Foto: Susana Góis, 2008.



O PAC anuncia:

A inclusão no roteiro de obras de uma demanda de mais de 30 anos: Pavimentação da rodovia BR-230, construção e pavimentação do trecho Marabá, Altamira, Medicilândia e Rurópolis.



Um dos acessos à rodovia BR-230. Foto: Susana Góis, 2008.

Vista do acesso ao município de Medicilândia/PA, entre Altamira/PA e Uruará/PA, na margem da BR-230. Foto: Susana Góis, 2008.



“Subdesenvolvimento não é insuficiência ou ausência de desenvolvimento; é produto ou subproduto do desenvolvimento”.

CASTRO, 1973.

Na região da Transamazônica, a queda dos preços de culturas perenes, em especial o cacau, café e a pimenta do reino, responsáveis por dois grandes ciclos econômicos (1973-1975; 1985-1986); a estabilidade do preço da carne; o relativo baixo preço da terra; a referência monetária no meio rural do gado bovino; a estratégia de especulação fundiária; a boa rentabilidade do leite; e o uso do gado como valor de poupança, são alguns dos fatores que explicam, em parte, a mudança no padrão do uso do solo para a atividade pecuária. Margulis (2003) acrescenta outros fatores: a pecuária é praticamente isenta de imposto de renda, o gado é uma garantia de posse sobre a terra, a floresta em pé ainda é considerada improdutiva, e existem incentivos e créditos subsidiados para a pecuária.

É notório que o sistema tradicional da agricultura familiar na fronteira agrícola da Amazônia é integrado à pecuária e que, para tanto, está associado à prática do desmatamento, por meio de roça e queimada. Os pastos para pecuária ocuparam, entre 1990 e 2005, de 75% a 81% das áreas desmatadas na Amazônia, sendo um fator fundamental na propulsão dos desmatamentos (BARRETO *et alli.*, 2008a).

Também é peculiar a busca por novas áreas ao ter esgotado o solo; ao ver findada a reserva florestal; e ao se perceber alheio ao acesso à tecnologia, aos insumos e à assistência. Ademais, a grande variação dos preços agrícolas e a estabilidade do preço da carne bovina levam os agricultores ao caminho da “pecuarização”.

A pecuária bovina se expandiu na Amazônia Legal a partir das políticas de incentivo à ocupação da região e continuou a crescer mais do que no resto do Brasil nos últimos anos. Em 2004, segundo Arima *et alli* (2005), o Brasil tornou-se o maior exportador de carne bovina do mundo, tendo a Amazônia grande parte desse crescimento.

O rebanho bovino na Amazônia brasileira cresceu de 21,1 milhões de cabeças em 1990 para 71,4 milhões em 2008 - 18% do total nacional (BARRETO & SILVA, 2009). Os autores acrescentam que, em 2005, o desmatamento para a pecuária foi responsável por aproximadamente 43% das emissões brasileiras de gases do efeito estufa, considerando que 57% das emissões decorreram do desmatamento e que 75% das áreas desmatadas são ocupadas por pastos.

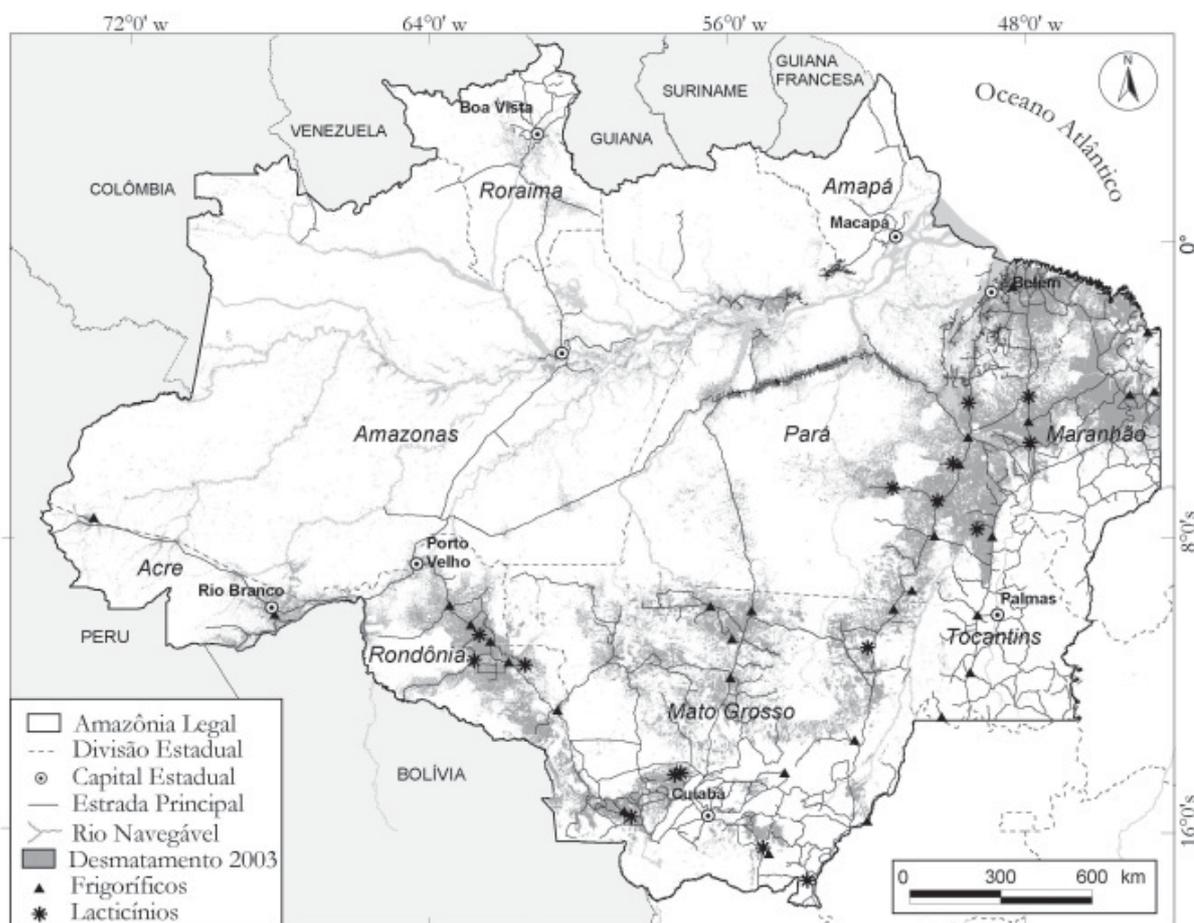


Figura 2 - Localização de frigoríficos e laticínios registrados no Serviço de Inspeção Federal (SIF) e o desmatamento na Amazônia (2003).

Elaboração e Fonte: Arima *et alli*, 2005.

A localização dos frigoríficos e a distribuição do desmatamento e do rebanho, segundo Arima *et alli* (2005)<sup>18</sup>, indicam que a pecuária está se expandindo no leste do Pará, Mato Grosso, Tocantins e em Rondônia (Figura 2). Juntos, possuíam, em 2003, 86% do rebanho da região. Da mesma maneira, os dados de Veiga *et alli* (2004) mostram que os estados brasileiros que mais desmatam (Mato Grosso, Pará e Rondônia) apresentam as maiores taxas de crescimento do rebanho bovino.

Dados do Imazon (em BARRETO *et alli*, 2008b) revelam que 73,4% da variação da área desmatada anualmente entre 1995 e 2007 decorreu da variação do índice de preço do boi gordo (Índice Geral de Preços, IGP) no ano anterior (entre 1994 e 2006). O aumento do preço da soja e do gado em um ano levou ao aumento do desmatamento no ano seguinte e vice-versa.

Instituições públicas vêm tomando medidas para reduzir o desmatamento ilegal na Amazônia. A pecuária, por ser a maior responsável pelo desmatamento, tem sido foco cada vez mais freqüente dessas medidas.

Não foi por outra razão que o governo federal, em 2007, expediu o Decreto nº 6.321/2007, que dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento na Amazônia. Em decorrência, o Conselho Monetário Nacional (Resolução nº 3.545/2008) exigiu, como condição para obtenção de crédito, a regularização fundiária e ambiental de imóveis rurais acima de 400 hectares.

O Decreto também veio regulamentar o embargo ao uso de áreas ilegalmente desmatadas, bem como a responsabilidade solidária do complexo agroindustrial que adquirir produtos dessas áreas. Com base nesse decreto, em 2008, o governo federal apreendeu 3 mil cabeças de gado na Estação Ecológica da Terra do Meio no Pará (BARRETO & SILVA, 2009).

Pecuaristas e frigoríficos se comprometeram com o Ministério Público Federal (em atendimento à Instrução Normativa nº 01/2008 do Ministério do Meio Ambiente, MMA) a não adquirir gado de fazendas inseridas nas listas de áreas embargadas. No entanto, o sucesso dessas ações depende fortemente da firme atuação do Estado.

O cultivo da soja, por outro lado, não fez parte dos programas governamentais que visavam ao desenvolvimento e à integração da Amazônia. A maior parte dos recursos era, pois, destinado à criação de gado de forma extensiva e a formação de pastos.

---

<sup>18</sup> Para a elaboração do mapa os autores usaram os dados disponíveis em: <<http://www.ruralbusiness.com.br/industria.asp?secao=3>; [www.inpe.gov.br](http://www.inpe.gov.br). Acesso em 08/09/2010.

A cultura da soja, todavia, passou a ser referência da agricultura moderna e melhor retratou os espaços ocupados pela Revolução Verde<sup>19</sup> no setor agrícola brasileiro (WEHRMANN & DUARTE, 2004). As autoras discutem as condições que favoreceram a rápida penetração da soja nas regiões de cerrado e como se consolidaram como a atividade de maior produtividade.

Na Amazônia Legal a cultura vem se consolidando e ocupando os espaços deixados pela pecuária extensiva em áreas degradadas ou em regiões mais secas, limitando-se praticamente ao estado do Mato Grosso, onde é significativa. Por ser altamente exigente em tecnologia, ainda não foi possível superar a pecuária no sul do Pará (MARGULIS, 2003) e a se consolidar em outros estados da Amazônia Legal.

Há de se mencionar, contudo, que o Brasil alcançou, em 2009, o terceiro lugar entre os maiores exportadores de produtos agrícolas no mundo, deixando a China e Austrália para trás (Greenpeace, 2010). As estimativas do IBGE para a safra 2009/2010 previam uma expansão de 6,1% em área de cultivo do País. No Mato Grosso, que se mantém como principal região produtora do grão na Amazônia – 40% dos seus seis milhões de hectares plantados estão no bioma – o aumento deve ser de 7,3%.

O avanço da pecuária de corte e da produção de grãos para o mercado, notadamente a soja, ocorre na mesma razão em que aumenta a conversão de florestas, resultando em desmatamentos (BURSZTYN, 2004). É fato, pois, que o processo de ocupação descrito tem sido marcado não somente pela degradação dos recursos naturais, mas, sobretudo, pelo desmatamento.

Em Mato Grosso, a cultura da soja, *commodity* mais produzida no estado, teve preços recordes, entre 2003 e 2004, num histórico de 26 (vinte e seis) anos anteriores (AZEVEDO *et alii*, 2008), período da maior índice do desmatamento na Amazônia Legal desde o período 1994-1995.

A iniciativa privada contra o desmatamento mais avançada é a moratória da soja. Em 2006, a Associação Brasileira de Óleos Vegetais – ABIOVE e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais – ANEC decidiram não comprar, por dois anos, soja oriunda de novas áreas desmatadas no bioma Amazônia (Grupo de Trabalho da Soja/GTS, 2008).

Ainda que ambos os produtos da atividade agropecuária estejam relacionados ao desmatamento na Amazônia Legal, o estudo de Margulis (2003) conclui que o fator chave para explicar os desmatamentos na Amazônia é simples e evidente: a lucratividade da

---

<sup>19</sup> A ideologia que concebeu e difundiu a Revolução Verde tinha como argumento social o agravamento da fome no mundo, sobretudo nos países menos desenvolvidos. Introduzida no País sob a forma de pacote tecnológico, a modernização no campo envolveu, ainda, um sistema de crédito específico, pesquisa e assistência técnica. Para maiores detalhes ver: CANO, W., 1982; GRAZIANO DA SILVA, J., 1996; e GRAZIANO DA SILVA, J., 1988; e GRAZIANO DA SILVA, J., 1982.

pecuária. E vai além: os madeireiros não são os principais vilões do processo; e a soja não ameaça e é significativa apenas no estado do Mato Grosso.

O estudo de LENTINI *et alli* (2005b) mostra que metade dos empresários do setor madeireiro investe em atividades fora do setor madeireiro, representando, a pecuária, 22% desse total.

Vê-se, assim, que as cadeias produtivas da pecuária, soja e da exploração madeireira estão articulados intersetorialmente. Assim, mais do que apenas um reinvestimento, trata-se de relação estreita com um complexo agroindustrial peculiar. À montante (fornecedores de insumos e bens de produção) e à jusante (processadores, transformadores, distribuidores e consumidores) está parte das atividades agropecuárias e madeireiras, que adiante se complementam. É muito difícil identificar e responsabilizar os agentes dos primeiros passos, pois certamente dependem das relações estabelecidas com cada um dos segmentos. A pecuária, certamente, é um elo importante dessa rede, em que há nós co-dependentes.

### **2.2.2 Outrora verde**

O Brasil tem se beneficiado enormemente dos avanços na área de sensoriamento remoto e processamento de imagens de satélite desde a década de 1980, o que tem permitido um conhecimento muito maior sobre os comportamentos temporais e regionais dos desmatamentos da Amazônia.

Desde 1988, as estimativas do INPE adquiriram o caráter de estatísticas oficiais sobre os desmatamentos<sup>20</sup> da Amazônia brasileira em nível nacional e estadual - PRODES. Mede, por meio de imagens dos satélites Land Remote Sensing Satellite (LANDSAT), as taxas anuais de corte raso para os períodos de agosto do ano anterior a julho do ano corrente, desde 1988, considerando desmatamentos com áreas superiores a 6,25 hectares.

Seus dados apontam para o crescimento de uma área anual desflorestada na Amazônia brasileira de 2,1 milhões de ha entre 2001 e 2002 para 2,7 milhões de ha entre 2003 e 2004. Em quase três décadas, o desmatamento passou de 0,5% do território da floresta original para quase 17% (ARIMA *et alli.*, 2005). Este índice é o segundo maior da história, inferior apenas ao de 1995, quando foram derrubados 29.059km<sup>2</sup> (INPE/PRODES. Taxas anuais. Dados disponíveis em: Acesso em 18/01/2010).

Nos anos subseqüentes o índice de desmatamento teve redução significativa, atingindo, no período 2006/2007, 1,15 milhões de hectares. A tabela 1 ilustra os sinais de arrefecimento do ímpeto devastador na região, que refletem um duplo fenômeno: o aumento da consciência ambiental e o esgotamento das fontes de financiamento das grandes obras

---

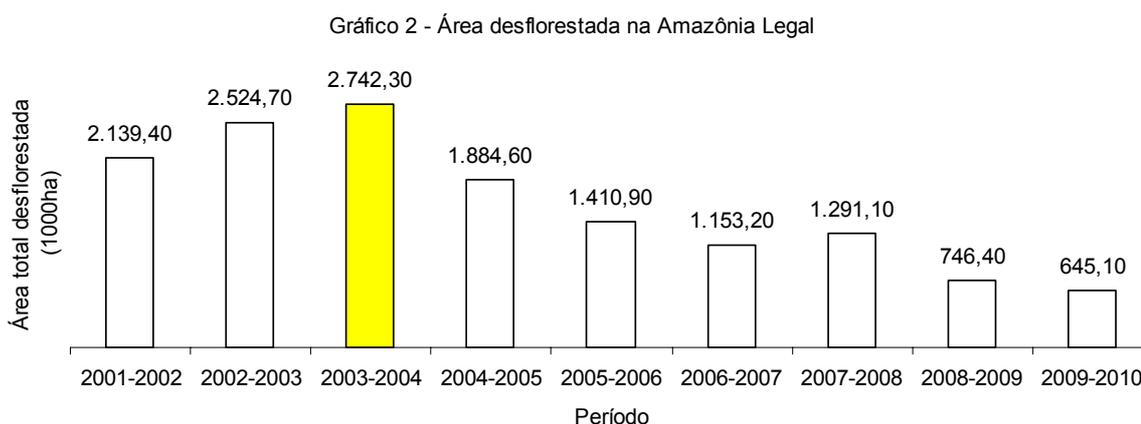
<sup>20</sup> Desmatamento: "áreas de floresta primária suprimida por atividades antropogênicas para o desenvolvimento de atividades agropecuárias detectadas por plataformas orbitais" (INPE, 1997).

(BURSZTYN, 2004). Estudos do Imazon (BARRETO *et alli.*, 2008b) acrescentam outros fatores: a queda dos preços do boi e da soja, os acordos privados contra o desmatamento, o aumento na criação de áreas protegidas e a maior fiscalização e controle pelo poder público.

Tabela 1: Área desflorestada na Amazônia Legal.

| Ano       | Área total desflorestada (ha) | Área total desflorestada no estado PA (ha) | Área desflorestada no estado PA/área total desflorestada | Estado com área de maior índice de desmatamento em relação à área total desflorestada |
|-----------|-------------------------------|--|--|---|
| 2001-2002 | 2.139.400                     | 732.400                                    | 34%  | MT (36%)  |
| 2002-2003 | 2.524.700                     | 714.500                                    | 28%  | MT (41%)  |
| 2003-2004 | 2.742.300                     | 852.100                                    | 31%  | MT (43%)  |
| 2004-2005 | 1.884.600                     | 573.100                                    | 31%  | MT (38%)  |
| 2005-2006 | 1.410.900                     | 550.500                                    | 39%  | PA (39%)  |
| 2006-2007 | 1.153.200                     | 542.500                                    | 47%  | PA (47%)  |
| 2007-2008 | 1.291.100                     | 518.000                                    | 43%  | PA (43%)  |
| 2008-2009 | 746.400                       | 428.100                                    | 57%  | PA (57%)  |
| 2009-2010 | 645.100                       | 371.000                                    | 57%  | PA (57%)  |

Fonte: INPE/PRODES. Taxas anuais. Dados disponíveis em: Acesso em 18/01/2010. Elaboração própria.



Fonte: INPE/PRODES. Taxas anuais. Dados disponíveis para *download* em: Acesso em 18/01/2010. Elaboração própria.

Os dados ilustrados na tabela 1 e no gráfico 2 mostram que a taxa de desmatamento entre 2001 e 2004 cresceu 51%. Barreto *et alli* (2008b) acrescenta que esses números acompanharam o aumento de preço de mercadorias agrícolas. Em 2001, por exemplo, a taxa de desmatamento foi de 18.165 Km<sup>2</sup>/ano e subiu para 27.429 Km<sup>2</sup>/ano, reduzindo apenas quando os preços da soja e gado caíram.

Observa-se, também, que o estado do Pará tem liderado os estados da Amazônia Legal nos últimos cinco anos em termos de área desflorestada. Continua um marcante

avanço, no território, de atividades econômicas provocadoras da expansão da fronteira do desmatamento.

O Pará reúne o percentual de 38% dos maiores desmatadores de florestas do País<sup>21</sup> e 13 de seus municípios integravam, em 2008, a lista dos 36 que têm tido ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento na Amazônia (Portaria MMA nº 28, de 24/01/2008), consoante a dinâmica histórica de desmatamento verificada pelo INPE<sup>22</sup>.

### **2.3. O setor florestal: importância e crise de abastecimento**

Terra e madeira são o capital natural mais acessível na Amazônia e ambos estão associados à pecuária. Seja em áreas privadas ou públicas, pecuaristas vendem a madeira e investem na formação e na reforma de pastagens. O valor obtido com três hectares de floresta explorados servia para recuperar, em média, um hectare de pastagem no leste do Pará no final da década de 1980 (VERÍSSIMO *et alli.*, 1992).

O crescimento do setor madeireiro teve seu início quando a atividade pecuária já estava em expansão. Deu-se a partir da década de 1970, também favorecida com a construção de estradas estratégicas de acesso na Amazônia. A rodovia BR-230, em conjunto com outras de grande envergadura, possibilitou o acesso a recursos florestais em áreas ricas em madeiras de valor comercial.

A exploração madeireira tornou-se uma atividade de grande importância econômica na região. No entanto, a forma, a velocidade e a intensidade que vem se dando a expansão da fronteira, em especial pela apropriação ilegal dos produtos e serviços da floresta, tem impossibilitado a exploração do potencial florestal de maneira a gerar benefícios para o conjunto da sociedade.

#### **2.3.1 A base produtiva sustenta-se nas florestas**

Abrigando um terço das florestas tropicais do mundo, a Amazônia brasileira possui um volume de madeira estimado em 60 bilhões de metros cúbicos (VERÍSSIMO & BARROS, 1996). Em 1998, a produção de madeira em tora no bioma Amazônia foi de 42 milhões de metros cúbicos; em 2004, foi reduzida para 31 milhões de metros cúbicos. Ainda assim, respondeu por 79% da produção total dos países amazônicos (LENTINI *et alli.*, 2005b).

A indústria florestal é visivelmente uma das principais atividades da região. Nos Estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, sua contribuição para o Produto Interno Bruto

---

<sup>21</sup> <http://www.mma.gov.br/ascom/ultimas/index.cfm?id=4385>. Acesso em 13/09/2009.

<sup>22</sup> Atende aos seguintes critérios: a) área total de floresta desmatada; b) área total de floresta desmatada nos últimos três anos; e c) aumento da taxa de desmatamento em pelo menos três, dos últimos cinco anos (Decreto nº 6.321/2007, artigo 2º).

(PIB) atingiu, em 2000, cerca de 20% no mercado formal. Em nível nacional, contudo, sua contribuição não chegava a 2% (ROCHA *et alii*, 2000).

Entre 1998 e 2004, a receita bruta do setor madeireiro na Amazônia Legal aumentou de R\$ 2,9 bilhões para R\$ 6,7 bilhões; em 1998, apenas 14% do volume total produzido era exportado (SFB & Imazon, 2010). Em 2004, fatores como câmbio favorável e o aumento da demanda por madeira amazônica no mercado europeu, norte-americano e asiático elevaram a proporção de madeira exportada para 36% (*ibid*). Nesse mesmo ano, os 82 pólos processadores de madeira<sup>23</sup> responderam por uma renda bruta estimada da indústria madeireira em US\$ 2,3 bilhões e empregaram 380 mil trabalhadores (LENTINI *et alii.*, 2005a).

O Pará é o principal Estado produtor de madeira amazônica. Representa 45% do total produzido, concentra 51% das empresas madeireiras e gera 48% dos empregos da indústria madeireira da Amazônia (LENTINI *et alii*, 2005b). São 1.592 empresas localizadas em 33 zonas madeireiras<sup>24</sup>, com um consumo anual de 11,150 milhões de metros cúbicos de toras<sup>25</sup>. A renda bruta anual que gera essa produção ascende a 1.113,60 milhões de dólares, gerando um total aproximado de 184 mil empregos diretos (PARÁ, 2008).

---

<sup>23</sup> Pólo madeireiro é um município ou microrregião que consome anualmente pelo menos 100 mil m<sup>3</sup> de madeira em tora em processos industriais (VERÍSSIMO *et alii.*, 2002).

<sup>24</sup> Consiste em aglomerado de pólos madeireiros com produção madeireira significativa para a região ou para o Estado, seguindo padrões geográficos e cujas características estão descritas no estudo elaborado pelo SFB & Imazon, 2010.

<sup>25</sup> Disponível para *download* em: <http://www.aimex.com.br/>. Acesso em 09/09/2010.

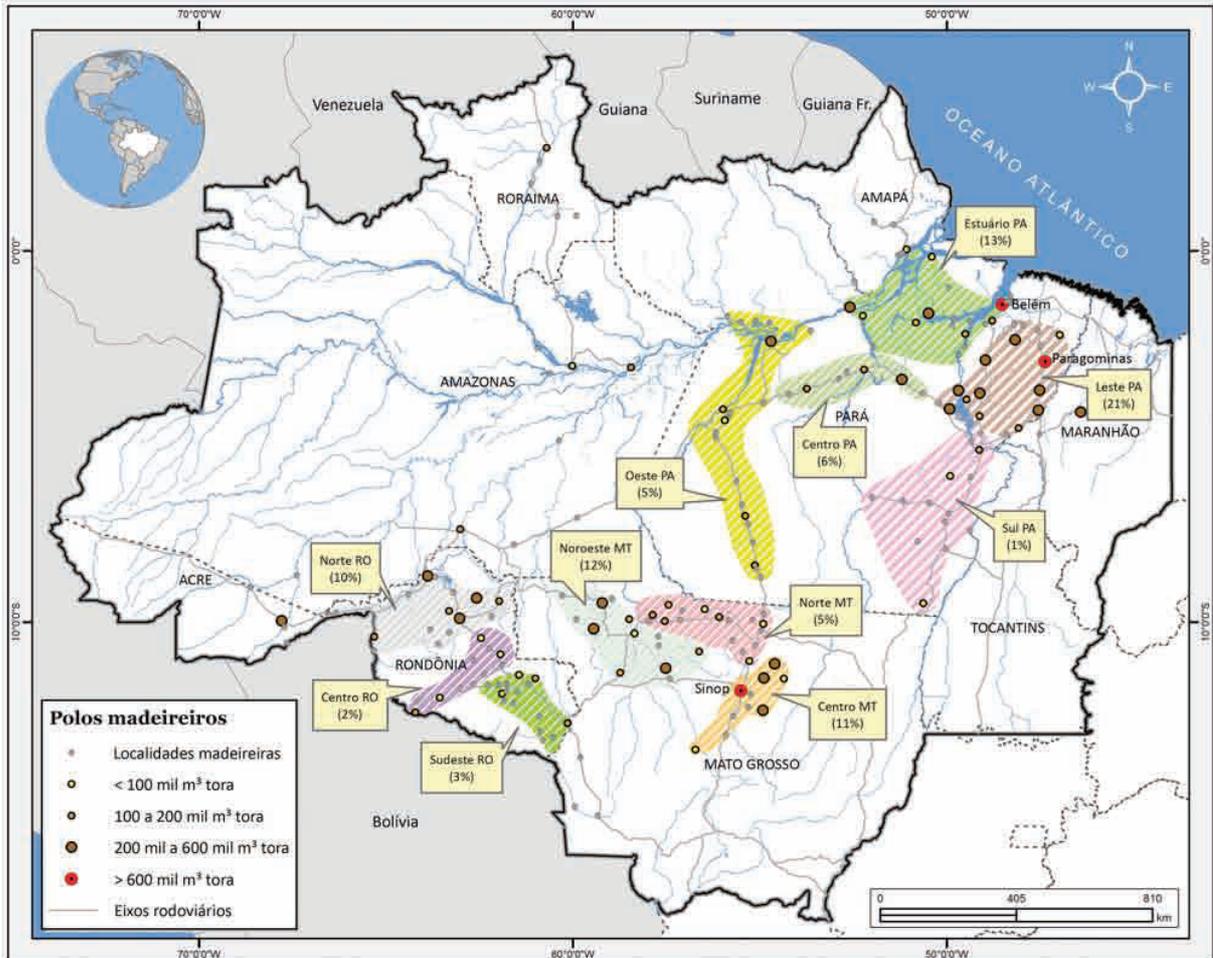


Figura 3 - Zonas e pólos madeireiros na Amazônia Legal em 2009.

Fonte e elaboração: SFB & IMAZON, 2010

O Pará respondeu por 64% do volume de madeira exportado da Amazônia em 2004, alcançando a posição de terceiro exportador de madeira do Brasil, em valor exportado (LENTINI *et alli.*, 2005b).

No entanto, o Brasil extrai madeira de floresta para abastecer, majoritariamente, o mercado interno. Em 2004, o mercado nacional absorveu 64% da madeira processada na Amazônia, tendo o Estado de São Paulo (o mais importante consumidor de madeira amazônica) o consumo de 15% (*ibid.*). Apesar de a Amazônia dispor de economia florestal significativa, a participação no mercado externo é irrisória, detendo, o Brasil, somente 3,5% do mercado internacional<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Notas Taquigráficas da segunda Audiência Pública realizada na Câmara dos Deputados, em 19/04/2005. Dado informado pela Confederação Nacional das Indústrias/Federação das Indústrias do Estado do Pará, CNI/Fiepa (2005, pg. 8).

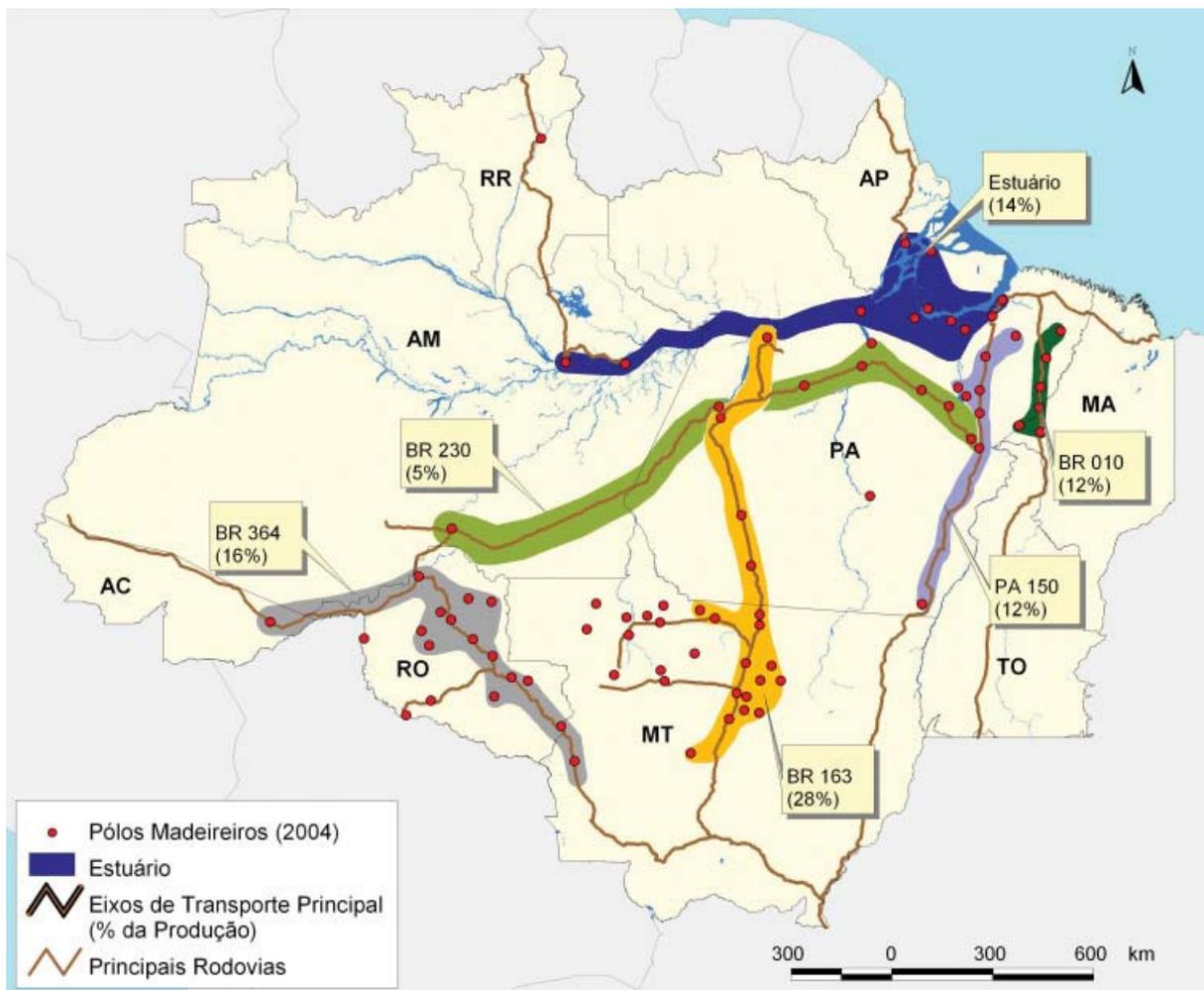


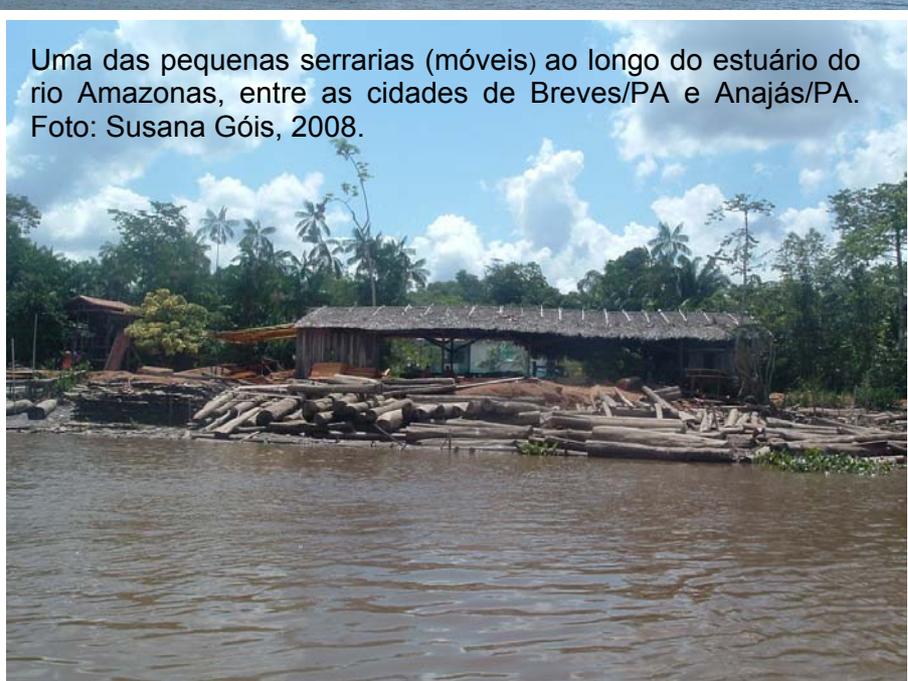
Figura 4 - Eixos de transporte e produção de madeira na Amazônia, 2004.

Fonte e elaboração: LENTINI *et alli.*, 2003

Embarcação carregando madeira pelo estreito de Breves/PA. Foto: Susana Góis, 2008.



Uma das pequenas serrarias (móveis) ao longo do estuário do rio Amazonas, entre as cidades de Breves/PA e Anajás/PA. Foto: Susana Góis, 2008.



A exploração da madeira na Amazônia brasileira é feita, contudo, de forma predatória. As razões apontadas por Rocha *et alli* (2000) são: os baixos preços de mercado da madeira em pé; a carência de políticas públicas adequadas que dêem valor aos produtos e serviços da floresta; o monitoramento inadequado da região junto à não-observância das técnicas de manejo sustentável; e a ineficácia de políticas para a exploração de madeira.

Ainda assim, há empreendimentos de atividades florestais realizados consoante os preceitos legais e de maneira sustentável, por meio de planos de manejo aprovados pelos órgãos ambientais competentes. A implementação de atividades econômicas alicerçadas em práticas de Manejo Florestal Sustentável requerem, contudo, segurança fundiária e garantia de retorno de investimentos (MUCHAGATA, 2008).

Sem essas condições, incluindo a sustentabilidade da exploração, haverá uma concorrência desleal entre os produtos gerados na legalidade, especialmente a madeira, e os produtos retirados ilegalmente das outras áreas florestadas.

### **2.3.2 Em crise, o setor que sustenta**

Recursos florestais e terra estão fortemente associados e é este um dos motivos para que a situação fundiária na Amazônia esteja no bojo de um dos sérios entraves ao crescimento do manejo e certificação florestal na Amazônia (LENTINI, 2005a).

A partir de 2003, o Ministério Público Federal instou o Ibama a não mais autorizar planos de manejo em áreas com títulos precários, situação que levou ao cancelamento de dezenas de Planos de Manejo Florestal a partir de 2004 na Amazônia. Esses cancelamentos tiveram impacto direto no apoio do setor madeireiro ao PL nº4.776/2005.

Em áreas com títulos provisórios ou documentos precários de posse a exploração dos recursos naturais, associada à atividade pecuária, tende a seguir a lógica puramente econômica. O alto grau de ilegalidade do setor madeireiro, associado à ocupação ilegal de terras públicas e da execução de planos de manejo fraudulentos, gerou não somente ao estrangulamento do setor, mas a necessidade de encontrar uma saída que viabilizasse a exploração legal e a conservação das florestas. A concessão florestal veio como uma garantia de abastecimento de matéria-prima para a indústria madeireira.

O documento encaminhado a todos os Gerentes Executivos do Ibama nos Estados da Amazônia Legal se baseou nas Instruções Normativas/MMA nº 3 e 4 (que tratam, respectivamente, da concessão de autorização de desmatamento destinado à atividade agropecuária; e da aprovação de planos de manejo florestal, para fins de exploração de madeira em terras públicas federais e estaduais) para requerer a suspensão de todos os planos de manejo florestais aprovados em áreas públicas. Essa medida acabou contemplando as exigências definidas pela Portaria conjunta nº10 MDA/Incrá quanto ao georreferenciamento de imóveis rurais.

O ano de 2004 iniciou com cerca de 30 planos de manejo suspensos na região de Santarém<sup>27</sup> e uma intensa pressão dos madeireiros para aumentar a oferta de matéria-prima extraída legalmente. Em 2000, em toda a Amazônia, havia 3 mil planos autorizados e em pleno funcionamento, reduzidos, em 2004, pouco mais de 1,1 mil (Folha da Mata, 2005).

Essa foi uma das razões para a redução do consumo de madeira em tora entre 1998 e 2004. Segundo Lentini *et alli* (2005b), caiu de 28,3 milhões de metros cúbicos em 1998 para 24,5 em 2004. Essa redução de 3,8 milhões de metros cúbicos de madeira em tora também

---

<sup>27</sup> Em 2004, a gerência do Ibama em Santarém envolvia os municípios de Novo Progresso, Altamira, Oriximiná, Itaituba e Santarém.

está associada ao acirramento da fiscalização por parte do Ibama contra a exploração ilegal; e ao agravamento da crise fundiária na Amazônia que, segundo o mesmo autor, também levou ao cancelamento de centenas de planos de manejo a partir de 2004.

O setor florestal, um dos grandes pilares do processo de desenvolvimento do Amazônia, notadamente o Pará, ficou paralisado. A não execução dos planos de manejo cancelados e a falta de novos planos aprovados inviabilizaram o funcionamento das atividades florestais no Pará, onde estão empregados milhares de trabalhadores. Muitas comunidades vendem o direito de exploração da madeira para empresas. Nessas negociações, quase sempre assimétricas, a maior parte dos acordos é informal e, muitas vezes, as lideranças são cooptadas e dividem os recursos com a empresa.

Para as famílias envolvidas, no entanto, importantes são o pagamento pela exploração da madeira e os benefícios indiretos recebidos com a presença de madeireiros – acesso a transporte, manutenção de estradas, oportunidade de trabalho. Na região da Tailândia/PA, dos 272 km de estradas estaduais, dois terços haviam sido construídos por madeireiros em troca de direitos de exploração florestal em terras de colonos (VERÍSSIMO *et alii*, 1996).

Vale mencionar que nessa relação a desigualdade desempenha um papel chave, em que impera a assimetria de poder e a aparente solidariedade mútua em termos de identidade pessoal e obrigações interpessoais. Há uma combinação de exploração e coerção com relações voluntárias e mútuas, com retribuições no âmbito da submissão, deferência e obediência.

A situação de insolvência de muitas madeireiras foi agravada pela inoperância e morosidade do Ibama na aprovação de novos planos de manejo florestal. O resultado disso foi a desestruturação econômica e social de diversas cidade e de outras atividades que estão associadas e vivem em função do setor madeireiro.

Serraria paralisada. Altamira/PA. Foto: Susana Góis, 2008.



Pátio de máquinas, sem uso. Altamira/PA. Foto: Susana Góis, 2008.



Madeiras processadas para uso. Altamira/PA. Foto: Susana Góis, 2008.



As madeireiras que insistiram e operaram na ilegalidade, foram alvos de multas e das inúmeras operações de fiscalização conjuntas do Ibama com a Polícia Federal.



Madeira proibida de qualquer uso, em uma das operações conjuntas da Polícia Federal com o Ibama. Altamira/PA. Foto: Susana Góis, 2008.

Polícia Federal apreende madeira, em volume aproximado. Madeireira tem que explicar a origem do excesso que nem sempre há. Quem se veste de leão?

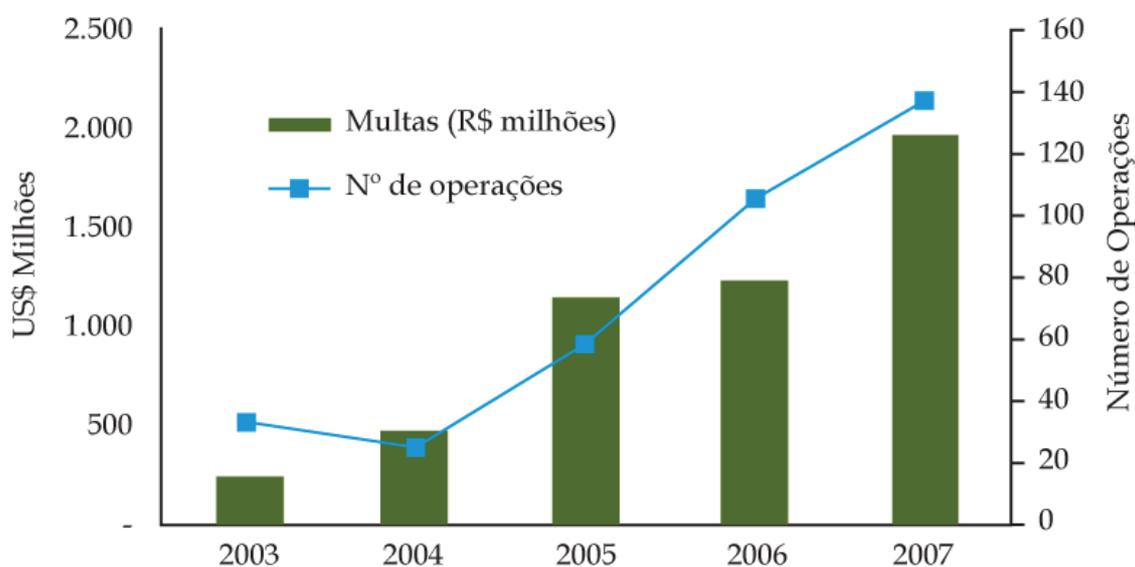
Urgia a necessidade de criar barreiras para impedir o avanço do desmatamento, crescente e alarmante nas fronteiras do *arco de fogo*<sup>28</sup>, notadamente nas rodovias BR-163<sup>29</sup> e BR-319.

<sup>28</sup> A operação “arco de fogo”, iniciada no dia 26/02/2008, destina ao combate da extração e venda clandestina de madeira. Como parte do PPCDAM, o nome da ação faz referência ao Arco do Desmatamento, região concentrada em uma faixa que se estende desde o Maranhão até o Acre. A Polícia Federal, a Força Nacional de Segurança e o Ibama, em conjunto, iniciaram suas ações nos 36 municípios apontados pelo governo federal como os que mais desmataram no ano de 2007 (Portaria MMA nº 28, de 24/01/2008). Treze desses municípios, vale lembrar, estão no estado do Pará.

<sup>29</sup> Quatro anos após a promulgação da LGFP os únicos distritos florestais sustentáveis criados foram implantados nesta região.

O combate ao desmatamento e à extração ilegal de madeira na Amazônia se intensificou a partir de 2005, com a implementação do PPCDAM. Entre 2005 e 2006, por exemplo, o Ibama intensificou o número de apreensões de madeira ilegal na Amazônia, confiscando, em média, aproximadamente 202 mil metros cúbicos de madeira por ano (SBF & Imazon, 2010). O gráfico 3 ilustra alguns desses dados.

Gráfico 3 - Número de operações e multas aplicadas pelo Ibama em fiscalizações de desmatamento e madeira ilegal entre 2003 e 2007 na Amazônia Legal.



Fonte e elaboração: SFB & IMAZON, 2010.

O governo também aumentou a investigação contra a corrupção para o licenciamento ambiental, principalmente envolvendo a exploração ilegal de madeira. As investigações envolveram a prisão de funcionários públicos e madeireiros para a coleta de provas (BARRETO *et alli*, 2008b).

Sem saída, o setor florestal foi seduzido pela alternativa apresentada pelo governo federal: a Gestão de Florestas Públicas, objeto do PL n°4.776/2005. O setor agarrou-se na possibilidade de aprovação de Planos de Manejo Florestais Sustentáveis (PMFS).

A madeira em tora explorada em florestas naturais na Amazônia também pode ser legalmente adquirida com as Autorizações de Desmatamento. Nesse caso, o desmatamento está restrito a 20%<sup>30</sup> das propriedades rurais localizadas em áreas florestais da Amazônia

<sup>30</sup> Em consonância com o Instrumento de Zoneamento Territorial, as alterações neste percentual também estão previstas nesta norma jurídica.

Legal, de acordo com a Medida Provisória nº2.166-65/2001, que regulamenta o Código Florestal Brasileiro.

Os PMFS são a segunda forma de uso das florestas e a único meio de explorá-la sob regime de concessão florestal.

Ainda que a Política Nacional do Meio Ambiente tenha timidamente resgatado do Código Florestal (Lei nº 4.771/65), a necessidade de estabelecer normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais, é a norma de 1965 o primeiro registro legal que exige o manejo da floresta para a sua exploração.

O seu artigo 15 expressa veementemente a restrição: “Fica proibida a exploração sob forma empírica das florestas primitivas da bacia amazônica que só poderão ser utilizadas em observância a planos técnicos de condução e manejo”.

Esses Planos, todavia, deveriam ter sido “estabelecidos por ato do Poder Público, dentro do prazo de um ano”. Apesar de normas anteriores à 2006 tratarem de regras quanto ao manejo florestal<sup>31</sup>, foi somente com o Decreto nº5.975/2006, que o PMFS foi definido como um “documento técnico básico que contém as diretrizes e procedimentos para a administração da floresta, visando a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, observada a definição de manejo florestal sustentável” (artigo 2º, parágrafo único).

O manejo florestal sustentável está dentre os princípios da certificação florestal. Causa ou conseqüência, o fato é que se avançou muito na elaboração de parâmetros técnicos consistentes para a realização do manejo florestal.

Importa mencionar que esse conceito também está expresso na Portaria nº113/1995 do Ibama, art. 1º, parágrafo único. A execução do manejo, acrescenta a Portaria, somente será permitida por meio de PMFS (artigo 2º).

É também o artigo 3º, parágrafo único desse Decreto (5.975/2006) que veio requerer que a elaboração, apresentação, execução e avaliação técnica do PMFS venham a ser regulamentadas por ato normativo específico do MMA. Foi então, em 2006, que a Instrução Normativa nº 5 do MMA veio estabelecer, em nível federal, o referencial técnico para tanto.

Esse artigo associa-se ao artigo 3º, inciso VI da LGFP, que define o manejo florestal sustentável como

a administração da floresta para obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

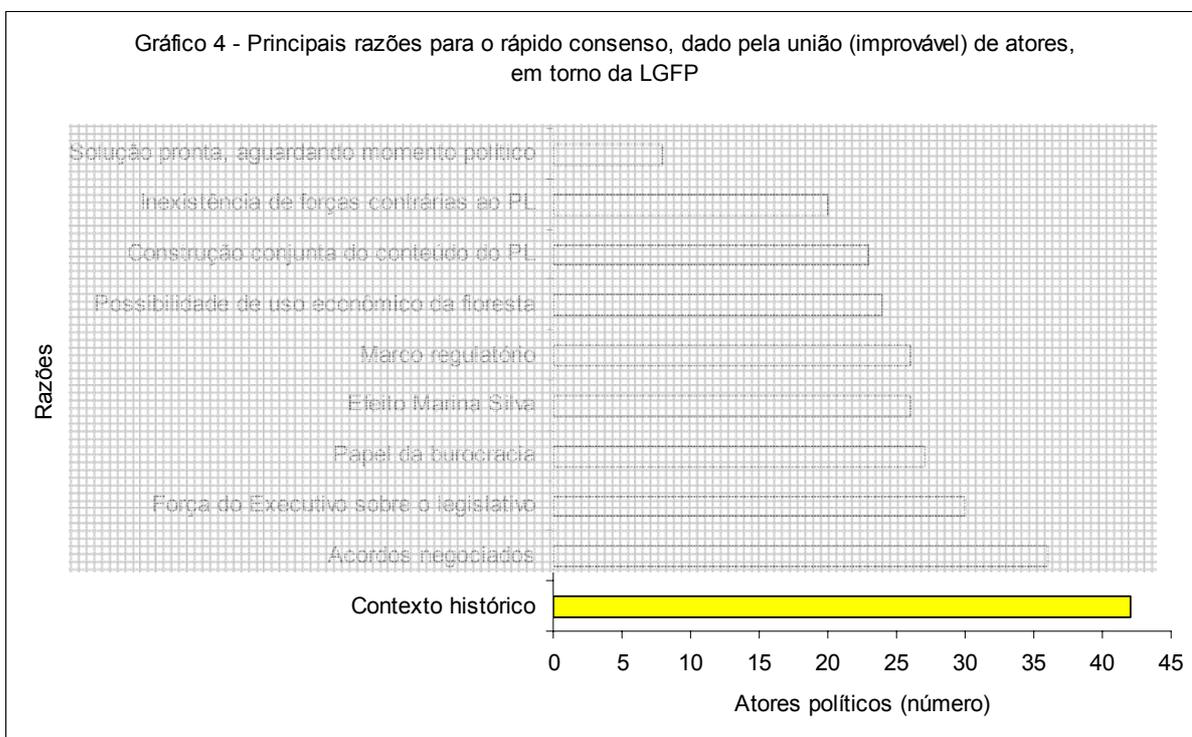
---

<sup>31</sup> Instrução Normativa MMA nº03/2002, Portaria Ibama nº113/1995.

Fica evidente que as principais normas legais que definem o manejo sustentável e os planos de manejo vieram com a publicação da LGFP. É ela que prioriza e faz cumprir o vínculo que condiciona a exploração dos produtos da floresta a um PMFS. Ademais, delega aos Estados a responsabilidade sobre a gestão dos recursos florestais, incluindo o controle e monitoramento desses Planos.

No cerne dessa proposta está a produção sustentável das florestas. É nela que se estrutura os termos da Lei. E para tanto condiciona e vincula um criterioso instrumento técnico de gestão o *Plano de Manejo Florestal Sustentável*. Essa exigência provoca ação do poder público para a elaboração de políticas públicas, criação de marcos legais e construção de aparato institucional necessários ao regulamento, controle e fiscalização da imbricada e notória relação entre exploração dos recursos florestais, caos fundiário e inexistência de planos de manejo florestal aprovados pelo órgão ambiental competente.

Vê-se, no gráfico 4, que as crises apresentadas, refletiram, de fato, nas razões que favoreceram a aprovação da LGFP. Importa lembrar que o gráfico apresentado destaca apenas o assunto tratado neste capítulo. A área sombreada, apesar de refletir os resultados da pesquisa, é tema tratado nas páginas seguintes.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

O fluxo dos problemas, consubstanciado no contexto histórico, foi não só o fator mais importante para a aprovação da LGFP, mas o primeiro item apontado pelos seguintes atores políticos: MMA, Poder Executivo Federal e Instituições Não-Estatais.

### **3. Conclusão**

As incertezas sobre o direito de propriedade na Amazônia Legal caracterizam o caos fundiário na região e afetam o controle do Estado sobre suas terras. Inúmeras são, desta forma, áreas de domínio público sob uso privado. Diante desta situação, desde 2003, por falta de regularização fundiária, ocupantes de terras públicas não conseguem implementar o plano de manejo florestal, peça fundamental para a exploração e comercialização legal dos produtos e serviços da floresta. Como resultado, o cancelamento de planos de manejo florestais em áreas públicas, em especial no Pará, resultou em crise de oferta de matéria-prima para o setor florestal, base da economia de toda a Amazônia.

As formas de ocupação do território, definidoras dos meios de acesso à terra e, por conseqüência, do uso e exploração dos recursos naturais, também tem forte influência sobre a dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal.

Como resultado, direto ou indireto desse processo de ocupação, a Amazônia Legal atingiu, entre 2002 e 2003, o segundo maior índice de desmatamento. Os fatores e os agentes que explicam a expansão de novas frentes de desmatamento são variados. A soja, por exemplo, tem expandido sua área para o arco do desmatamento e tem representado incrementos significativos nos últimos anos, em área e produtividade. Mas a atividade pecuária foi responsável, nesse período, por cerca de 80% de toda área desmatada.

Os conflitos agrários também acompanham a perda de floresta e apenas após 1990 têm tido o reconhecimento para a intervenção governamental. Antigos e inúmeros são, no entanto, os movimentos sociais e as lideranças envolvidas em causas ambientais, agrárias e humanas, alvos de muitos conflitos na disputa pela terra e seus recursos.

As características do desmatamento na Amazônia brasileira, de variadas forças co-responsáveis, requerem a implementação coordenada de políticas públicas integradas.

São contraditórias, no entanto, as diversas políticas ditadas pelo Governo Federal, em especial nas quatro últimas décadas. Divergem, ainda, das políticas locais e se caracterizam pela ausência do Estado Democrático de Direito.

Essas condições são reconhecidas como um dos principais fatores que facilita inúmeros atos ilegais contra o homem e a natureza. Esse mesmo Estado reconhece sua fragilidade e credita nela a necessidade de ações de monitoramento e controle.

Na sua estratégia, para efetivar a presença do Estado na Amazônia Legal, estão, portanto, as ações de monitoramento, licenciamento e fiscalização, débeis em muitas áreas.

Dentre as áreas-alvo, listam-se as de expansão do desmatamento e de exploração madeireira ilegal, inclusive relacionados à outros ilícitos, como a grilagem e violação de direitos humanos. O Pará, por encaixar-se nessas condições, está entre os principais Estados de atenção governamental.

Este capítulo apresentou os principais problemas políticos que marcaram a Amazônia Legal a partir do ano de 2003: a) a crise no setor madeireiro, com a suspensão dos planos de manejo em áreas públicas, com reflexos a partir de 2004; b) o crescente aumento nos índices de desmatamento, alcançando o segundo maior da história entre 2003 e 2004; e c) o assassinato da missionária americana e liderança rural, Dorothy Stang, em 2005.

Parte desses problemas ganhou repercussões internacionais, mas tiveram reflexos nacionais e regionais. Ganhou, em conjunto, dimensão de origem histórica e passou, assim, a configurar tema de agenda governamental.

Essa conjuntura de fatos fornece a primeira razão que favoreceu e propiciou o rápido consenso em torno da Lei de Gestão de Florestas Públicas. No entanto, para que esses problemas entrassem nas agendas, requereram garantir que alternativas viáveis pudessem ser propostas como soluções aos problemas que resultaram em crise.

Vencido o primeiro momento, que conduziu os fatos a adquirirem *status* de problema político e, portanto, de sua entrada na agenda governamental, o próximo capítulo tratará dos novos fluxos: o rio da Política (*Politics*) e o rio das soluções (*Policies*).

## GANHANDO NOVOS FLUXOS PARA A DISPUTA

### 1. Introdução

Toda política pública envolve elementos de crise e de oportunidade. Desta feita, determinados fatos geraram o reconhecimento da questão florestal em terras públicas como um problema de importância governamental. No primeiro deles, o fluxo dos problemas, evidenciaram-se situações de crises que a sociedade brasileira viveu nas áreas ambiental, fundiária, econômica e social entre 2003 e 2005. Tratadas no capítulo I estão: o caos fundiário, os crescentes índices de desmatamento e a deficiência dos instrumentos de monitoramento e controle do Estado.

A decisão de enfrentamento desses problemas envolveu a determinação das alternativas, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

***Mas quais foram as novas condições que se aliaram aos problemas políticos e favoreceram a decisão estatal?***

Para responder a essa questão, o texto sustenta sua hipótese na importância do fluxo da política (*politics*) para a entrada do tema na agenda de governo (Kingdom, 2006). Este capítulo identifica as mudanças na esfera política nacional e analisa as novas configurações ideológicas que favoreceram e propiciaram que grupos de interesse pressionassem o governo com suas demandas. As soluções também são consideradas, pois deram maior velocidade ao processo de elaboração e de aprovação do PL nº4.776/2005 de iniciativa do Poder Executivo Federal.

Tida como uma nova etapa de um processo de políticas públicas, a formulação do PL analisou e especificou as possibilidades, definiu seus objetivos e o marco jurídico necessário à sua implementação.

Coube ao Estado, assim, a gestão dos recursos naturais em áreas de domínio público. Trouxe para si a responsabilidade para decidir sobre as questões que envolveram a distribuição equitativa da riqueza da Nação. É ele, afinal, quem decide em prol do bem comum, finalidade de sua existência e base de sua legitimidade.

Políticas públicas dão o norte dos propósitos estatais. Em uma sociedade democrática, a política é a esfera da decisão social (PARADA, 2006). Políticas públicas resultam do estabelecimento das agendas políticas do poder público para a resolução de conflitos inerentes à sociedade moderna. Em todas elas está expressa a decisão estatal, o comando

do Estado Democrático de Direito<sup>32</sup>, às vezes refletido em normas legais que regulam, estabelecem limites, comandam e controlam o exercício das atividades públicas e privadas.

O objetivo de qualquer proposta legal está consubstanciado em dois itens do texto normativo: na ementa e no art. 1º. São eles que indicam, de antemão, o mote da proposta legislativa. O PL nº4.776/2005, que resultou na Lei nº11.284/2006, objeto desta pesquisa, propôs a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Desta forma, o Estado teve o poder de decidir não somente o regime de exploração, mas também o de propriedade, que estabeleceu para a gestão dos recursos inseridos nas florestas públicas. **Mas em que consiste a alternativa escolhida pelo Estado brasileiro para a gestão de um bem - as florestas - que é de interesse comum?**

A hipótese se sustenta nas acepções de Hardin (1968), Olson (1999), Ostrom (1990), Mauss (2003) e Putnam (2006) para explicar as dificuldades de uma escolha Estatal para os bens de condição de acesso livre e consumo concorrencial, característica dos recursos naturais de uso comum. Este capítulo busca expor as difíceis razões que levaram o Estado a decidir, dentre as inúmeras alternativas, por uma proposta de gestão das florestas públicas com a instituição de um novo marco regulatório: as concessões florestais.

## 2. O ônus de um bem livre: a difícil escolha para uma comum-idade.

Os recursos florestais de domínio público apresentam algum grau de semelhança à condição de bens comuns (tabela 2). Inseridos no amplo conteúdo do texto constitucional, integram o que está definido como “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo”<sup>33</sup>.

Tabela 2 – Categoria dos bens, diferenciados pelo acesso e consumo.

| Acesso/consumo  | Consumo conjunto                               | Consumo concorrencial   |
|-----------------|--|---|
| Acesso limitado | Bens sob pedágio (TV a cabo, cinema, internet) | Bens privados (roupas, alimentos, bens duráveis)                |
| Acesso livre    | Bens públicos (defesa nacional, saúde pública) | Bens comuns (pasto, peixe, rios, florestas sob domínio público) |

Fonte: Ostrom, 2004. Elaboração própria.

São os bens comuns que apresentam variados problemas políticos. O primeiro deles advém do aspecto conceitual do termo. Os bens comuns ou bens de uso comum possuem acesso livre, mas o seu consumo é concorrencial. Alguns recursos naturais, como o ar,

<sup>32</sup> O Estado Democrático, segundo a Constituição Federal (preâmbulo) está “destinado a assegurar o exercício dos direitos (...)”. Bobbio (1997) traz em sua obra, o Estado de Direito estruturado por um sistema jurídico. Também retrata o Estado Democrático. Nele, leis que governam o Estado tem por fonte as aspirações populares, por justificação a soberania popular e por finalidade a realização do bem estar do povo brasileiro.

<sup>33</sup> Importa registrar que o texto constitucional se refere ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado” como um “bem de uso comum do povo”.

estão nessa categoria; são de todos em geral e de ninguém em particular. Neste caso, por serem livres e por não serem comercializados no mercado, não têm seu valor expresso em moeda.

Assim, boa parte os recursos naturais não são incluídos no cálculo da renda nacional e, em acréscimo, não são incorporadas as externalidades negativas geradas pela falha do mercado. Aí reside um segundo ponto, que tangencia a esfera econômica. Ainda que estas características não estejam associadas às florestas ou aos recursos minerais, tais externalidades existem tão-somente em razão da condição de bem livre dos recursos naturais - um bem sem qualquer compensação por sua utilização (TEMPLET, 1995). Neste sentido, a atividade econômica, cuja base de produção reside, de alguma maneira, na apropriação dos recursos naturais (quer consumindo-os, quer poluindo-os), não os contabiliza como custos privados e, sequer, mensurados os danos causados.

Com tendência a sofrer o sobre-consumo, seus custos, por sua vez, são deixados à sociedade e por ela repartidos. Nesta perspectiva, há um terceiro ponto importante: a perda de bem-estar coletivo não é automaticamente compensada no mercado via sistemas de preço. Desta forma, há a necessidade de tornar privados os custos sociais mediante adoção de instrumentos econômicos ou de regulação direta. Sob este ângulo, uns se beneficiam mais que os outros, uns sofrem maiores custos que outros e aí residem os conflitos distributivos, de justiça ambiental, como analisa Martinez-Alier (2005).

Por fim, para tratar do quarto aspecto, que envolve os conflitos em torno dos bens comuns e o papel do Estado, importa resgatar as acepções de Hardin (1968), Olson (1999), Ostrom (1990), Mauss (2003) e Putnam (2006).

A apropriação, o uso e o manejo coletivo dos recursos naturais é um debate que tem se intensificado nos últimos anos, não somente pela dificuldade em especificar o perfil jurídico da propriedade comum<sup>34</sup>, como também pela legitimação de área de uso comum<sup>35</sup>, sustentada na capacidade das comunidades de se apropriar dos recursos naturais e de construir, com o passar do tempo, regras de uso e manejo que são respeitadas.

Embora estas regras possam ser estabelecidas em acordo comum, a teoria da escolha racional, que está na base dos dilemas da ação coletiva sustentada por Olson (1999), tem sido apontada como um dos desafios para alcançar a gestão de uso comum.

A teoria da escolha racional parte do princípio de que, ao agir racionalmente, o indivíduo se envolve com algum tipo de *otimização*, que pode ser compreendida pela maximização do benefício ou como minimização dos custos. Como quer que seja, é o que

---

<sup>34</sup> Para aprofundar a temática relacionada à propriedade de uso comum, ver BENATTI, 2002.

<sup>35</sup> Bem não sujeito à apropriação individual em caráter permanente. Nestes espaços combinam-se as noções de propriedade privada e de apossamento de uso comum (ALMEIDA, 1989).

confere à teoria da escolha racional seu poder: ela compara ações em função de seus resultados esperados pelo indivíduo e postula que este escolherá a ação com o melhor resultado (COLEMAN & FAORO, 1992).

Ao agir e interagir, os indivíduos têm planos coerentes e tentam maximizar a satisfação de suas preferências ao tempo que planejam minimizar os custos envolvidos. Esta racionalidade pressupõe, portanto, a premissa da conectividade (ARROW, 1951), isto é, o indivíduo envolvido é capaz de estabelecer um completo ordenamento das alternativas e, para alcançá-las, tece cuidadosamente estratégias advindas da lógica da racionalidade instrumental. Para que o indivíduo seja considerado racional, deve agrupar informações suficientes para tornar sólidas suas convicções.

Nesta perspectiva, Hardin (1968) trabalhou com as organizações que tratam dos interesses comuns de seus membros. Mostra que todos os membros de um sindicato (exemplo usado para ilustração pelo autor), têm interesse comum em melhores condições de trabalho ou maiores salários. Ainda que todos os membros deste grande grupo estejam interessados na obtenção de um determinado bem público, sua conquista, no entanto, consome tempo e demanda engajamento. Isso significa que individualmente seus membros não têm interesse em contribuir com seu esforço pessoal e prefere deixar que outros o façam, já que, uma vez obtido o bem, ele estará disponível para todos.

De maneira análoga, para Coleman (1990) as pessoas não apenas agem intencionalmente, mas, sobretudo, escolhem as ações ou bens que maximizem sua utilidade. Estes membros, que afetam a segurança da ação conjunta, são denominados de *free-riders*<sup>36</sup> ou oportunistas e suas ações estão em consonância com a lógica econômica de maximização de satisfação individual, as quais levam à tragédia dos bens comuns da qual Hardin (1968) trata. Sua obra sustenta essa premissa, reforça as idéias malthusianas e alerta o estabelecimento de tragédias, caso não sejam consideradas as condições impostas pela natureza. E estes limites colidem com a liberdade do indivíduo que, restrito, resulta em conflitos que têm trazido ruína à todos, em tragédia coletiva.

Desta feita, indivíduos perfeitamente racionais podem produzir, sob certas circunstâncias, resultados irracionais. Nesta lógica, Hardin (1968) faz uso de metáfora para exemplificar o drama dos bens comuns: um criador de gado, que partilha do pasto com outros criadores, não pode limitar o pastoreio dos rebanhos dos demais, mesmo sabendo que o pastoreio excessivo destrói o recurso comum de que depende a sua subsistência.

---

<sup>36</sup> *Free-rider* é um conceito proposto por Olson (1999) a partir da lógica da ação coletiva. Os *free-riders* desfrutam de um bem coletivo sem que tenham tido qualquer custo para obtê-lo. Para eles, é racional não cooperar, mas ser beneficiário dos esforços de outrem.

Todos tendem, na perspectiva da escolha racional, a maximizar seus benefícios individuais, seus lucros privados, fato que leva ao sobrepastejo, a uma tragédia coletiva.

Na impossibilidade de estabelecimento de regras partilhadas, em razão da falta de um compromisso mútuo, confiável, cada pastor prefere fugir à razão coletiva, tornando-se um oportunista. Nesta situação, todos tendem, na perspectiva da escolha racional, maximizar seus benefícios individuais, seus lucros privados.

Considerando que em grandes grupos o esforço individual tende a não fazer diferença, o risco de que todos ajam da mesma forma, é de ninguém obter o bem público. Ademais, mesmo que nenhuma das partes queira prejudicar a outra, mesmo que ambas estejam condicionalmente predispostas a cooperar, não há garantia de que ninguém irá desertar se não houver um compromisso que possa ser cobrado (PUTMAN, 2006). Nestas circunstâncias, todos consideram irracional cooperar e, no final, o resultado é aquele que ninguém deseja – colheita sacrificada e pastoreio excessivo, (*ibid*).

O principal problema parece ser a falta de punição para quem não segue a conduta esperada, é a incerteza de que o outro cumprirá o acordo, a norma, diante da tentação em desobrigar-se. Mesmo que os membros de um grande grupo almejem racionalmente uma maximização de seu bem-estar pessoal, eles não agirão para atingir seus objetivos comuns ou grupais a menos que haja alguma coerção para forçá-los a tanto, ou a menos que algum incentivo à parte, diferente da realização do objetivo comum ou grupal, seja oferecido aos membros do grupo individualmente (HARDIN, 1968).

Por esta razão estes grupos tendem a empregar incentivos e sanções para fazer com que as pessoas contribuam para a obtenção dos bens comuns. Para este dilema, somente a privatização destas áreas, com cada qual estabelecendo as regras privadas de uso (segundo Hardin); ou a própria regulação estatal, segundo Olson (1999), poderá reduzir o caos coletivo que é gerado sem a interferência externa.

Entre os *contratualistas*, que conferem ao pacto e a decorrente criação do Estado como única instituição capaz de assegurar a coesão social, a visão do homem em estado de natureza<sup>37</sup> e as razões e origens dos conflitos são percebidas de forma diferenciada. Na linha *hobesiana*, tem-se a proposição clássica: a coerção exercida pelo Leviatã. Se ambas as partes temerem o Leviatã e a ele imbuírem poderes para estabelecer a harmonia, a recompensa será a mútua confiança necessária à vida civil. A viabilidade desta solução para os dilemas da ação coletiva passa pelo Estado absolutista de Hobbes, em que as regras da sociedade estão nas mãos de um único soberano.

---

<sup>37</sup> Condição da qual o homem teria saído, ao associar-se, mediante um pacto, com outros homens. Trata, portanto, do momento anterior à constituição do Estado e engloba o conjunto de direitos inerentes ao ser humano, em que todo indivíduo é ser soberano, detentor supremo de sua própria vontade (BOBBIO, 1997).

Putman (2006) vai além, ao creditar na necessidade de coerção, a ponto da parte infratora ter que indenizar a parte lesada de maneira que o resultado da violação seja extremamente onerosa. Por isto North (1990) alerta que a coerção de um terceiro requer uma parte neutra que possa, sem ônus, avaliar os atributos de um contrato e, da mesma maneira, fazer cumprir os acordos nele estabelecidos. No entanto, não há garantias de que o soberano não irá desertar, especialmente se nele reside o poder de uso das forças coercitivas, as quais podem ser dirigidas em proveito próprio, a expensas do resto da sociedade (*ibid.*).

Assim, os conflitos podem ser bloqueados ou impedidos de se manifestarem pelo uso da força, coercitivamente, mas a sua supressão é relativamente rara, como também é difícil sua plena resolução, já que implica a necessária eliminação das causas, tensões e contrastes. Bobbio (1999) afirma que quando os conflitos são suprimidos ou desviados, ou não chegam a se realizar, a sociedade estagna, enfraquece e sua decadência torna-se inevitável.

O processo mais freqüente baseia-se em sua gestão (BIRNBAUM, 1995), ou seja, na formulação de regras que devem ser construídas e aceitas pelos participantes que estabelecem limites aos conflitos. O ponto crucial reside, portanto, na aceitação, no respeito e cumprimento das regras estabelecidas que, sancionadas, se institucionalizam e se legitimam. A adesão do indivíduo a estas normas o torna hábil e aceito na sociedade; é por respeito a elas ou por medo das sanções que o indivíduo se insere na ordem social.

No entanto, os agentes sociais não agem somente em função de seus interesses, mas também em função de normas e valores (GODBOUT, 2002). Se age contrariamente às normas sociais ou se a sua legitimidade passa a ser posta em xeque, novos conflitos surgem e transformam a dinâmica e o processo de mudança nas sociedades.

Várias são as teorias que mostram que por piores que sejam as conseqüências para todos os indivíduos, transgredir e desertar continuam sendo alternativas viáveis, atitudes racionais. Contudo, essa teoria subestima cooperação voluntária.

Ostrom (1990) provou que algumas instituições conseguiram superar a lógica da ação coletiva. A clara definição dos limites da instituição, a participação das partes interessada na definição das regras, a adoção de sanções gradativas para os transgressores e a existência de mecanismos pouco onerosos para a solução de conflitos, são algumas características que conferem êxito às instituições.

Saídas para a gestão dos bens comuns mostram novas perspectivas além da coerção imposta pelo Estado ou da privatização, mas que também requer a regulamentação estatal: a criação de instituições auto-governadas.

Para tanto e vinculadas a elas, devem estar a confiança, base da cooperação, e o capital social. Embora seu conceito não seja homogêneo, está relacionado a linhas de pensamento distintas, com algumas características comuns (BORGATTI & JONES, 1998). Putnam (2006), por meio de seus estudos da chamada comunidade cívica na Itália, foi um dos responsáveis pela difusão do termo, entendido como características constituintes da organização social que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade. Cita como exemplo a relação de confiança e o estabelecimento de regras e normas que são a base das condutas de dada sociedade. Piketty (2003) acrescenta outros: relações de reciprocidade e trocas, sanções e conectividade com grupos ou redes.

“O termo capital social captura a idéia de que vínculos sociais e normas são críticos para sustentabilidade” (PIKETTY, 2003, p. 1912). Segundo seus estudos, há evidências de que alto capital social está associado à melhorias econômicas e de bem-estar, já que grupos com maior conectividade tendem a ter mais renda, melhores níveis de saúde e educação, além de mais ligações construtivas com o governo, argumentos partilhados por Marteleto & Silva (2004).

Por isso, o conceito e a existência de capital social passaram a ser condição de proposição de políticas públicas, dadas também por órgãos multilaterais voltados para o desenvolvimento, como o Banco Mundial, como meio de valorizar os processos de descentralização, a participação social e o envolvimento da sociedade civil na elaboração e controle de políticas para o desenvolvimento.

Para Piketty (2003), quando o capital social é alto em certos grupos, as pessoas tendem a ter maior segurança para investir coletivamente, pois sabem que as demais irão fazê-lo. Dentro desse âmbito, as regras diminuem os custos de transação, ou seja, as inseguranças para a ação são diminuídas.

Desta feita, a integridade de uma comunidade, segundo Lima & Moura (2005), estaria assegurada pelos laços de identidade e solidariedade, as quais potencializam ações comunitárias coletivas e não mais individuais. A reprodução da sociedade humana passa, indubitavelmente, por estas relações, as de solidariedade, de dádiva e de reciprocidade.

Ocorre, contudo, que muitas políticas públicas ignoram estes princípios e persistem em propor apenas o desenvolvimento do intercâmbio mercantil, baseado na acumulação material e na concorrência direcionadas ao lucro (SABOURIN, 2004) e que é a base da racionalidade instrumental. Fundamentada na escolha racional, nela inexistente espaço para surpresas ou arrependimentos na decisão.

Na acepção sociológica, o mercado visa à ausência de dívida no âmago das relações sociais e neste modelo cada troca é completa; ser um indivíduo equivale a não dever nada a

ninguém e o vínculo social visa escapar às obrigações normais inerentes aos vínculos sociais (GODBOUT, 2002).

A dádiva, paradigma estudado por Mauss, diferentemente da dívida, não pertence ao modelo mercantil e não cabem nas interações sociais expectativas ou certezas de retorno das ações ou prestações efetuadas. Com ela visa-se a criação, manutenção ou reprodução da sociabilidade e comportam, dessa forma, a dimensão de gratuidade (SABOURIN, 2004) – componentes essenciais à vida em sociedade e à força que promove o desenvolvimento.

Diante dessas variadas questões e problemas políticos que envolvem alguns dos recursos naturais, pela sua condição de bem comum, quais as alternativas percebidas pelo Estado para a gestão das florestas situadas em área pública?

### **3. Demandas ambientais**

Ainda que as demandas voltadas para a resolução de determinados problemas se apresentem e se configurem de maneira distinta, as questões ambientais encontram semelhanças nas suas variadas formas: demandas novas, reprimidas ou recorrentes.

As primeiras resultam do surgimento de novos atores sociais ou de novos problemas. É fato que as instituições responsáveis para lidar e tratar das questões ambientais foram descentralizadas com a instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, em 1981 e que construção de mecanismos que tornaram possível sua gestão têm sido tratados mais nitidamente no Brasil após a Conferência de Estocolmo em 1972.

Também são conhecidas as atuações de organizações não-governamentais, que se ampliaram ao longo da segunda metade do século XX. A divulgação de desastres ambientais e as denúncias de contaminação ambiental, especialmente a partir da publicação do livro *Silent Spring* (CARSON, 1962), passam a preocupar a sociedade.

É fato, ainda, que a dinâmica de desmatamento na Amazônia Legal é crescente e combinada ao seu processo de ocupação, que foi incentivado pelo poder público a partir, notadamente, da década de 1970.

No entanto, ainda que já existentes, os novos atores não se encontravam em nível de organização ou não detinham os meios capazes de exercer pressão sob o sistema político. Os novos problemas, por sua vez, não existiam ou existiam apenas como um “estado de coisas” (EASTON, 1970). Nesse estado, o problema se apresentava de maneira incômoda, prejudicial e gerava insatisfações para o conjunto da sociedade. No entanto, em determinados momentos, não chegavam a se constituir elemento da agenda governamental, não mobilizava as autoridades e não se encontravam, por conseguinte, entre as prioridades ou alternativas.

Rua (1998) cita as barreiras culturais e institucionais como fatores impeditivos ao início do debate público e aponta a necessidade de mobilização política para garantir a transformação do “estado de coisas” em problema político, passando a configurar um item prioritário da agenda governamental, preocupação das autoridades. Assim, a demanda torna-se um *input* e passa a estar incluída na agenda governamental.

As demandas reprimidas são constituídas por "estados de coisas" ou por não-decisões. Isso significa que alguns temas ameaçam fortemente interesses ou contrariam os precisos valores de uma sociedade e encontram, também, obstáculos à sua transformação de um “estado de coisas” em um problema político (RUA, 1998).

Inúmeras são as posições políticas e as posturas ideológicas que enxergam a conservação e preservação ambiental como um entrave ao crescimento econômico e, inclusive, ao desenvolvimento do País. Esses posicionamentos estão imbuídos de interesses em dificultar ou impedir que ações de gestão ambiental possam impactar as atividades econômicas, a exemplo da exploração de madeira.

Talvez por essa razão, as demandas recorrentes, expressas por problemas não resolvidos ou mal resolvidos, sempre voltam a aparecer na arena política. Quando acumuladas e o sistema político não consegue encaminhar soluções aceitáveis, instaura-se um hiato entre demandas e capacidade em absorvê-las e transformá-las. Expõe-se, assim, o governo a uma crise de governabilidade e coloca em cheque a capacidade política de governar e a relação de legitimidade do Estado com a sociedade (PEREIRA, 1997). Nessa condição, expõe-se o equilíbrio entre as instituições de *input*, responsáveis pela agregação de interesses, e as instituições governamentais de *output*, responsáveis pela formulação e implementação de políticas (ARAÚJO, 2002).

Para que uma demanda ou um “estado de coisas” se torne um problema político e passe a configurar a agenda governamental é necessário que encontre algumas possibilidades: a) a constituição de uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o custo de deixá-lo sem solução; b) a mobilização da ação política, por meio, por exemplo, de ação coletiva de grupos dotados de fortes recursos de poder; ou c) a criação ou abertura de janelas de oportunidade. É nesse contexto que se insere o empreendedor de políticas públicas – *policy entrepreneurs*. Estes, articulados, sempre têm a proposta pronta para apresentá-la no momento oportuno, pois investem, segundo Kingdom (2006), nas políticas públicas e alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções dos problemas.

Apesar do Estado se manifestar apenas após a instalação dos problemas de desmatamento e ocupação ilegal de terras públicas, propôs a solução e buscou mostrar o

controle sob a coisa pública com o envio da proposta de gestão das florestas públicas ao Congresso Nacional.

Com o problema, já exposto e evidenciado no âmbito do PPCDAM, cercado por números precisos e em exaustão, não foi difícil o reconhecimento das poucas possibilidades para regular as florestas públicas. O mais difícil, no entanto, não foi (e não é) a elaboração do diagnóstico, mas a construção da solução. Ainda que não estivesse completamente amadurecida ou pronta, os princípios, para tanto, já eram firmes e inegociáveis: a manutenção do patrimônio público das terras e das florestas. Tem início, assim, o processo de construção e de avaliação das alternativas, com aposta na atividade legal, que pudesse gerar emprego e renda.

#### **4. O quê, como e de que jeito – avaliando as alternativas**

Entre o Estado e o indivíduo reside o contrato social - base legal, em que o Estado é resultado da vontade de cada parte reunida em prol do interesse comum. É ele, o Estado, a única instância capaz de assegurar a coesão social.

Com esse intuito, os indivíduos abrem mão de sua soberania em estado de natureza e conferem a um terceiro, o Estado, o poder de regramento via uso coercitivo da força e da violência física, para impedir que os conflitos se manifestem ou destituam a harmonia.

A pressão pela exploração da floresta em área pública e de sua tendência a sofrer o sobre-consumo - muitas vezes resultando em degradação, desmatamento e conflitos fundiários – requer a presença do Estado.

É legítimo, pois, que ele decida a quem cabe o papel de realizar a gestão dos recursos florestais em áreas sob o seu domínio. O Estado passa a ter o poder de decidir sobre o regime de exploração e de propriedade que estabelecerá para a gestão dos bens de interesse comum - as florestas. E tem o dever de organizar o interesse comum.

Além de um conjunto problemas, uma série de alternativas é considerada e passa a entrar na agenda de decisões. A partir desse momento, se inicia a formulação das alternativas. Estas, por sua vez, são geradas por comunidades de especialistas - grupo relativamente invisível de participantes que inclui acadêmicos, consultores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse (KINGDOM, 2006).

Para Rua (1998) essa fase constitui um dos mais importantes momentos do processo decisório, pois é quando as preferências dos atores são claramente expostas, seus interesses manifestados e confrontados.

As decisões resultam de uma disputa entre atores, influenciadas pelos meios e instrumentos de poder<sup>38</sup> de que dispõem. O cálculo de custo/benefício das vantagens e desvantagens que cada ator tem em relação a cada alternativa proposta para solucionar um problema não se restringe a custos econômicos ou financeiros, na medida em que envolve elementos simbólicos ou políticos (*ibid.*). Desta forma, a especificação de alternativas restringe o grande conjunto de alternativas possíveis a um grupo menor a partir do qual as escolhas são realmente efetuadas (KINGDOM, 2006).

Em função das preferências e das expectativas de resultados de cada alternativa para a solução de um problema, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa, nas arenas distributivas, regulatórias e redistributivas<sup>39</sup>.

No processo de formulação de alternativas para a elaboração da LGFP, os debates foram mais freqüentes, com os atores se posicionando na busca de convencer o outro da adequação de suas propostas. Postos em arenas de conflito e negociação entre grupos de poder, atores de interesses exclusivos e contrapostos se viram obrigados a coalizões ou a transações de recíproca concessão. Nesta lógica de persuasão, o conhecimento técnico é um recurso relevante, pois envolve análise e argumentação (LINDBLUM, 1981).

Ainda que sigam orientações e possuam interesses diversos, os formuladores de alternativas compartilham uma mesma condição: a de especialistas em questões específicas (KINGDON, 2006). O tema tratado na LGFP pela comunidade de especialistas apontou algumas alternativas para o enfrentamento do problema em evidência e que demandava ação estatal: o desmatamento crescente, a insegurança jurídica das terras e a necessidade de fomentar atividades de promoção ao desenvolvimento do setor florestal.

A primeira alternativa defendeu a impossibilidade de compatibilização entre conservação e uso das florestas públicas, propondo, tão-somente, ampliar o número de unidades de conservação. A segunda sugere a privatização, com terra e floresta passando para o domínio privado. Com o domínio sobre o imóvel, caberia ao Estado o papel de regulador da atividade econômica. Nessa linha, o Estado produziria normas legais que regulassem o desenvolvimento econômico, protegessem os direitos sociais e garantissem a qualidade dos bens e serviços alocados via mercado. A terceira tratou da gestão das florestas públicas de maneira direta pelo poder público, que arcaria com todos os investimentos na implementação de suas atividades. A quarta, num processo de gestão indireta, o poder público concederia, por meio de concessões, o uso da floresta para exploração, mantendo a dominialidade pública.

---

<sup>38</sup> Para Weber (1992), poder é a possibilidade de impor a própria vontade sobre o comportamento de outrem, não sendo o comando necessariamente legítimo nem a obediência forçosamente um dever.

<sup>39</sup> Para maiores detalhes ver RUA & AGUIAR, 1995.

Muitas idéias foram geradas e propostas sugeridas. Os atores divulgaram, aprimoraram e revisaram-nas. Algumas foram acatadas enquanto outras foram descartadas no processo de discussão de novas versões. Para Kingdom (2006) a melhor forma de entender o surgimento de alternativas para políticas públicas é vê-las como um processo de seleção, análogo ao processo de seleção natural. Por ele denominado de *policy primavera soup*, muitas idéias surgem desordenadamente, chocando-se umas as outras, gerando novas idéias, combinações e recombinações. Os critérios para tanto incluem viabilidade técnica, restrições orçamentárias, aceitabilidade da sociedade e receptividade dos políticos (*ibid.*).

À semelhança da teoria da escolha racional para explicar o comportamento dos indivíduos nos grupos, também é possível analisar o processo de política pública a partir do modelo racional (*rational choice*), explicado por VILLANUEVA (2006). Nele, os atores se comportam racionalmente maximizando valores e minimizando custos, após exame exaustivo de todas as informações e construído as opções relevantes.

A origem das propostas formais para a criação de norma legal que possibilitou a União conceder a exploração de florestas em áreas de seu domínio à iniciativa privada provém do PL n°7.492/2002 proposto pelo executivo e elaborado no âmbito do Programa Nacional de Florestas (PNF) do MMA.

Ainda que a proposta se restringisse às Florestas Nacionais (Flonas), inúmeras críticas giravam em torno privatização das terras públicas e incluíam o tema internacionalização da Amazônia.

Este PL foi construído pelos agentes da área florestal e sob a ótica, pura e simples, do desenvolvimento do setor florestal. Essa primeira proposição legislativa não chegou a ser objeto de nenhuma votação no Congresso Nacional (ARAÚJO, 2008) e o impasse permaneceu até o início do governo Lula (2003-2010), que retirou o Projeto de Lei em julho de 2003 e realizou proposta alternativa.

Como resultado, o texto do novo Projeto de Lei (PL n°4.776/2005), com caráter empreendedor, considerou não apenas as concessões florestais em Florestas Nacionais, mas em todas as “florestas públicas”. Este novo PL, de gestão dessas florestas, estava vinculado a um contexto já explicitado no capítulo I e não se desconectou da necessidade de disciplinar a exploração florestal na Amazônia Legal.

Assim, dentre as alternativas, a escolha feita por meio de votação no Legislativo ensejou a instituição da LGFP, abrindo oportunidades para aumentar a base florestal e contrapondo as forças econômicas que têm promovido a degradação da floresta e a marginalização das populações nas regiões. A destinação de florestas públicas ao uso comunitário e à concessão florestal vem, assim, contribuir para outras políticas públicas, que

visam impulsionar um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, que potencialize a floresta e pratique a inclusão social, com geração de benefícios locais.

Mas que conteúdo, por fim, consubstanciou a LGFP, sancionada em 03 de março de 2006?

### **5. Qual a decisão, enfim? - o rio das Soluções (*Policies*)**

A Lei nº11.284/2006 reflete a decisão Estatal sobre o manejo dos recursos florestais em áreas públicas: “O Brasil tomou uma decisão histórica: as florestas públicas deverão continuar públicas e florestas, gerando benefícios sociais, econômicos e ambientais para toda a sociedade” (BRASIL, 2006) (grifo meu).

Essa decisão, contudo, é fruto de discussões em torno das seguintes alternativas:

- a) Manutenção da PROPRIEDADE PÚBLICA com GESTÃO PÚBLICA dos recursos florestais;
- b) Manutenção da PROPRIEDADE PÚBLICA com GESTÃO COMUNITÁRIA dos recursos florestais;
- c) Manutenção da PROPRIEDADE PÚBLICA com GESTÃO PRIVADA dos recursos florestais;
- d) PRIVATIZAÇÃO das áreas públicas, com a transferência da titularidade e do domínio sobre a terra (principal) e sobre os recursos florestais (acessório);
- e) ACESSO LIVRE; e
- f) ESTATIZAÇÃO da exploração dos recursos florestais, por meio da criação de uma empresa estatal.

Percebe-se que a decisão é de cunho político; cabe ao Estado decidir sobre questões que envolvem a distribuição equitativa da riqueza de sua Nação. Nela, as três primeiras situações foram asseguradas nos modelos de gestão propostos no artigo 6º da Lei nº11.284/2006.

A decisão estatal quanto à propriedade da área é a manutenção de domínio público e fornece à floresta a possibilidade de exploração para a produção sustentável. Este conceito requer, contudo, uma única possibilidade de usá-la: manejo florestal.

A exploração e a gestão dessa riqueza superficial, os recursos florestais madeireiros e não-madeireiros, poderão ser transferidos a um particular por meio de contrato, com regras previamente definidas na Lei 11.284/2006 (situação “c”).

Precedidas de processo licitatório e geridas mediante um contrato com o poder público, as concessões florestais, por ser onerosa, requerem o pagamento pelo uso sustentável de produtos e serviços da floresta e a responsabilidade pela garantia de sua conservação.

Muito provavelmente em razão das polêmicas suscitadas à época do primeiro Projeto de Lei, o PL nº7.492/2002, a nova fórmula mostrou que na base da proposta está o disciplinamento para as concessões florestais, mantido no contexto da Lei nº11.284/2006. A preocupação fundamental estava (e ainda está) na base normativa dos contratos de concessão com a iniciativa privada. Mais do que isso, o foco da Lei está nos contratos de concessão florestal na Amazônia, região que concentra a maior parte das terras públicas florestadas do País (ARAÚJO, 2008).

Nessa forma indireta de gestão, o pagamento devido dar-se-á pelo direito adquirido, pelo concessionário, de manejar a floresta e de explorar os seus produtos em consonância com os termos estabelecidos no PMFS que integra o contrato e que deve ser aprovado por órgão ambiental competente.

Esse usufruto do bem público pelo privado, no entanto, só é possível após a inclusão da área no cadastro das florestas públicas<sup>40</sup> e a aprovação do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)<sup>41</sup> pelo poder concedente. Em decorrência, são definidas as unidades de manejo georreferenciadas, que compõem o lote de concessão florestal para procedimento licitatório.

Esse modelo de gestão das florestas públicas, regidas pela LGFP e seu Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007, propõe abarcar não somente o propósito de sustentabilidade no uso das florestas, mas, fundamentalmente, o combate aos processos ilegais de ocupação e uso de bens públicos.

Não obstante, a Lei conciliou outras duas formas de uso das florestas sob o domínio público:

i. Propriedade e gestão públicas (situação “a”), garantidas por meio de criação de Unidades de Conservação (artigo 4º, inciso I), voltadas para a conservação ambiental. Com essa alternativa fica endossado o exercício direto, pelo poder público, na gestão de florestas criadas nos termos da lei 9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

ii. Destinação para as comunidades (situação “b”), com a criação de (artigo 4º, inciso II) Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) ou via Projetos de Assentamento Florestal (PAF), de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Agroextrativistas (PAERX), nos termos do artigo 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária.

---

<sup>40</sup> O Cadastro Geral de Florestas Públicas da União é a principal fonte de informações sobre florestas públicas no Brasil e, portanto, a principal fonte de informações necessárias à sua gestão.

<sup>41</sup> O Plano Anual de Outorga Florestal é um instrumento que identifica, especifica e qualifica as florestas públicas sujeitas à concessão florestal para o ano em que o POAF vigorar.

Isso significa que o poder público tem por obrigação regularizar as posses de comunidades locais sobre as áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso. Em suma, a essas comunidades as florestas públicas podem ser destinadas, por meio de criação de Unidades de Conservação ou de Projetos de Assentamentos.

Neste modelo, a destinação para as comunidades locais precede a realização das concessões florestais, ocasião em que as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais são identificadas. Das três formas de gestão, a destinação é a única obrigatória, ou seja, onde quer que existam comunidades locais, essas deverão ter o acesso garantido ao território e aos recursos florestais.

Tais comunidades, que abarcam as “populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica” (Lei nº11.284/2006, artigo 3º, inciso X) têm, portanto, seu direito preservado e garantida a sua preferência pelo manejo das florestas públicas.

Ressalvadas, portanto, as florestas públicas ocupadas por comunidades locais, as unidades de conservação de proteção integral, as áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral, as reservas de desenvolvimento sustentável, as reservas extrativistas, as reservas de fauna, as áreas de relevante interesse ecológico e as terras indígenas (Lei nº11.284/2006, artigo 11), as concessões podem ser realizadas.

O texto do PL assegurou que as florestas públicas somente podem ser direcionadas à concessão para a iniciativa privada depois de analisada sua relevância para a destinação às comunidades locais - determinação está consagrada no art. 6º da Lei nº11.284/006.

Apenas após a inserção desses dispositivos, com a garantia dada à essas comunidades, o PL teve a adesão dos principais Organizações Não Governamentais e movimentos sociais ligados aos trabalhadores rurais e extrativistas. Merece destaque a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS). Para eles não interessava um projeto de lei que tratasse tão-somente de concessão florestal. A concessão seria apenas a condição para que o Estado reconhecesse os direitos das populações que habitam as terras públicas.

Observa-se que essa situação (situação “b”) reflete os meios de socialização do uso coletivo dos recursos naturais que embasam os inúmeros e variados acordos existentes na Amazônia.

A intensificação da atividade madeireira e o conseqüente aumento da pressão sobre o recurso são as condições que tem impactado a constituição e manutenção do grupo que dele depende. E é o risco de esgotamento do recurso que enseja a celebração de acordos. Este risco, contudo, não pode implicar a degradação do recurso a ponto de impedir a organização do grupo (OSTROM, 2002).

As comunidades que dependem diretamente das florestas, relacionam-se com esse recurso a partir de diferentes perspectivas bem diferentes da visão puramente econômica e de mercado que orienta o manejo florestal empresarial. Nesta concepção, as comunidades locais ou os grupos sociais estabelecem direitos e compromissos de longo prazo com a floresta.

De caráter comunitário e a cargo da própria comunidade, o manejo comunitário de um recurso exprime e define as regras e sanções, e inclui a fiscalização e o controle de acesso. Ostrom (2002) identifica os atributos dos usuários para a efetivação de acordos comuns, que englobam:

- Relação estreita de dependência entre o recurso e o usuário (*Salience*);
- Compreensão comum e coletiva do funcionamento do contexto natural, econômico e social em que o recurso está inserido, bem como o impacto de suas ações sobre ele (*Common understanding*);
- Regras construídas unicamente para garantir os benefícios futuros que demandam do recurso (*Low discount rate*);
- Confiança mútua entre os indivíduos e o grupo na manutenção do acordo (*Trust and Reciprocity*);
- Capacidade de determinar regras de acesso e de uso no período de escassez sem autoridade externa ditando o comando (*Autonomy*); e
- Habilidades de organização e liderança por meio da participação local (*Prior organizational experience and local leadership*).

Essa forma de associação, que tem como requisito essencial a confiança, a reciprocidade e a autonomia de um grupo constituído com base em acordos comuns e coletivos, está implicitamente preservada na proposta de gestão de florestas públicas. A gestão dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros, por meio de acordos coletivos, pode ser viabilizada nas florestas públicas destinadas às comunidades tradicionais.

Ainda que os primeiros planos de manejo florestal comunitário na Amazônia tenham começado a partir da segunda metade da década de 1990, existem avanços importantes na construção de políticas públicas voltadas para o apoio e para a implementação de projetos de manejo florestal comunitário.

As principais iniciativas, a exemplo do Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar (Decreto nº 6.874/2009), advêm da promulgação da LGFP e da constatação, a partir do Cadastro Nacional de Florestas Públicas, de que a grande maioria (62%) das florestas públicas nacionais (tabela 3) são comunitárias.

Tabela 3 – Florestas públicas comunitárias.

| <b>Tipo de Unidade</b>                 | <b>Número de Unidades</b> | <b>Área (ha)</b>   |
|--|---------------------------|--------------------|
| Projeto de Assentamento Agrário        | 106                       | 2.608.213          |
| Projeto de Assentamento Florestal      | 4                         | 101.353            |
| Projeto de Desenvolvimento Sustentável | 97                        | 2.900.068          |
| Projeto de Assentamentos Quilombolas   | 7                         | 182.333            |
| Reservas Extrativistas                 | 35                        | 9.571.875          |
| Reserva de Desenvolvimento Sustentável | 6                         | 7.529.623          |
| Terras Indígenas                       | 589                       | 108.989.441        |
| <b>TOTAL</b>                           | <b>844</b>                | <b>131.882.906</b> |

Fonte: [www.mma.gov.br/sfb](http://www.mma.gov.br/sfb). Florestas Comunitárias. Acesso em 09/11/2010.

A quinta situação (situação “e”), acesso livre dos recursos naturais, era (e ainda é) a situação vivida na Amazônia brasileira e a condição que o Estado brasileiro buscou (e busca) evitar, reestabelecendo o domínio sobre as terras públicas.

Essas terras, antes mesmo do período de incentivos governamentais para ocupação de seu espaço, sem planejamento, eram consideradas bens livres. Não eram mercadorias, mas uma indicação de poder e um meio de controle político (HEBETTE, 2004a). Sem preço, mas não sem seu valor, a terra era a sustentação de outras riquezas e, fundamentalmente, dos recursos naturais que a ela pertencia.

A quase totalidade do território da Amazônia era constituída por terras públicas ou sem titulação e ocupado por pequenos posseiros que ali haviam constituído seu trabalho efetivo e habitavam a região por gerações seguidas. Este contexto atraiu especuladores de outras regiões, passando a ser comum a adoção de práticas que ainda hoje ocorrem objetivando, de maneira direta ou indireta, a ocupação ilegal de terras públicas.

Até hoje, por não terem sido identificadas, arrecadadas, cadastradas, georreferenciadas e matriculadas todas as terras de domínio público, o Estado brasileiro não sabe quem se apropriou do território pátrio, legal ou ilegalmente. Tal situação possibilita, ainda, a ação de invasores e grileiros, que se valem da fragilidade jurídica quanto à questão fundiária. Essa incerteza sobre o direito de propriedade de cerca da metade da Amazônia Legal, 53%, (BRITO & BARRETO, 2009) afeta o controle do Estado sobre suas áreas e o avanço exitoso de políticas públicas.

O Estado Brasileiro, agora com uma visão de planejamento consubstanciada no PAS (BRASIL, 2008b), propõe e decide evitar essa situação por meio de mais um de seus instrumentos: o PL nº 4.776/2005. Nele, a condição de acesso livre das terras públicas é

combatida e controlada. Há, a partir da promulgação da Lei, um único uso permitido e restrito às áreas públicas: o uso florestal por meio de manejo sustentável<sup>42</sup>.

A transferência da titularidade e do domínio sobre a terra (principal) e dos recursos florestais (acessório) não está no bojo da proposta que prevê a gestão de florestas públicas para a produção sustentável (situação “d”). Ainda que tenha estreita relação com a questão fundiária, não há processo de titulação das posses nas concessões que se fizer sobre a área.

O conteúdo da LGFP vem preencher as lacunas que impossibilitam o desenvolvimento da região, proporcionando, segundo Azevedo *et alli*. (2006), novo ânimo à economia florestal sustentável, correção de assimetrias regionais de desenvolvimento, proteção dos direitos indígenas e das comunidades locais e a interrupção do ciclo histórico do desmatamento.

Esta concepção, no entanto, ainda que antiga, passou a tomar corpo após a elaboração do PAS, em 2003, pacto político para um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia. Reassumindo o compromisso, o documento foi novamente assinado em 2008 pelos 9 (nove) governadores da Amazônia Legal. Seus princípios e diretrizes gerais vêm norteando e referenciando as ações governamentais na Amazônia, nas suas diversas escalas.

Assim, foram eles incorporados ao PPCDAM e deram base à decisão governamental para anunciar novas medidas para conter a violência no campo, reduzir os conflitos agrários e o desmatamento ilegal na região. A LGFP, que recebe, assim, apoio do Governo, encontra-se no seio desses planos, programas e ações de governo para a região.

Vê-se que a proposta não surgiu isoladamente nem repentinamente e, certamente, não surpreendeu aos interlocutores. Adveio de resultado feito a partir de planejamento, que objetivou identificar as origens, detalhar os processos e conhecer os elementos que viabilizaram o desmatamento na Amazônia Legal em proporções gigantescas e, sobretudo, criar de mecanismos para reverter esse quadro crescente.

Ações para reduzir o desmatamento ilegal na Amazônia, associadas à transformação da estrutura produtiva e fundiária, carecem, no entanto, de uma estratégia capaz de ordenar o uso e a ocupação do espaço, de maneira a garantir a preservação ambiental e a manutenção das atividades econômicas. A LGFP fez parte de um conjunto de medidas contra o desmatamento ilegal na Amazônia.

O PAS (BRASIL, 2008b) aponta dois aspectos fundamentais que estão no centro desta estratégia. O primeiro reside na consolidação da fronteira aberta em bases sustentáveis que

---

<sup>42</sup> Os usos consolidados foram tratados nas disposições transitórias e serão objeto de análise no capítulo VI.

se consubstanciam em ações que objetivam aumento de produtividade, a geração de emprego e renda, o uso sustentável dos recursos naturais e a diminuição de pressões sobre as florestas remanescentes. O segundo está presente o uso sustentável e preservação da floresta, que trata, na verdade, de implantação de unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral, consoante a Lei nº9.985/2000, que institui o SNUC.

As medidas de regularização fundiária para a região, constante no documento, previam a intervenção com base na extensão de terras ocupadas: até 100ha e acima de 100ha. Para as primeiras serão regularizadas mediante instrumento de Legitimação de Posse, através da emissão de uma Licença de Ocupação, conforme a Lei nº6.383/76, (revogada pela Lei nº11.952/2009). Para a segunda situação, ou seja, nas áreas ocupadas em terras públicas de dimensões superiores a 100ha até o limite constitucional de 2.500ha<sup>43</sup>, o instrumento legal é o Plano Integrado de Destinação de Terras Públicas, que classifica as áreas segundo critérios que atendam os interesses dos órgãos ambientais, da Fundação Nacional dos Índios (Funai), do Incra, dos Municípios, além daqueles estabelecidos nos Zoneamentos Ecológico-Econômico (ZEES) existentes em nível estadual.

Além da criação de Unidades de Conservação, outros instrumentos legais já editados pelo Governo Federal têm permitido, de alguma maneira, a inibição da ocupação e do desmatamento ilegal na região. Cita-se, a título de exemplo, a Portaria Conjunta MDA/Incra nº10, de 2004, que obriga todo detentor de posse de terra na Amazônia Legal a encaminhar ao Incra documentação pertinente, acompanhada de planta georreferenciada.

Ademais, de responsabilidade do Incra, o vínculo do CNIR aos cartórios de registro imobiliário, permitirá a identificação de grilagens e, por conseguinte, a abertura de processos visando à anulação de títulos fraudulentos.

Ainda que estas iniciativas (criação de Unidades de Conservação, combate à grilagem e aprimoramento do sistema de licenciamento, monitoramento e fiscalização) sejam políticas importantes para o ordenamento e para a gestão do espaço Amazônico, as forças que atuam de forma inversa são complexas. Incluem, por exemplo, investimentos vultosos em atividades com grande potencial para ampliar o desmatamento, causar a degradação ambiental ou ocupar espaços impróprios para a atividade que a demanda econômica impõe.

Estas políticas, de combate ao desmatamento e à grilagem em terras públicas, por outro lado, têm sido avaliadas pelos agentes econômicos como condições que limitam a economia. Este discurso com base unicamente no crescimento econômico tem provocado divergências entre os planos estaduais e federais de ordenamento territorial que remetem um conflito de autonomia de governo (LOUREIRO & PINTO, 2005).

---

<sup>43</sup> Para maiores detalhes ver capítulo I.

Fica evidente que o governo federal vem trabalhando somente com duas políticas agrárias para tentar resolver o problema do conflito fundiário na Amazônia: uma fiel à política de reforma agrária, que significa a redistribuição da propriedade fundiária; a outra fiel à política de colonização, com a ocupação programada de novas terras (BENATTI, 2007).<sup>44</sup>

O Governo Federal tem tentado mudar a política de reforma agrária para a Amazônia. O foco volta-se para a tentativa de compatibilizar a geração de renda dos pequenos produtores com o uso sustentável dos recursos florestais. Nesta direção e em consonância com o PAS, o PPCDAM propõe a direção das ações governamentais para um novo modelo de desenvolvimento da Amazônia com vistas a conter o desmatamento ilegal na região.

Elaborado entre 2003 e 2004 pelo Governo Federal e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, o Plano resultou um conjunto de ações integradas do poder público, associadas à transformação da estrutura produtiva e fundiária. Apresenta um conjunto de ações estratégicas, consideradas prioritárias por sua relevância para a contenção do desmatamento na Amazônia Legal, bem como para a viabilização de estratégias alternativas de proteção e uso sustentável da floresta.

Nos seus eixos estão os temas Ordenamento Fundiário e Territorial, Monitoramento e Controle, Infra-estrutura e Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis. Neste último, está inserida a Lei de Gestão de Florestas Públicas.

Associado ao PAS, que teve seu reconhecimento dado pelos governos dos estados da Amazônia Legal, este Plano, que envolveu atores do poder executivo, consolidou proposta de gestão florestal.

Este tema também está inserido no Pacote Verde, em gestação no governo federal dentro do PPCDAM. Lançado em 2005, contém uma série de medidas que visa ordenar a questão florestal e fundiária na Amazônia, conter a violência e a exploração irregular de madeira em florestas, em especial no Pará.

Instrumentos econômicos capazes de manter as florestas sob uso sustentável parece ser o cerne da LGFP. Concede para o setor privado a única forma de exploração dos recursos madeireiros e não-madeireiros via implementação de um PMFS.

Essa política, de uso das florestas públicas, foi apontada como uma das respostas do governo federal às crises fundiária, de desmatamento e de deficiência de matéria-prima para o segmento da indústria madeireira. Pela impossibilidade de isolá-las, os impactos se agigantam na medida em que se estreitam e se estabelecem os vínculos dessas atividades, da dinâmica que são vítimas e vilãs, e do contexto em que se inserem.

---

<sup>44</sup> Para maiores detalhes ver: Le Tourneau *et alli.*, 2010.

Dentre outras medidas, cita-se as que se enquadram na categoria comando e controle (C&C). Nela, a criação de área de Limitação Administrativa Provisória (LAP) ao exercício de atividades e empreendimentos causadores de degradação ambiental para a realização de estudos com vistas à criação de Unidade de Conservação em terras da União (Lei nº11.132/2005); e a criação de cinco novas Unidades de Conservação (Estação Ecológica da Terra do Meio e o Parque Nacional da Serra do Pardo), localizadas na região de maior pressão do desmatamento, da grilagem e dos conflitos fundiários no Pará.

A criação de uma empresa estatal (situação “f”), uma espécie de “Petrofloresta”, “Florestobrás” ou “Brasflora” foi cogitada. Na concepção, o Estado assumiria a exploração do recurso e forneceria maior visibilidade ao reconhecimento pelo Brasil do valor de um patrimônio nacional, à semelhança do petróleo.

A prestação direta dos serviços públicos se dá quando o Estado, reconhecendo a sua essencialidade e necessidade para o grupo social não admite a sua prestação por qualquer outra pessoa, tampouco a sua transferência a particulares. Segurança nacional e defesa pública está nesta condição.

O Estado, todavia e via de regra, está impedido de exercer atividades econômicas (Constituição Federal/88, artigos 170 e 173), cabendo a ele o exercício das atividades de regulação, fiscalização, incentivo e planejamento (Constituição Federal/88, artigo 174).

Embora a Constituição tenha restringido a participação do Estado na atividade econômica, há a seguinte exceção: “... *quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo...*” (artigo 173). Diante destes imperativos, o Estado está autorizado a ingressar como agente produtor de bens e serviços, explorando verdadeiramente a atividade econômica por meio de duas pessoas: Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista<sup>45</sup>.

As florestas, bem de “*interesse comum a todos os habitantes do País*” (Lei nº4.771/65, artigo 1º), se enquadram nessa condição. Vários atores políticos, alguns, inclusive, associados à proposta do PL, discordaram dessa possibilidade, alegando a inconstitucionalidade da criação de uma estatal para a gestão das florestas públicas. No argumento, a “Petrofloresta” feriria a ordem econômica, fundamentada na livre iniciativa da qual cita a Carta Magna.

Como se vê, não há infração de princípios, preceitos ou dispositivos inconstitucionais. O PL não tratou de exploração florestal pública, mas da criação de um sistema público de gestão florestal. Essa foi a razão da estatal ter sido descartada e combatida. A grande

---

<sup>45</sup> A elas, as empresas estatais, também podem ser dadas, por meio de concessão ou permissão, por exemplo, a oferta de alguns serviços públicos, de conteúdo econômico, como energia elétrica, telecomunicações e transporte urbano.

questão não era, pois, quem poderia ou iria realizar a exploração florestal, mas conceitual: criação de um marco legal que permitisse a atuação aberta do setor florestal/madeireiro, de uma gestão pública que não implicasse privatização.

## 6. O rio da Política (*Politics*)

Quando se abre uma janela de oportunidades porque um problema ganha importância, as soluções pleiteadas têm mais êxito se também obtêm aceitação política (PARADA, 2006). A alta ou baixa importância de um tema na agenda está, assim, no fluxo da política, que agrega alguns elementos: mudanças no legislativo e na administração pública; e *national mood*<sup>46</sup>.

Mudanças na esfera política nacional como, por exemplo, na administração pública, passam a ser percebidas pelos atores políticos. Novos integrantes, com novas acepções acerca do tema “meio ambiente” passaram a ocupar os cargos de direção no MMA e do comando do Ministério.

A então Ministra Maria Silva, liderança comprometida com entidades ambientalistas inclinadas para a visão socioambiental, evidenciou a agenda ambiental ao enfatizar as concepções dos problemas e suas propostas para enfrentá-los.

Sua gestão foi marcada por uma política de combate ao desmatamento ilegal, à ocupação ilegal de terras públicas e à exploração ilegal da biodiversidade. Também foi enfática a política de valorização dos produtos da sociobiodiversidade, de apoio ao fortalecimento comunitário ao manejo florestal e de uso e exploração dos produtos, bens e serviços da floresta em bases sustentáveis. Dentre tantos, um desafio sobressaiu: fazer valer os planos de manejo florestais sustentáveis.

Assim, dentre as novas propostas para a área ambiental encontra-se a viabilização de alternativas econômicas com a manutenção da floresta em pé. Essas políticas passam a ganhar força com o apoio de instituições públicas, a exemplo do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), da Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária (Embrapa) e dos governos estaduais. No Pará, por exemplo, quase a metade da população (43%) vivia, em 2003, na linha da pobreza<sup>47</sup>, havendo necessidade, no mínimo, de repensar o modelo de desenvolvimento voltado para a Amazônia.

---

<sup>46</sup> Denominação dada por Kingdon (1995) que caracteriza uma situação de “humor nacional”, em que diversas pessoas compartilham as mesmas inquietações durante um determinado período de tempo. O *national mood* ajuda a explicar a razão de algumas questões entrarem na agenda de decisão, enquanto outras são descartadas.

<sup>47</sup> Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003. Disponível em [trar](#). Acesso em 20/10/2010.

Com as florestas sob pressão e a perspectiva de sobrevivência da população ameaçada, foram comuns os discursos dos parlamentares em torno dos modelos que deixam o cidadão empobrecido, que sustentam árvores, mas não as famílias que lá vivem.

Assim, da política preservacionista à conservacionista, o espaço para a possibilidade de uso e exploração florestal foi ampliado na gestão da Ministra Marina Silva.

As áreas com florestas, vistas como empecilho ou negociata, possuíam destinação certa: as unidades de conservação. A nova visão, de uso e exploração em bases sustentáveis, reduziu a possibilidade de oposição, e a política do “sim, aqui pode usar e conservar” e do “não, ali não pode; lá a preservação é necessária” também ganhou aliados. Havia, ainda, o entendimento comum, de que era preciso agir de maneira diferente, dar um destino legal às florestas sob domínio público e apresentar uma alternativa ao modelo de desenvolvimento para economia florestal.

Viu-se claramente a possibilidade de obter madeira legal e ao mesmo tempo manter a floresta em pé. Os planos de manejo florestal sustentável como único uso possível em áreas submetidas à concessão florestal coadunou com os interesses de vários setores aparentemente divergentes: ambientalistas e setor madeireiro. A unanimidade em torno do PL se deu, em parte, pela viabilidade econômica para as florestas.

Uma proposta econômica vinda da área ambiental obteve um efeito surpresa, que funcionou como uma nova lógica política evidenciada para a Casa Civil da Presidência da República e fornecendo, para a área ambiental, um lastro de credibilidade.

A floresta, agora percebida como um bem em si, que pode ser utilizado, ganhou o apoio de ONGs em defesa da conservação da natureza, sob o argumento de que o uso, por meio do manejo, é uma das formas mais eficientes de conservar a floresta. Apoiaram também a idéia o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente (FBOMS) e o CNS.

A decisão de criar uma ação para orientar a destinação das terras públicas de forma a garantir a sua vocação para uso sustentável e o apoio à população local, veio como uma alternativa conciliadora entre os distintos interesses e visões acerca do meio ambiente. Os atores políticos envolvidos no processo de discussão do PL convergiram para o entendimento de que as florestas, além de sua função para a manutenção da biodiversidade e equilíbrio ambiental, são também indutoras de desenvolvimento econômico e estimuladoras do desenvolvimento social.

O mérito da iniciativa, destacada pelo relator na Comissão Especial destinada a proferir parecer acerca do PL, está exatamente em apresentar um formato novo capaz de mudar conceitos de floresta para além de sua intocabilidade, consubstanciando num Projeto que reconhece explicitamente a vocação florestal da Amazônia.

Não foi por outra razão que, em regime de urgência constitucional, tramitou o PL que tratou da gestão de florestas públicas. A coordenadora do Grupo de Trabalho de Florestas da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados percebe as condições políticas favoráveis e defende que “é melhor aproveitar a atual vontade política do governo do que ver a coisa esfriar e esse projeto se transformar em mais um que fica dez anos tramitando na Câmara” (AGÊNCIA CARTA MAIOR, 2005).

No Congresso Nacional, em especial no Senado Federal, foi grande o reconhecimento da então Ministra Marina Silva como “uma das mais importantes, competentes, brilhantes e sensíveis mulheres que este País já produziu” (Heloísa Helena/PSOL/AL)<sup>48</sup>. A relação natural que a Ministra expressava com a Amazônia, combinando os princípios de prudência e de responsabilidade política e social, contou para a decisão favorável de vários parlamentares.

Houve uma percepção comum de que a Ministra sempre esteve imbuída das melhores intenções - fato que sequer deixou margem para que inúmeros parlamentares pudessem questionar a Senadora:

se não for o melhor quadro da política brasileira (...), quem somos nós para questionar e dizer que a Marina está querendo entregar a Amazônia, que a Marina se mancomunou com grupos internacionais? Absolutamente. Ninguém jamais ousaria isso, nem tendo febre de 40 graus (Magno Malta/Bloco/PL/ES)<sup>49</sup>.

Ainda que muitos atores não acreditassem que as concessões poderiam vir a ser a melhor solução, vários confiaram no componente de expressão ambiental e de inclusão dos interesses sociais na preocupação de Marina Silva. Tida como uma importante interlocutora da Amazônia no governo, passaram, então, a apoiar a proposta, que alcançou a aprovação pela maioria. Ademais, a ministra era reconhecida pela proximidade ao Presidente da República, ocasião em que a sua popularidade e a avaliação de seu governo pela população estavam elevadas (45% de aprovação<sup>50</sup>), sem qualquer queda mesmo com o “Escândalo do Mensalão”, que envolveu vários políticos e membros do primeiro escalão, próximos ao Presidente.<sup>51</sup>

Assim, ao votar a matéria, os parlamentares recorreram à sua consciência e tranquilidade, registrando, o respeito à Senadora. Também contou de forma favorável, o apoio da várias ONGs ambientalistas: “todos os ambientalistas importantes do País participaram e estão aprovando essa proposta” (Aloizio Mercadante/Bloco/PT/SP)<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Diário do Senado Federal, 02/02/2006, p. 2864

<sup>49</sup> Diário do Senado Federal, 02/02/2006, p. 2864.

<sup>50</sup> Pesquisa Datafolha: [http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=12](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=12). Acesso em 12/12/2010

<sup>51</sup> Pesquisa Datafolha: [http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=13](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=13). Acesso em 12/12/2010

<sup>52</sup> Diário do Senado Federal, 05/10/2005, p. 33

O Projeto foi proposto no momento certo, em que a opinião pública internacional demonstra uma grande preocupação com o destino da Amazônia, em apelo mundial, principalmente após as notícias sobre o avanço do desmatamento na Amazônia que fizeram o mundo estarrecer. Apontou-se a oportunidade ímpar de discutir não apenas um instrumento de política, mas a própria política.

Segundo Muchagata (2008), novas mudanças também abarcam os *think-tanks* da área ambiental. Por serem “catalizadores de idéias”, produzem conhecimento e disseminam idéias sobre temas de seu interesse e de relevância para a formulação de políticas e tomada de decisões. Vivia-se um ambiente que justificava e exigia mudanças estruturantes nas políticas agrária e ambiental.

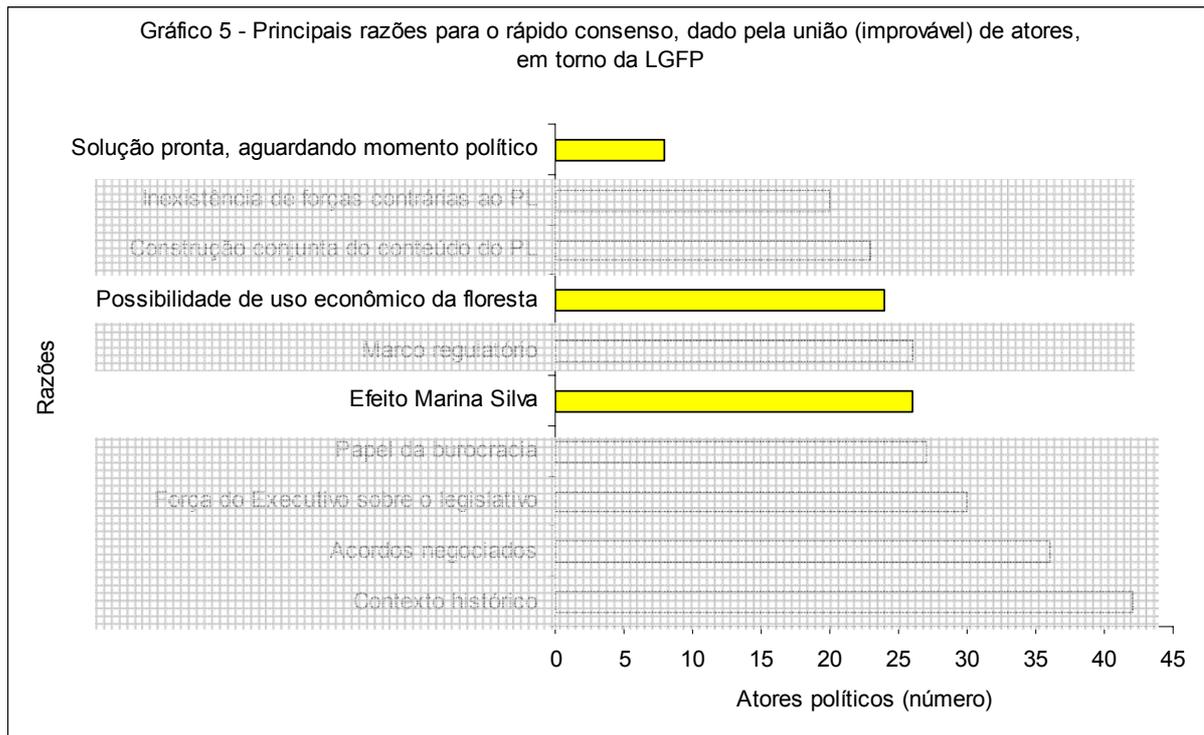
Este fato traz novas configurações ideológicas que favorecem e propiciam que grupos de interesse pressionem o governo com suas demandas. Estas, por sua vez, encontram condições favoráveis à entrada de temas pouco prioritários em momentos anteriores e mudam completamente as agendas ao enfatizar novas concepções acerca dos problemas e de suas propostas.

Esses *think-tanks* também conseguiram influenciar o *national mood* (KINGDOM, 1995), ou seja, mudanças no clima político-nacional. Como resultado, um número significativo de brasileiros e instituições tendeu a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns: a necessidade de usar as florestas em bases sustentáveis.

Mas quem poderia ser contra esse discurso? E mais: se a consciência ambiental é ampla e ganha espaço em diversas frentes e se os conteúdos inerentes à sustentabilidade fazem parte da elaboração de inúmeras políticas governamentais, por que, perguntam Fonseca e Bursztyń (2007), o mundo continua o mesmo?

Os autores fazem uma analogia aos *free-rideres* e explicam, por meio do conceito de “*free-rider* discursivo” que o desenvolvimento sustentável se alastra em nível de retórica e a incorporação discursiva não é traduzida na mesma medida em que se revelam as atitudes individuais e coletivas.

Em suma: a apresentação de uma sólida proposta de solução para os problemas que demandaram, em tempo hábil, ação estatal; as mudanças rapidamente percebidas em torno da concepção de uso dos recursos naturais; e a figura da Ministra Marina Silva, ligada à Amazônia, aos movimentos sociais e ambientalistas; foram fatores que contribuíram com a aprovação do PL nº4.776/2005 (gráfico 5).



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria. Ano: 2011.

O “efeito Marina Silva” foi mais apontado entre os consultores e analistas legislativos, assessores técnicos dos partidos políticos e chefes de gabinete dos Deputados Federais e Senadores da República. Esse efeito foi pouco expressivo nos outros grupos, ou seja, no MMA, Poder Executivo Federal, Instituições Não-Estatais e no Congresso Nacional.

As mudanças no conceito de floresta para além de sua intocabilidade, e, por conseguinte, as possibilidades de uso em bases sustentáveis, ganharam aliados de toda a ordem, em especial, dentro do Congresso Nacional, entre os parlamentares da Amazônia Legal.

A solução apresentada, pronta para o enfrentamento dos problemas evidenciados e expostos por inúmeros segmentos produtivos, dentre outros, tiveram importância mínima dentre os entrevistados. No entanto, sem ela, a janela de oportunidade não seria aberta e o tema, muito provavelmente, não ganharia espaço dentro do Governo.

## 7. Conclusão

O ciclo de políticas públicas nem sempre observa uma seqüência, mas as etapas e suas fases (formação da agenda, especificação de alternativas, escolha dentre as alternativas, execução, acompanhamento e avaliação) estão geralmente presentes. Ou seja, as dinâmicas dos problemas, das políticas públicas e do próprio jogo da política têm, cada uma, vida própria e essas dinâmicas se unem em momentos críticos.

No processo de elaboração da LGFP o mundo das soluções se conectou ao mundo dos problemas. Ou seja, problemas demandaram atenção, viraram problema político, entraram na agenda de governo; e uma proposta, apresentada em tempo hábil para consideração do Governo e já construída, foi associada aos problemas e oferecida como solução.

Mas o fato é que os defensores das concessões florestais, dentro e fora do governo, mantiveram as suas propostas e as suas indicações de problemas prontas, aguardando o surgimento das janelas de oportunidades. Ou seja, já havia uma solução antes do problema se apresentar como tal.

Já havia um entendimento da necessidade de criação de um marco regulatório para exploração dos recursos florestais em áreas públicas. As possibilidades, as experiências internacionais, os preços e a viabilidade do manejo já haviam sido estudados por várias instituições de pesquisa e ONGs.

Houve janelas nos problemas e janelas na política. Eventos favoráveis refletiram uma dinâmica política recém estabelecida: a eleição de governo que se identificava com uma imagem democrática e popular; e o comando do MMA dado à Marina Silva, representante de pontos de vista e identidades de ambientalistas inclinados para a visão socioambiental. Inúmeros problemas interdependentes ganharam maior importância e, em associação, ajudaram a criar a oportunidade para apresentação de uma solução.

A LGFP apresentou-se como uma possibilidade de ordenar o acesso aos recursos florestais existentes em todo o território nacional, marcando, assim, um novo modelo para a Amazônia. Significou o reconhecimento, pelos governos federal e estadual, por meio do PAS e do PPCDAM, de que o destino manifesto da Amazônia é, não somente a conservação, mas, sobretudo, o uso sustentável dos recursos da floresta em pé, com a destinação social dos seus produtos e serviços em áreas ocupadas por comunidades locais. Em tese, tem o PL o potencial de garantir a oferta de matéria-prima legal ao mercado e estancar a grilagem e o avanço da fronteira agrícola sobre a floresta Amazônica.

A probabilidade do tema se tornar prioritário na agenda de decisão aumentou significativamente quando todos os três fluxos estiveram ligados: o rio dos problemas; a proposta de política pública (rio das soluções); e a receptividade na esfera política (rio da Política).

**Esses dois últimos fluxos, tratados neste capítulo, dão a esta pesquisa duas outras razões que favoreceram e propiciaram o rápido consenso em torno da LGFP.**

No fluxo da política, o efeito Marina Silva teve papel importante não somente pelo seu reconhecimento e respeito notórios diante de variadas instituições e atores, mas também por evidenciar, em sua gestão, uma agenda ambiental que abarca outros elementos que vão

além da conservação da biodiversidade: o uso econômico das florestas, por meio de manejo sustentável e sob o controle público. Acrescido dessas ferramentas políticas, o fluxo das soluções. A manutenção do domínio público com gestão privada ou comunitária e, ainda, com o uso dos recursos florestais limitados ao manejo florestal sustentável, ganhou o apoio da indústria madeireira, dos movimentos sociais e dos ambientalistas.

Essa decisão, contudo, não desprezou a condição dos recursos naturais, de acesso livre e consumo concorrencial. Dada à complexidade dos ativos ambientais, em meio aos *free riders*, às externalidades privadas negativas que geram custos sociais e ao não pagamento por uma eventual externalidade positiva, difícil passa a ser a decisão sobre as formas de gestão das florestas em áreas de domínio público.

O próximo capítulo dará seqüência ao ciclo das políticas públicas. Irá mergulhar no rio das soluções (*Policies*), observar e analisar as arenas de conflito para entender as negociações entre os grupos de poder - atores de interesses exclusivos e contrapostos que se viram obrigados, durante a tramitação do PL, a coalizões ou a transações de recíproca concessão.

## ATORES POLÍTICOS: A CONDUÇÃO DOS FLUXOS

### 1. Introdução

O processo de elaboração do PL n°4.776/2005, que tratou da proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e de sua aprovação no Congresso Nacional envolveu diversos segmentos, muitas vezes divergentes, em um contexto de aumento de desmatamento e insegurança jurídica das terras. Também envolveu questões polêmicas, como a privatização das florestas, a soberania nacional, a fragilidade estatal, a Amazônia brasileira, os direitos das populações tradicionais e a possibilidade de incentivo à biopirataria.

As circunstâncias mostram-se ainda mais complexas ao se comprovar a polarização no Congresso Nacional, entre os partidos políticos, nas bancadas dos Estados e dentro da própria base do governo e da oposição. Os ambientalistas e a Frente Parlamentar em Defesa da Agropecuária, sempre em conflito em torno de assuntos e temas relativos às questões ambientais e fundiárias, conseguiram negociar.

O interesse pelo projeto no Congresso tornou-se visível com a apresentação de 334 (trezentas e trinta e quatro) emendas, que também causou inúmeras divergências técnicas e políticas, explicitadas nas audiências públicas (AP) e nas reuniões em cinco Estados da Amazônia Legal.

As ONGs e os movimentos sociais também estavam aliados a esse conjunto de atores, numa convergência inusitada de interesses. A união sem aparente propósito deve ter partido de uma ordem criada, uma aliança alicerçada em bases comuns.

Este capítulo responde à seguinte questão: ***O que tornou possível a união de diversos e divergentes atores no apoio à aprovação da LGFP?*** A hipótese, sustentada nas opiniões de Sabatier & Weible (2007), Kingdom (1995) e Lindblom (1979) é de que as diferentes partes passaram a apoiar o enfrentamento de uma situação de crise – caos fundiário, desmatamento e estrangulamento na oferta de matéria prima de base florestal –, viabilizando, assim, acordos negociados.

Para tanto, este capítulo analisa o entendimento, a avaliação e as conjecturas que os diversos atores construíram a partir da decisão de realizar a gestão das florestas públicas. Com esforço para evidenciar o papel da burocracia e a associação estabelecida com ONGs e movimentos sociais, este capítulo mostra a pluralidade da sociedade brasileira, apesar de vestígios elitistas. Também são identificados os atores políticos e avaliados seus argumentos e posicionamento em torno do conteúdo da proposta, e levantadas algumas das razões do consenso (improvável) entre atores divergentes.

## 2. Modelos de distribuição de poder



Numa definição clássica, o poder pressupõe a possibilidade de impor a própria vontade sobre o comportamento alheio, não sendo o comando necessariamente legítimo<sup>53</sup> nem a obediência forçosamente um dever (BOBBIO *et alli.*, 1997). Vê-se que não existe poder se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja.

O *elitismo* é um dos modelos que explica a distribuição de poder de uma dada sociedade. Nele, em toda a sociedade existe, sempre, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder (político e econômico), em contraposição a uma maioria que dele está privada. De acordo com a denominada Teoria das Elites (*ibid.*), o poder existente em cada sociedade pertence sempre a um círculo restrito de pessoas, os governantes. Sempre menos numerosos, gozam das vantagens que a ela estão inerentes. Do outro lado, privado desse poder, estão os governados. Mais numerosos, divididos e desarticulados, fornecem à classe dos governantes os meios materiais de subsistência e os necessários à vitalidade do organismo político.

Mills (1982) separa o “homem comum” do homem inserido na “elite no poder”. Os poderes do “homem comum” são limitados pelo mundo cotidiano em que vive e que parece

<sup>53</sup> Legitimidade: Grau de consenso capaz de assegurar a obediência, sem a necessidade de recorrer ao uso da força (BOBBIO, 1997).

ser movido por forças que ele não pode compreender ou controlar. Na “elite no poder” os homens se acham em posição tal que é possível transcender o “homem comum”; ocupam as posições estratégicas da estrutura social em que estão concentrados os instrumentos de poder, a riqueza e a celebridade. Ocupam, pois, posição chave na economia e na política.

Mosca (1966), outro precursor desta teoria, acrescenta que a elite, ainda que em minoria, está no poder porque os homens são organizados, encontram-se ligados uns aos outros por razões sociais, familiares e econômicas; sustentam-se e reforçam uns aos outros. Essa é a razão pela qual dominam e vencem a maioria, que, pela sua desorganização, não reconhece a sua força de transformação e de reversão do poder fornecido às elites.

O elitismo, que representa uma tendência constante na ciência política, possui características bem definidas. As análises de Bobbio (1997) mostram que na origem de todas elas está a concepção de que em toda a sociedade organizada as relações entre indivíduos ou grupos que a caracterizam são relações de desigualdades. Como causa principal dessa desigualdade, está a distribuição desigual de poder, ou seja, o fato de que o poder tende a ficar concentrado nas mãos de um grupo restrito de pessoas.

Também acredita que, dentre as várias formas de poder, o mais determinante é o poder político e quem os detém (a classe política) é sempre uma minoria. Uma das causas principais que justifica a razão de uma minoria conseguir dominar um número bem maior de pessoas está no fato de que os membros da classe política, sendo poucos e tendo interesses comuns, têm ligames entre si e são solidários pelo menos na manutenção das regras do jogo. Isso permite, ora a uns, ora a outros, o exercício alternativo do poder.

Ou seja, um regime se diferencia do outro no modo diferente como as elites surgem, desenvolvem-se e decaem; na forma diferente como se organizam e de como exercem o poder.

Destas acepções, o elemento oposto à elite, ou à não-elite, é a massa, ou seja, o conjunto de pessoas que não tem um poder politicamente relevante, são numericamente maioria, não são organizadas ou são organizadas por aqueles que participam do poder da classe dominante e estão, portanto, a serviço da classe dominante.

Por fim, os conflitos acabam sendo considerados supérfluos, indesejáveis e destrutivos, resultados do mau funcionamento do sistema social. Assim, o objetivo da política está centrado na eficácia de medidas tomadas à luz da razão para a harmonização, equilíbrio e estabilidade da ordem social.

Para Pareto, não existe outra forma de governo senão a oligárquica (ARON, 1950). Na sua visão, a história é um teatro de contínua luta entre uma aristocracia e outra, num equilíbrio social fundado sobre o modo como se combinam, se integram e se intercambiam as diversas classes de elite. Para ele a soberania popular é um “ideal-limite” e jamais

correspondeu ou poderá corresponder a uma realidade de fato, porque em qualquer regime político é sempre uma minoria de pessoas que detém o poder efetivo.

Os marxistas tecem críticas ao *elitismo* (PARETO, 1966). A elite no poder, para eles, não se encontra articulada nos setores indicados por Mills, visto que a classe dominante é uma só: as dos detentores do poder econômico. Também é possível a construção de uma sociedade em que o poder é exercido efetivamente pela maioria. Ou seja, estando o poder ligado à propriedade dos meios de produção, é possível uma sociedade fundada sobre o poder da maioria, sobre o poder de todo o povo. A condição, contudo, é a de que a propriedade de produção seja coletivizada.

Essa é uma das principais características do modelo socialista, historicamente definido como programa político das classes trabalhadoras que se formaram durante a revolução industrial. Na sua essência está a idéia da revolução das relações econômicas e não apenas das relações políticas; da emancipação social e não apenas da emancipação política do homem (PRZEWORSKI, 1988).

O *socialismo* é fundado na propriedade privada dos meios de produção e de troca em uma organização social que: a) o direito de propriedade é fortemente limitado; b) os principais recursos econômicos estão sob o controle das classes trabalhadoras; e c) sua gestão tem por objetivo promover a igualdade social (e não somente política)

O *pluralismo*, no entanto, predominou como modelo de distribuição de poder durante a disputa pela aprovação do novo marco para a gestão florestal no Brasil. Neste modelo, a sociedade é composta por vários grupos ou centros de poder não soberanos e com acesso igualitário aos instrumentos de poder. Mesmo que em conflito entre si, esses grupos têm a função de limitar e controlar, até o ponto de eliminar, o centro de poder dominante: o Estado (BOBBIO, 1997). Só assim, segundo Dahl (1967), a existência da multiplicidade de centros de poder, nenhum deles totalmente soberano, ajudará a refrear o poder, a garantir o consenso de todos e a resolver pacificamente os conflitos. Estes, por sua vez, não constituem uma aberração, mas um aspecto natural do jogo político e do tecido social.

Os modos de exercício desse poder, ainda que múltiplos, pois englobam a manipulação, promessa de recompensas e ameaça de punição, concentraram-se na estratégia de persuasão, muito comum nos modelos pluralistas e dentro das arenas de conflito. Na visão pluralista há predominância de negociações em torno de conflitos entre grupos de poder, naturais em sociedades democráticas.

## **2.1. Os atores políticos na ótica pluralista.**

Os atores de uma política pública, aqui denominados de atores políticos, classificam-se entre públicos (de dentro do Estado ou do Governo) e privados (não-estatais). São

identificados quando caracterizados como “àqueles que podem ganhar ou perder com determinada política” (RUA, 1998), pois seus interesses são ou serão diretamente afetados por decisões e ações que comporão a política pública. E essa é a definição de ator político considerado nesta pesquisa.

Dispostos a investir recursos para promover políticas que pudessem lhes favorecer, os atores políticos envolvidos no processo de elaboração e aprovação da LGFP tentaram fazer com que os formuladores assumissem a sua visão dos problemas. Essa visão comum e compartilhada foi alcançada após inúmeras e sucessivas crises que acabaram por evidenciar um problema político de origem histórica, expostos e analisados no capítulo I.

Os problemas estavam claramente evidenciados e os atores políticos, dentro e fora do governo, estavam convencidos da necessidade de ação pública. Mas os atores envolvidos com os temas que envolvem a Amazônia a vêem sob ângulos que refletem os seus interesses ou a sua vivência amazônica. A dimensão e seu caráter heterogêneo, ainda que complementares, justificam falar em *Amazônias* (PASQUIS, 2003). Podendo atuar como um incentivo ou obstáculo, os atores mostraram suas posições em face das questões que colocam em cheque a conquista de seus interesses.

Ainda que o processo de elaboração da LGFP tenha envolvido vários segmentos de governo, da sociedade civil, do setor produtivo e de instituições de ensino e pesquisa; ainda que tenha sido realizada uma infinidade de estudos sobre os sistemas de gestão de florestas públicas de diversos países; e, ainda que tenham ocorrido audiências públicas pelos estados da Amazônia; questiona-se, a partir do que menciona Pasquis (2003), se é possível “imaginar decisões coerentes ou políticas públicas articuladas sem que esses mundos se falem.”

A decisão diante das crises que tiveram repercussão internacional, como a morte da missionária e os elevados e crescentes índices de desmatamentos na Amazônia Legal, foi resultado de características peculiares: a LGFP resultou de ajustes mútuos e a decisão foi influenciada por um grande número de participantes e de interesses.

No processo de formulação da LGFP e de sua tramitação no Congresso Nacional, viveu-se o plural ou o interesse dominante? Parece fazer sentido a teoria dos grupos, nascida como crítica à proposição elitista.

Nos ajustes mútuos, os inúmeros participantes usaram a persuasão para tentar influenciar uns aos outros e estabelecer a conexão com a política, a LGFP. Foi assim que se envolveram em análises desenhadas com o propósito de buscar evidências para convencer os adversários políticos ou os participantes aparentemente indiferentes. Estes, por sua vez, parecem ter assumido papel importante na aprovação do PL nº4.776/2005, que atraiu o interesse e a atenção dos parlamentares da Amazônia Legal. Por ter sido uma proposta do

Executivo, o PL garantiu muitos votos favoráveis, em apoio ao governo, dos parlamentares do bloco de aliados do governo federal (vide capítulo V).

Durante os debates cada um dos atores procurou convencer o outro da melhor adequação de suas propostas, tendo vencido os que se mostraram capazes de transformar o adversário em um aliado. Foi assim que vários atores políticos foram, ao longo do processo, sendo convencidos de que a proposta era a melhor solução para o impasse dado. Exemplos clássicos alvo de persuasão estão o Deputado Anivaldo Valle (PSDB/PA) e o Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA). Para ambos, o setor madeireiro encontrava-se em meio ao fogo cruzado, quando a maior parte da atividade passou a operar na ilegalidade, após a suspensão dos Planos de Manejo em áreas públicas. Alvo das operações de combate à exploração ilegal de madeira, o setor ficou paralisado e sem alternativa, numa situação que beirou a insolvência. A proposta foi “vendida” como a tábua de salvação e foram persuadidos a apoiar um PL que prometia resolver a falta de matéria-prima para a indústria.

Nessa lógica da persuasão, que envolveu análise e argumentação, o conhecimento técnico desempenhou papel relevante. Peters (1981) credita o controle do processo governamental aos agentes burocráticos. De fato, burocratas do MMA atuaram como agentes do processo decisório e mostraram-se capazes de formular metas políticas próprias no âmbito do PNF. Na essência da LGFP encontram-se os interesses de um grupo, contidos na visão de uso sustentável das florestas, que é necessário à proteção da biodiversidade e do patrimônio público, controle do desmatamento e da violência no campo. Esse grupo, no entanto, liderado por alguns burocratas, foi ampliado e ganhou o apoio de muitos movimentos sociais e de ONGs ambientalistas. Com eles, foram capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio para os demais grupos de interesse da sociedade.

Membros de ONGs, de movimentos sociais e da academia integraram a equipe da então Ministra de Estado de Meio Ambiente, Marina Silva. Seguem alguns exemplos: João Paulo Capobianco, do Instituto Socioambiental (ISA), assumiu a Secretaria de Biodiversidade e Florestas e posteriormente a Secretaria Executiva; Tasso Azevedo, do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), a diretoria do PNF; Paulo Kageyama, da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), uma diretoria da Secretaria de Biodiversidade e Florestas; Cláudia Calório, da Fase – Solidariedade e Educação do Mato Grosso, a Diretoria de Extrativismo; e Raimunda Monteiro, da Fundação Viver, Preservar e Produzir/FVPP, a Diretoria do Fundo Nacional de Meio Ambiente.

Assim, ONGs, movimentos sociais, lideranças e governo se misturaram. Nessa condição, desviaram, evidentemente, o seu olhar para novas questões; ampliaram, por consequência, sua visão. Correram o risco, no entanto, de deixarem de ser expressão da

sociedade, perdendo força, poder e legitimidade. Do outro lado do balcão, os partícipes do processo de construção da proposta de gestão florestal e parceiros do governo, dificilmente se posicionariam contrários ao PL. Ademais, atuando como governo e aliados aos movimentos sociais, as negociações com vários setores foram exitosas e rápidas.

Este fato gerou preocupações de vários segmentos quanto à iminência real de cooptação de lideranças, movimentos sociais e ONGs.

Em analogia à Teoria da Captura (PELTZMAN, 1989), a sociedade perde porque as instituições cooptadas passam não mais a zelar pelo interesse de seus representados. Ou seja, em pouco tempo após a captura, as ONGs poderiam atender aos interesses do MMA e ser o seu braço extensor para influenciar todas as instituições que representam.

A cooptação, segundo Bobbio (1997), permite debilitar os eventuais grupos de oposição ou impedir a sua formação, como também “incorporar ao próprio programa orientações e iniciativas apresentadas pela oposição emergente, subtraindo-lhes assim os pontos de apoio e os motivos de propaganda junto da base” (p.287).

Questiona-se, contudo, a naturalidade desse processo, em que especialistas na área social, econômica e ambiental, estivessem associados e melhores preparados para lidar com questões estratégicas para a Amazônia e para o País. Evidente, seria, assim, que os gestores públicos se cercassem pela técnica e competência. Há cooptação ou um caminho natural?

Com capacidade para desenvolver concepções sobre o seu próprio papel no jogo político, a burocracia também conseguiu competir com os políticos. Foi assim que, durante a tramitação do PL, visaram decisões favoráveis às suas propostas e o controle do processo político.

Coube aos burocratas a tarefa do convencimento. Trataram de elucidar e explicar os principais pontos do PL, inclusive os problemas que se propuseram a resolver e os ganhos para a sociedade e para os estados federados, especialmente em termos de geração de emprego e renda.

A equipe preparou material, que foi entregue a todos os parlamentares, contendo reportagens veiculadas em jornais, notas de esclarecimentos sobre as principais questões levantadas em debates com a sociedade e manifestações de apoio ao PL. Havia uma construção sólida, um discurso convincente e com linha de argumentação forte, de difícil negação do fundamento dos objetivos do PL.

Nele estavam presentes as seguintes frases-símbolo: “o Estado cuidará do que é dono”; “as florestas manter-se-ão florestas”; “permite-se, agora, o uso econômico da floresta, por meio de manejo sustentável”; “o manejo sustentável é o instrumento mais eficaz para conservar as florestas”; “o controle público reduzirá o desmatamento e as ocupações

ilegais”; “a concessão é um mecanismo para evitar a privatização e não o oposto”; “o manejo, por ser uma atividade de longo prazo, requer uma base fundiária definida”; “as concessões são o único meio de obter madeira legal”. Desta forma, o argumento para a aprovação do PL foi convincente e, muito possivelmente, o arrefecimento de críticas ao PL vindas de vários atores se deve a essa condição.

Muito mais do que a assessoria parlamentar do MMA, que praticamente acompanhava os trâmites legislativos, os condutores da formulação da proposta, os agentes burocráticos do MMA, em associação a algumas ONGs (Greenpeace, GTA, ISA e World Wildlife Fund - WWF), entraram em disputas ao permanecerem no Congresso Nacional focados na tarefa de fornecer esclarecimentos acerca das principais polêmicas e de prestar informações técnicas aos parlamentares, referendadas por notórias instituições acadêmicas e científicas. Também se moveram na busca de alianças e se envolveram no processo de negociação, estabelecendo elos nos acordos e nas articulações políticas.

O perfil obstinado, o árduo trabalho e a liderança da burocracia, notadamente de Tasso Azevedo/MMA, deram maior credibilidade aos atores. Numa conjugação de fatores favoráveis, foi possível mostrar a solidez da proposta, cercada de argumentos consistentes, que dariam à sociedade brasileira uma saída para os inúmeros impasses que restringiam o desenvolvimento da Amazônia. Aos poucos, por meio da qualidade técnica dos argumentos, pelo instrumento da persuasão, ampliou-se a desconstrução de posicionamentos contrários ao PL.

Várias instituições, interligadas em redes de contato, passaram a acompanhar o processo e a fazer pressão junto aos parlamentares, atuando fora e dentro do Congresso Nacional e participando ativamente do processo político e das decisões públicas.

No Senado Federal, o grupo de negociação estava composto por membros importantes no processo de discussão do PL e líderes partidários: Agripino Maia/RN, líder do PFL (depois DEM); Aloísio Mercadante/SP, liderança do governo; Mozarildo Cavalcanti (RR, líder do PTB); Ana Júlia (PT/PA), relatora da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Marina Silva, ministra de Estado, e Flexa Ribeiro/PA, importante figura dentro do PSDB. Vários membros posicionaram-se apenas ao final e orientaram a sua bancada após sucessivos e constantes encontros, reuniões e pedidos da Marina Silva aos líderes de oposição ao governo, como o Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM), Agripino Maia (DEM/RN) e José Sarney (PMDB/AP).

O peso e força política da Ministra no governo aglutinaram forças de apoio ao PL. Ligações minutos antes da votação para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso também foram necessárias para garantir votos favoráveis do PSDB, prestes a assumir posição contrária à matéria.

Não foi por outro motivo que vários parlamentares repetiram frases típicas de membros da burocracia. “Florestas públicas permanecerão florestas e públicas” foi a mais emblemática delas. Argumento comum da própria ministra Marina Silva também foi resgatado: “não pode? Então o que pode e onde pode?”.

Nota-se que esta frase está imbuída da permissão para o uso sustentável das riquezas naturais, de alternativa para um novo modelo de desenvolvimento da economia florestal, em consonância com o ZEE. Admitiu-se o convívio com a floresta e cederam, os ambientalistas, a intocabilidade das florestas, passando a admitir o seu uso, mantendo-as, todavia, em pé.

A visão do mundo político homogêneo, polarizada entre perdedores e vencedores, está relacionada às sociedades tradicionais. A dinâmica plural competitiva é característica das sociedades abertas, modernas. No processo de discussão da LGFP diversas questões foram levantadas, inibidas ou minoradas. Em consequência, atores somaram ou subtraíram seus interesses, ampliaram ou restringiram suas alianças, endureceram ou flexibilizaram suas posições, enfrentaram-se ou negociaram suas vantagens.

Essa arena regulatória, explicada pela teoria pluralista, é de conflito e de negociação entre grupos de poder (VILLANUEVA, 2006). Trata-se de uma arena relativamente turbulenta, de interesses exclusivos e contrapostos de atores, que se movem em torno de uma mesma questão e que se vêem obrigados a coalizões ou a transações de concessão recíproca, visto que a eventual solução não pode favorecer de igual maneira às partes envolvidas.

Nessa visão, a política não resulta simplesmente de cálculos precisos sobre as consequências mais prováveis e menos custosas das ações estratégicas; não vive somente por antecipar os movimentos dos opositores igualmente maximizadores. Tampouco resulta de estratégia racional que analisa a capacidade das organizações, tratando de encontrar as decisões que podem ser efetivamente implementadas conforme as especialidades e habilidades que o governo possui em seus quadros técnicos.

As políticas são percebidas como jogo de forças entre grupos com interesses próprios, resultante de posicionamentos e compromissos, de competições e coalizões, de conflitos e transações convenientes. No fundo, a política trata de jogos de poder, acertos de contas e correlação e forças (VILLANUEVA, 2006). E esse parece ter sido o modelo que mais se aproxima do jogo político dentro e fora do Congresso Nacional para a aprovação do PL que deu novo marco regulatório ao setor florestal.

Percebe-se que as características do pluralismo foram asseguradas em várias fases de tramitação do PL que tratou da gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Os agentes de governo não atuaram de maneira autônoma das pressões da sociedade civil,

que tipifica o modelo elitista, de organização política de uma sociedade eminentemente autoritária, onde o poder tende à concentração.

## **2.2. O efeito do pluralismo: a classe dominante com roupagem de diversidade**

A primeira proposição legislativa (PL nº7.492/2002) não chegou a ser objeto de nenhuma votação no Congresso Nacional. O impasse permaneceu até o início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que solicitou a retirada do PL. O argumento expresso na Mensagem Presidencial nº262, de 17 de junho de 2003, utilizou as justificativas da nova Ministra de Estado de Meio Ambiente, Marina Silva, que alegou a “necessidade de consulta mais ampla à sociedade e aos diversos segmentos que atuam na conservação e produção florestal sustentável” (Exposição de Motivos 68/GM/MMA, de 29 de maio de 2003).

O 2º Projeto de Lei, PL nº4.776/2005, foi elaborado pelo Poder Executivo Federal (Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA), entre 2003 e 2005, consolidando as discussões que envolveram mais de 1.000 instituições (AZEVEDO & TOCANTINS, 2006).

A elaboração da segunda versão da proposta do Anteprojeto de Lei levou em consideração 238 propostas de revisão recebidas durante o processo de consulta, bem como os resultados das discussões das reuniões do Grupo de Trabalho e da Conaflor. O processo de consulta pública envolveu<sup>54</sup>:

i) reuniões do Grupo de Trabalho de Gestão de Florestas Públicas. Este grupo se reuniu em três oportunidades, envolveu 90 (noventa) participantes e abarcou representantes do governo federal, governos estaduais, ONGs, movimentos sociais, setor produtivo e instituições de ensino e pesquisa. Essas reuniões ocorreram entre dezembro de 2003 e março de 2004 e resultaram na elaboração de 4 (quatro) versões do PL que refletiram a sua estruturação.

Como subsídio para o trabalho deste grupo foi realizados inúmeros estudos sobre os sistemas de gestão de florestas públicas. Cita-se, por exemplo, os estudos encomendados pelo MMA/PNF, em 2002, a saber: ARIMA & ADABELRTO; BERRETO & VERÍSSIMO; GARCIA; SOUZA JÚNIOR & VERÍSSIMO; AMARAL; ARIMA & BARRETO.

ii) reuniões da Conaflor. Instituída pelo Decreto nº 4.864/2003 e lançada pelo Presidente da República, objetivou propor e avaliar diretrizes para o PNF. É composta por 37 (trinta e sete) representantes do governo federal e de governos estaduais, bem como do setor privado, ONGs, movimentos sociais, trabalhadores, pesquisadores e cientistas, estudantes e

---

<sup>54</sup> Informações sintetizadas do processo administrativo referente ao PL nº62/2005, arquivado, fl. nº 2.048. Arquivo do Senado Federal.

profissionais florestais. Reuniu-se em sete oportunidades, entre 2004 e 2005, para tratar e discutir especificamente o PL.

iii) Seminário Internacional de Gestão de Florestas Públicas. Realizado na cidade de Belém, em fevereiro de 2004, contou com 250 participantes. Discutiram-se as experiências internacionais e nacionais na gestão de florestas públicas, bem como a experiência brasileira com concessões de bens e serviços públicos.

Esse conjunto de reuniões, associado às audiências públicas no Congresso Nacional e à discussão em cinco estados da Amazônia Legal, forneceu ao Poder Executivo Federal e em especial aos atores propositores, a certeza da construção conjunta da proposta. Esta, aliás, é a razão, segundo eles, que ajudou na construção, articulação, estruturação e, sobretudo, na aprovação da proposta.

Para esse grupo de atores, a construção prévia do PL com uma variedade de segmentos produtivos e os movimentos sociais de atuação e importância para a Amazônia possibilitou arranjos e acordos que favoreceram a entrada da matéria no Congresso Nacional já em fase de negociação avançada.

A proposta foi construída com grande habilidade, em espaços de discussão onde vários segmentos foram ouvidos em suas preocupações. Exemplo disso é que o PL, antes de enviado ao Congresso Nacional, previu a destinação das comunidades locais em áreas públicas antes do processo de concessão, demanda e condição de apoio da Contag ao PL.

De fato, sem antes se completar a discussão de todo o conteúdo do PL, “artigo por artigo”, no âmbito do Grupo de Trabalho de Gestão de Florestas Públicas e da Conaflor, o PL não foi encaminhado para tramitação. Foram esses os espaços de discussão, negociação e de acolhimento das diversas demandas, que terminou por consubstanciar um processo diferenciado de construção de política pública. Ao incorporar um ambiente de componente técnico e político, a proposta não surpreendeu os interlocutores.

Não há como negar que o PL passou a ganhar uma base de apoio com certo grau de legitimidade. O envolvimento desse conjunto variado de atores, divergente em suas percepções, visões e projetos para a Amazônia tendeu, independentemente de suas posições, a proporcionar, ao menos em parte, a impressão de que se tornaram partícipes de um processo político importante, o que os tornam parceiros, também, na defesa do PL. Desta forma, para muitos atores, a proposta foi construída em base sólida e democrática.

A consertação da proposta tendeu ao isolamento de determinadas críticas, notadamente as que vinham da mídia e que associavam o Projeto ao aluguel das florestas brasileiras e à ameaça à soberania nacional.

Esse universo plural não faz parte da crença elitista, que considera que os interesses já estão pré-definidos (BOBBIO, 1997) e que as políticas são decididas por uma classe

dominante envolta em roupagem de diversidade pluralista. Não se descarta que o ajuste mútuo tenha sido fraudulento e que os diversos participantes não representaram a variedade de interesses e os valores de seus representados. Ao contrário, defenderam os interesses e valores dominantes.

Esse foi o entendimento de alguns dos atores, vindos do grupo não-estatal. Reconhecem o diferencial na elaboração da proposta, com um “quê” de construção coletiva do texto do PL. Mas alertam para os acordos previamente realizados com vários segmentos, inclusive em reuniões específicas e privadas com determinados setores. O processo de discussão foi rápido e envolveu instituições fortes, com capilaridade e lideranças de reconhecimento diante do poder executivo federal e até do legislativo. Várias ONGs e movimentos sociais de menor expressão, mas igualmente importantes, por não terem a expertise do *lobby*, ficaram de fora da discussão e não tiveram voz para alcançar outros espaços.

Acreditam que o discurso sobre participação esconde práticas que continuam autoritárias. Os espaços públicos acabam sendo subordinados ao peso tradicional dos segmentos dominantes locais, onde, com frequência, se legitimam as práticas clientelistas e abre oportunidades para que se acentuem os privilégios às oligarquias, em detrimento dos interesses da sociedade civil. Estas distorções contribuem para que as decisões sejam utilizadas como instrumento de dominação.

O Estado entra na disputa para retomar seus interesses e trata de lograr o consentimento dos atores à iniciativa definida pelos grupos dominantes. Ele é confundido e capturado pelos interesses do grupo hegemônico e tolhe a participação via mecanismos de coerção e dominação. Jara (1998), atenta para a condição da *cidadania passiva*, cujo envolvimento da sociedade civil se limita a meras consultas para legitimar a ação governamental, criando-se uma espécie de *consenso concedido*, em que a satisfação das necessidades locais não é percebida como direito dos cidadãos, mas como uma concessão das autoridades.

De outro lado, a participação nos espaços públicos termina por restringir a representação, na medida em que representado só se expressa por meio de suas lideranças. Essa condição foi facilmente percebida nos fóruns de discussão e de participação dos movimentos sociais e de ONGs ambientalistas.

Notou-se também que muitos componentes da sociedade civil desconheciam a existência do espaço de participação, bem como do representante - o qual, aliás, nem sempre é legítimo. E, ainda que reconhecido pela sua comunidade, aquele dificilmente restitui o processo de discussão e as decisões tomadas nas assembleias e termina por instituir e concentrar poder/informação na sua figura, gerando um crescente distanciamento

entre representante e representado. Neste aspecto, os representados pouco podem contra a ação dos seus representantes, o que contradiz a democracia representativa<sup>55</sup>.

Conta também o fato de que a ação política e o exercício da cidadania ficam subordinados a outros interesses, haja vista a necessidade dos indivíduos em garantir sua sobrevivência, suscitando pouco empenho nas questões da esfera pública (ANDION & SERVA, 2004).

Os elementos que envolvem a participação também são dignos de menção. Não é possível falar em participação quando os atores decidem por alternativas que são previamente acordadas pelas cúpulas de poder. As decisões, quase sempre por meio de votação (e quase nunca pela via do consenso), servem para acabar com as discussões conflituosas, ou são encaminhadas antes de um amadurecimento das questões discutidas.

Assim, os espaços públicos instituídos localmente ficam restritos aos ganhos decorrentes do processo de discussão e reflexão do seu espaço, seus conflitos ou de suas necessidades - uma participação limitada que, mesmo tendo o seu lado positivo, não pode ser considerada como uma mudança significativa para a evolução da democracia do País.

É preciso reconhecer, todavia, que a participação da sociedade civil nos processos de elaboração das políticas públicas é um dos sinais de avanço da democracia e com ela contou para a formulação e aprovação da LFGP. Diante, ainda, da pluralidade de atores, ao Estado coube a tarefa de assegurar a expressão dos variados interesses. O resultado dessas forças, concorrentes e conflitantes, foi sendo formado e legitimado ao longo desse processo.

Vêm-se, assim, traços do elitismo no pluralismo na estrutura de poder que marcou a relação de conflitos em torno da disputa pela aprovação do PL. Mas quais foram, enfim, os atores envolvidos e como eles se posicionaram?

### **2.3. Atores Políticos: quem foram eles, o que pensaram e como se posicionaram**

O papel do governo na elaboração de políticas públicas está baseado na concepção pluralista do interesse público. As políticas públicas, embora envolvam a coerção e o uso da força como possibilidade (BOBBIO, 1997), caracteriza-se pelo conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 1998). São, segundo Easton (1970), *outputs* resultantes das atividades políticas. Decorrem, pois, do processamento, pelo sistema político, dos *inputs* originários do meio ambiente (demandas sociais) e resultam em

---

<sup>55</sup> Para maiores detalhes ver: FONSECA, I. F & BURSZTYN, M, 2009.

*outputs*, compreendidos pelo conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

No âmbito das demandas, o PL envolveu diversos atores, divergentes entre si, segundo a ótica pluralista. Suas posições, evidentemente, variaram de acordo com seus interesses, compromissos e ideologias, abaixo descritas.

O conceito e a descrição dados às posições tomadas pelos atores políticos foram sendo construídos ao longo da pesquisa, na medida em que foi possível compreender e analisar os seus interesses, projetos, argumentos e as suas visões dos problemas e das soluções. Tornou-se possível, assim, definir claramente categorias para as posições assumidas: promotores, favoráveis, negociadores, resignados e oponentes. Essa tipificação é extremamente particular à disputa política em torno da aprovação da LGFP e aos atores envolvidos.

- **Promotores**: atores que investiram variados recursos de poder para defesa e garantia de aprovação da proposta.
- **Favoráveis**: atores que concordaram com a proposta, ainda que apresentassem ressalvas e propusessem alterações de caráter sugestivo. Para Nascimento (2001), apesar de favoráveis, não estão dispostos a jogar com todos os seus recursos no processo.
- **Negociadores**: atores que apresentaram resistências à aprovação da proposta e que condicionaram o seu apoio a determinadas alterações ou adequações ao PL. Aparentemente contrários, com discursos característicos de negação ao projeto, apresentaram inúmeras críticas. No entanto, ainda que reticentes, manifestaram, ao final, sua posição de adesão ao conseguirem, por meio de negociações, ver suas preocupações contempladas e inseridas no corpo do texto do PL.
- **Resignados**: atores que apresentaram discurso contrário até os últimos momentos que antecederam a votação do PL. Vários terminaram por manifestar-se favoravelmente, mas com resquícios de resignação, resgatando a típica frase: “é melhor alguma regulamentação do que nenhuma”; ou “pior do que a falta dessa Lei é as florestas ficarem sem um gestor”. Muitos parlamentares assumiram posições com esta característica, votando, inclusive, consoante a maioria e a orientação de seus líderes. Nesta tipologia também se encontram os que não se posicionaram oficialmente contrários, apesar de assim se considerarem (como foi o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, MST).
- **Oponentes**: atores que manifestaram claramente críticas ao projeto, por considerarem extremamente perigoso à Nação e à sociedade brasileira. Ainda que apresentadas críticas veementes, por meio de inúmeros discursos e, especificamente

para os parlamentares, votos em separado, os oponentes não utilizaram recursos significativos e eficientes para impedir a tramitação do PL.

A tramitação do PL não encontrou obstruções. Nenhum ator usou de recursos que pudessem impedir, atrasar ou confundir os demais atores. Não houve paralisia decisória e os atores não abandonaram a luta por seus interesses. Percebe-se, assim, que os oponentes não se contrapuseram aos promotores e essa característica particular não conferiu à disputa uma tradicional polarização na arena política, como defende Nascimento (2001), ao considerar a caracterização de “veto” como posição antagônica à “promoção”.

Inexiste neste campo de disputa uma posição de veto e, portanto, uma polarização real. No entanto, para efeito de visualização, os gráficos a seguir ilustram o posicionamento dos atores políticos.

Atribuíram-se aleatoriamente os seguintes valores para permitir expressar a posição dos atores políticos:

- Posição 7: **Promotores**. Na posição antagônica (-7), estariam os atores que vetaram a proposta. Nesta pesquisa, inexistiu esse grupo de atores.
- Posição 5: **Favoráveis**. Na posição antagônica (-5), encontram-se os **Oponentes**.
- Posição 3: **Negociadores**. Inexiste ator político que caracterize a posição antagônica.
- Posição 1: **Resignados**. Inexiste ator político que caracterize a posição antagônica.

Assumem as posições positivas os Promotores, Favoráveis, Negociadores e Resignados, pois couberam a eles, ao final, os votos favoráveis e a decisão pela adesão ao PL.

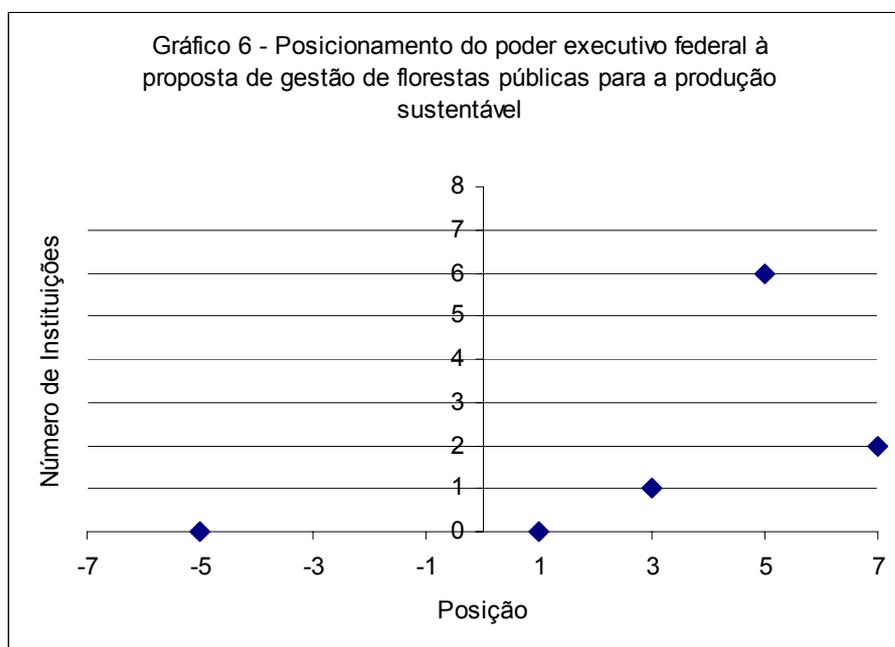
As posições negativas procuram espelhar a posição positiva correspondente, sendo elas a razão dos votos contrários ao PL e de não adesão à nova proposta de gestão florestal. Ou seja, opõe-se aos atores favoráveis (posição 5) os oponente ao PL (posição -5). Vale dizer que esta foi a única polarização possível.

Importa mencionar que os atores, ainda que tivessem sido agrupados nas categorias descritas, a eles não foi solicitada manifestação formal quanto à sua posição e, tampouco, foi pedido para que assumissem concordância quanto ao enquadramento definido durante a pesquisa. Ou seja, a posição do MMA foi tida como a de “promoção” a partir dos registros formais, da pesquisa de campo realizada e das entrevistas.

Foram esses os elementos principais que possibilitaram a classificação dos atores políticos consoante uma das categorias apresentadas. Assim, encontrar-se-iam classificações diferentes caso fossem dadas aos entrevistados prerrogativas de se

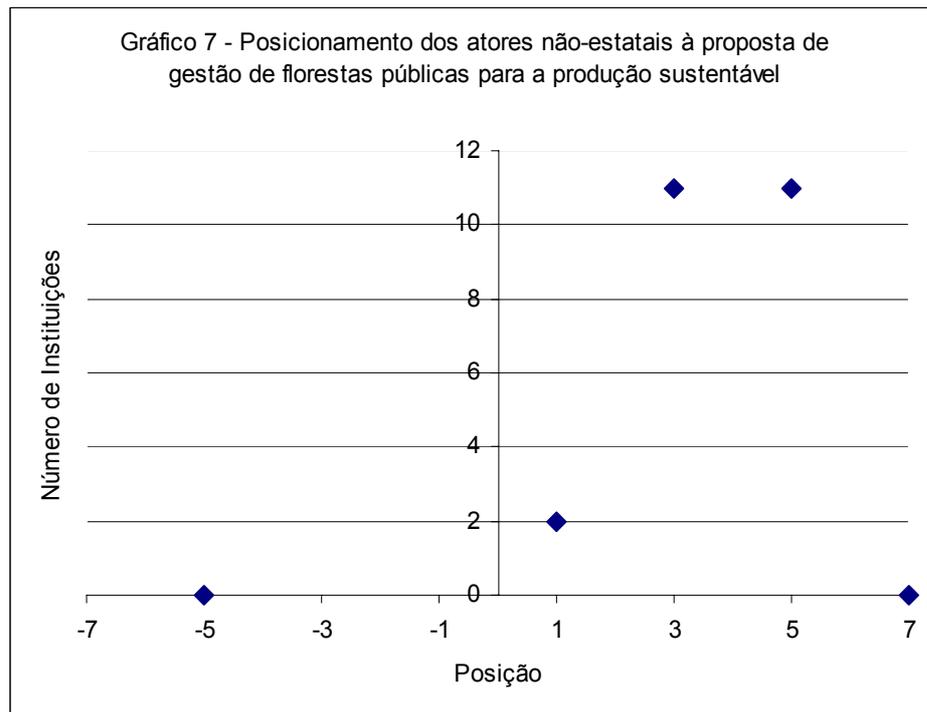
posicionarem diante das categorias construídas. A pesquisa se depararia com um viés e, por definição própria de erro experimental, comprometeria as análises e os resultados: certas posições tenderiam a se reduzir, por estarem relacionadas a posturas comprometedoras, embaraçosas e até pouco aceitáveis no âmbito da política. Cita-se, como exemplo, para a última possibilidade, a posição de “Resignação”.

Os gráficos 6 ao 9 ilustram e expressam a posição dos grupos de atores políticos: poder executivo federal (gráfico 6), instituições não-estatais (gráfico 7) e poder legislativo (gráfico 8). O gráfico 9 totaliza a posição do conjunto desses atores à proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

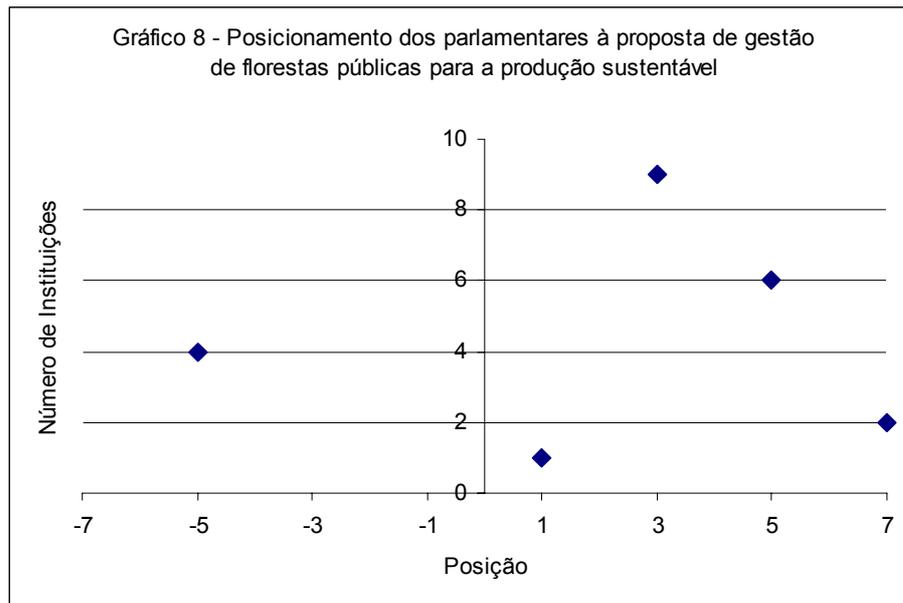
Observa-se que predomina no poder executivo federal a assunção da posição “Favorável” à proposta, bem como a inexistência de “Resignados” ou de “Opositores”. Há, em contraposição aos atores não-estatais (gráfico 7), participação de indivíduos ou grupos que atuaram e se empenharam em promover e garantir a aprovação do PL.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

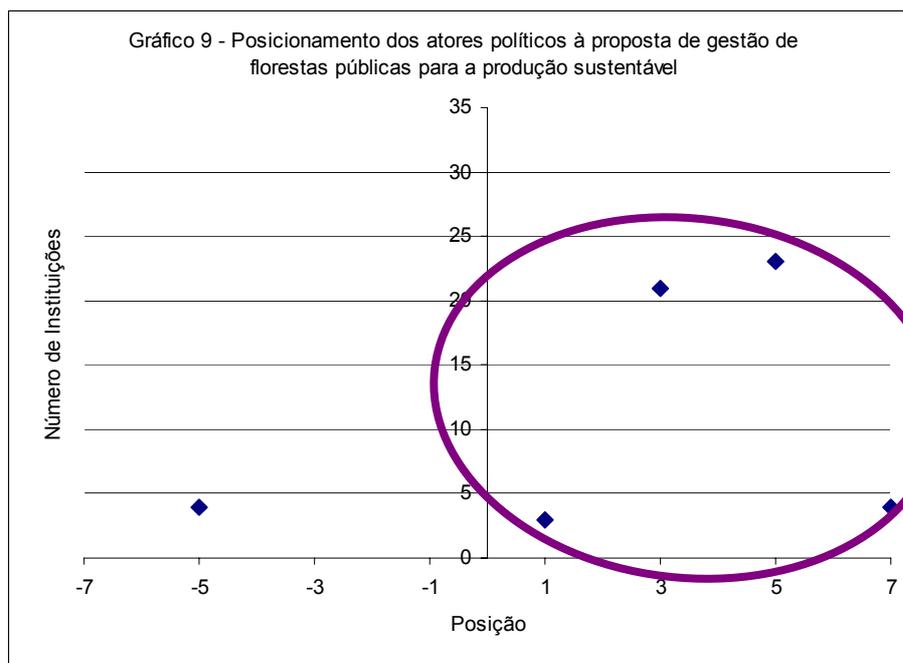
A sociedade civil está incluída neste grupo de atores. Amplamente autônoma e independente do Estado, envolve cidadãos que agem coletivamente na esfera pública visando expressar seus interesses, idéias e atuando para pressionar ação estatal.

Os atores não-estatais, que incluem os movimentos sociais e as ONGs, variaram entre a posição “Favorável” e a de “Negociação” em que ambas terminam por apoiar a proposta. Neles concentraram as maiores resistências ao PL. Nenhum deles assumiu as posições “pólos”: de “Oposição” ou de “Promoção”. Constituem, entretanto, dentre todos os grupos, maioria para a posição de resistência (posição de “Negociação”) ao PL.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

No poder legislativo, os parlamentares também variaram entre a posição “Favorável” e a de “Negociação”, votando, por fim, favoravelmente à matéria. Nota-se que este foi o único grupo que se opôs à matéria, não significando, no entanto, que mobilizaram recursos suficientes para vetá-la. Novamente, essa é a razão pela qual a posição -7 não espelha promoção, inexistindo a posição de veto. Esse é o motivo para que esta pesquisa não considere a existência de uma polarização de fato.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

Por fim, predominou, entre os atores políticos envolvidos no processo de disputa em torno do PL nº4.776/2005, a posição “Favorável”. Contou, contudo, com um grupo diversificado de atores que negociaram o seu apoio à proposta, mas que, ao final e ainda que resistentes, divulgaram a sua posição de adesão. Essa postura foi condicionada aos ganhos e às perdas no processo de negociação em que, evidentemente, predominou a consideração de suas exigências no corpo do texto do PL.

Observa-se, em destaque no gráfico 9, que o grupo de atores que apostou na aprovação do PL (Promotores, Favoráveis, Negociadores e Resignados) representa 91% do total.

Percebe-se que esta pesquisa não considera a neutralidade como um possível posicionamento. Nascimento (2001) acredita em atores de posição neutra, conceituando-os como àqueles que, por alguma razão, não têm ou não querem assumir posição favorável a qualquer dos lados em disputa. A omissão está implícita neste conceito e ela é, acima de tudo, uma posição, uma decisão tomada, um caminho escolhido pelo ator que preferiu abster-se de se expor, de manifestar a sua opinião e até de defendê-la. A omissão pode também pressupor desinteresse individual ou do grupo, em que a escolha da política não interfere e nem perturba a ordem de sua vida ou de sua instituição. Não haverá, com o desfecho da política, ganhos ou perdas. Contrapondo-se ao conceito de ator dado por Rua (1998), a neutralidade é inexistente.

Atores como o Ministério Público da União e especialistas convidados para intermediar a gestão de um conflito são considerados atores de posição neutra, segundo Nascimento (2001). São eles que expõem as diversas dimensões do conflito, abrem todas as suas facetas, possibilitando, assim, que os diversos atores em embate possam tecer melhores avaliações e ver novos ângulos de uma visão ainda míope ou até distorcida. Possibilitam que os atores possam enxergar o lado dos outros, facilitam a discussão e agem como intermediadores da disputa. Estes, como se vê, não almejam o objeto da disputa, ainda que nela estejam envolvidos.

No processo de elaboração e aprovação da LGFP, esses atores, considerados neutros por autores contemporâneos que tratam do conflito (BIRNBAUM, 1995; ACSELRAD, 2004; LITTLE, 2001; MARTINEZ-ALIER, 2005), não existiram. As reuniões realizadas no âmbito da Conaflor envolveram diversos atores em disputa, mas foram conduzidas pelo MMA, ator de posição proponente. As audiências públicas nas variadas Comissões do Congresso Nacional objetivaram ouvir especialistas para colher informações e dados sobre o tema, ouvir suas posições e debater; as reuniões nos Estados da Amazônia Legal, de igual maneira, foram conduzidas pelo MMA. Por fim, instituições como Imazon e Ipam foram

contratadas para estudar, por exemplo, as experiências internacionais de concessão, destinação dos produtos madeireiros, mercado produtor e consumidor. No entanto, esses atores também envolvidos na disputa, não eram imparciais, neutros.

As tabelas 4, 5 e 6 identificam os principais atores envolvidos no processo de discussão e de elaboração do PL nº4.776/2005, bem como o seu posicionamento evidenciado, principalmente, no decorrer da tramitação no Congresso Nacional. Na tabela 4 está o poder executivo federal; na 5, as instituições não estatais, incluindo as organizações não governamentais e os movimentos sociais; na 6, estão os membros do Congresso Nacional.

Importa mencionar que os votos contrários ao PL vieram apenas dos oponentes, cabendo ao restante (“Promotores”, “Favoráveis”, “Negociadores” e “Resignados”) os votos favoráveis.

Tabela 4 - Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

| Setor   | Instituição  | Posicionamento |
|---|--|----------------|
| 1. Meio Ambiente                                | MMA  | Promotor       |
|   | Ibama  | Negociador     |
| 2. Agricultura Familiar/Desenvolvimento Agrário | MDA  | Favorável      |
|   | Incrá  | Favorável      |
| 3. Agronegócio                                  | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA | Favorável      |
| 4. Soberania e Defesa Nacional                  | Ministério da Defesa – MD                                  | Favorável      |
| 5. Poder Judiciário                             | Ministério Público do Estado de São Paulo                  | Favorável      |
| 6. Relações Institucionais                      | Casa Civil da Presidência da República                     | Promotor       |

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

O Poder Executivo Federal possui autoridade constitucional para implementar as decisões, tornando-se, assim, importante peça do governo. Envolveu-se na proposição das alternativas e passou a dispor de recursos para defender suas idéias, promover seus interesses e influenciar outros atores, pois podiam controlar a informação, seu corpo burocrático e os recursos financeiros.

Os burocratas, pela competência técnica e por disporem de tempo para lidar continuamente com o tema “gestão de florestas públicas”, tornaram-se centrais no âmbito do PNF, assistiram ao Poder Executivo na formulação do PL. Nesta relação, a assimetria informacional os beneficiou e passou a ser o maior de seus trunfos, pois obtiveram poderes para atuar na esfera decisória, com vantagens sobre o legislativo.

No modelo que expressa essa teoria, paradigma do principal-agente (WORLD BANK, 1995), o comportamento burocrático, amplamente tratado por Weber (1963), é explicado a

partir da interação em forma de monopólio bilateral entre o agente, que oferta serviços; e o principal (legislativo), que compra e demanda os serviços. Rua e Aguiar (1995) explicam essa relação de poder que os burocratas assumem. Neste jogo, são eles, como agentes, que poderiam ter sabotado a política pela lentidão, resistência ou indiferença. Ao contrário, construíram a proposta, promoveram as discussões, abriram-se para o debate com a sociedade civil, recolheram sugestões e se submeteram às negociações.

Além da influência e da capacidade de afetar o funcionamento do sistema, a informação e a persuasão foram os principais recursos de poder que a burocracia dispôs. A mobilização da opinião pública foi outra arma utilizada para dar legitimidade à decisão em curso. Exemplo disso foram as notícias veiculadas pela mídia impressa e televisiva, divulgando a importância das primeiras concessões florestais<sup>56</sup>.

Tabela 5 - Instituições não estatais.

| Setor                                     | Instituição  | Posicionamento |
|---|--|----------------|
| 1. Agronegócio                            | CNA – Confederação Nacional da Agricultura   | Negociador     |
|   | Faepa – Federação de Agricultura do Estado do Pará   | Negociador     |
| 2. Agricultura Familiar                   | FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional   | Favorável      |
|   | Contag   | Negociador     |
|   | Fetagri/PA – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará  | Negociador     |
| 3. Setor<br>Madeireiro/Industrial         | CNI/FNABF - Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal  | Favorável      |
|   | CNI/ABRAF - Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas; ASBF/Associação Sul Brasileira das Empresas Florestais | Negociador     |
|   | CNI/Fiepa  | Favorável      |
|   | SIMBAX – Sindicato das Indústrias do setor florestal do baixo e médio Xingu  | Favorável      |
|   | AIMAT – Associação das indústrias madeireiras de Altamira  | Favorável      |
|   | SIMPASA - Sindicato das Indústrias Madeireiras do Sudoeste do Pará   | Favorável      |
| 4. Produtos Não-Madeireiros/Biotecnologia | Amigos da Terra-Amazônia Brasileira  | Favorável      |
|   | ISA  | Negociador     |
|   | Imazon   | Favorável      |
| 5. Extrativismo/Povos Tradicionais        | CNS  | Negociador     |
|   | GTA  | Negociador     |
| 6. Regularização Fundiária                | Via Campesina/CPT  | Resignado      |
|   | Via Campesina/MST  | Resignado      |
|   | Contag (núcleo agrário)  | Negociador     |

<sup>56</sup> Mírian Leitão, jornalista e formadora de opinião, a convite da burocracia conheceu exemplos do processo de implementação de PMFS na Amazônia brasileira, e saiu em defesa, ainda que sutil, do projeto que concebeu a concessão florestal. Panorama Econômico - O Globo, 18/02/2005. Na terra do meio. Arquivo do Senado Federal, p. 271.

(cont.) Tabela 5 - Instituições não estatais.

| Setor                                   | Instituição  | Posicionamento |
|---|--|----------------|
| 7. Amazônia/Desenvolvimento Sustentável | Ipam   | Negociador     |
|   | FBOMS  | Favorável      |
|   | WWF Brasil   | Favorável      |
|   | Greenpeace   | Negociador     |
| 8. Academia                             | UFPA/NAEA - Universidade Federal do Pará/Núcleo Avançado de Estudos Amazônicos | Favorável      |

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

No grupo de atores políticos não estatais, estão listados os movimentos sociais, as ONGs ambientalistas, representações do setor produtivo e a academia. Todos, direta ou indiretamente, demandaram ação estatal, agiram para influenciar e exercem pressão para obtê-la. Nas ante-salas do Congresso Nacional esses grupos, em especial WWF, Greenpeace, GTA e ISA, trabalharam com convencimento técnico, alertaram para um problema existente, de potencial agravo; apresentaram o projeto como proposta de solução e geraram informação. Instituições de produção científica e de conhecimento notórios sobre temas que envolvem a Amazônia tais como Ipam e Imazon, foram peças importantes na condução de programas de pesquisa que objetivaram encontrar a solução para os problemas que geraram as crises no setor madeireiro.

Foram as ONGs que apresentaram e identificaram para os parlamentares os problemas já evidenciados na imprensa e de repercussão internacional. Mantiveram contato permanente com Deputados e Senadores, mas incluíram os assessores técnicos, os consultores legislativos, os líderes de bancada e os relatores das Comissões.

Por conhecerem os temas que estavam em discussão e o tempo que precisam para agir, os grupos de pressão externos ao governo, aqui apontados como instituições não-estatais, ajudaram e apoiaram a reconstruir o projeto, já existente, que tinham em seu pilar a gestão privada das florestas públicas, via concessão.

O novo PL, todavia, revestido de outros elementos, tais como a destinação para as comunidades e a restrição para uso sustentável via execução de planos de manejo, encontrou o momento certo, a oportunidade adequada, a janela aberta. A solução, como se vê, já existia e aguardava apenas sua chance de ser vista, percebida e tida como a alternativa para um problema concreto.

Tabela 6 - Poder Legislativo.

|                      | UF  | Partido Político | Parlamentar          | Posicionamento |
|----------------------|-----|------------------|----------------------|----------------|
| Deputado Federal     | AC  | PCdoB            | Perpétua Almeida     | Favorável      |
|                      | AM  | PMDB             | Lupércio Ramos       | Favorável      |
|                      |     | PCdoB            | Vanessa Grazziotin   | Negociador     |
|                      | PA  | PSDB             | Anivaldo Vale        | Negociador     |
|                      |     | PMDB             | Ann Pontes           | Favorável      |
|                      |     | PMDB             | Asdrubal Bentes      | Negociador     |
|                      |     | PSDB             | Nilson Pinto         | Favorável      |
|                      | RO  | PT               | Zé Geraldo           | Favorável      |
|                      |     | PSDB             | Hamilton Casara      | Favorável      |
|                      | RR  | PL               | Miguel de Souza      | Favorável      |
|                      |     | PSB              | Maria Helena         | Oponente       |
|                      | MA  | PV               | Sarney Filho         | Favorável      |
|                      | TO  | DEM              | Kátia Abreu          | -              |
| RS                   | PSB | Beto Albuquerque | Promotor             |                |
| Senador da República | AC  | s/ partido       | Geraldo Mesquita     | Oponente       |
|                      | AM  | PSDB             | Arthur Virgílio      | Contrário      |
|                      | TO  | PSdoB            | Leomar Quintanilha   | Favorável      |
|                      | RO  | PTB              | Mozarildo Cavalcanti | Oponente       |
|                      | PA  | PSDB             | Flexa Ribeiro        | Negociador     |
|                      | MT  | DEM              | Gilberto Goellner    | Negociador     |
|                      | PA  | PT               | Ana Júlia            | Promotor       |
|                      | RR  | PMDB             | Amir Lando           | Oponente       |

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

A representação constitui a característica principal do Poder Legislativo, intermediário, ao menos em tese, entre a sociedade e o governo. Imbuído dessa função, articulou os interesses, aglutinados em coalizões. Os canais de comunicação com a sociedade civil foram estabelecidos por meio de audiências públicas em curtos momentos, em final de legislatura com informativo mas não participativo, elucidativo e restrito aos legisladores.

No entanto, merecem destaque as reuniões promovidas pela Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR) da Câmara dos Deputados em 5 (cinco) Estados da Amazônia Legal. Nestas ocasiões, o poder público, o setor produtivo, os movimentos sociais e as ONGs, locais, regionais e estaduais, puderam se expressar. A então Deputada Federal, Ann Pontes (PMDB/PA), soube colher essas demandas, refletidas em relatório. Integrado por 19 (dezenove) emendas, foi encaminhado à Comissão Especial para subsidiar o parecer do relator.

Estes parecem ter sido os únicos momentos de expressão clara de veto, especialmente nos estados de Roraima e Acre, evidenciado nos discursos envolventes, nas tensas argumentações, nas faixas e cartazes de repúdio à proposta, face à paralisação do setor florestal e à incerteza do destino das posses não griladas. Quais os motivos, no

entanto, para que essa voz não tenha ecoado? Qual a razão da posição de veto ter sido, com o passar do tempo, se esvaído?

A urgência constitucional dada ao PL, ainda que retirada algumas vezes, impossibilitou o avanço da discussão e a maturação da proposta. A maior parte dos parlamentares lamentou o fato de o regime de tramitação dificultar a discussão acerca de uma proposta que poderia mudar, dentre os inúmeros aspectos, o rumo do setor florestal, o modelo de desenvolvimento para a Amazônia e o destino das comunidades locais. A própria Ministra Marina Silva, em ocasião posterior e em referência às Medidas Provisórias, reconheceu que o dispositivo restringe a participação<sup>57</sup>.

Várias foram as razões que favoreceram a aprovação do PL. Duas delas estão relacionadas ao ambiente da disputa e envolvem, por conseguinte, os atores políticos. Ambas estão analisadas nos itens 2.4 e 2.5, respectivamente. Nelas, encontram-se boa parte das respostas para compreender a inexistência de veto e a coalizão que unificou atores tão divergentes.

A primeira foi a expressão de alianças não usuais: “A tentativa de impedir o naufrágio no Senado do PL que prevê o aluguel das florestas na Amazônia uniu em armas atores improváveis: ONGs ambientalistas como o *Greenpeace* e as empresas exportadoras do Pará. Ativistas e madeireiros entregaram ontem aos senadores uma carta na qual pedem que o PL de gestão das florestas públicas seja votado com urgência no plenário daquela Casa” (Folha de São Paulo, p. A37, 15 dez. 2005).

A segunda foi a ausência de atores, ao longo de toda a disputa, que pudessem vetar a proposta, que apresentassem alternativas, que estivessem na linha de frente, impedindo que o conflito caminhasse em certo sentido.

#### **2.4. Por que se uniram?**

O PL nº4.776/2005 uniu, em rápido consenso, atores improváveis. É fato: a união inesperada, sem duras rivalidades, englobou divergentes interesses. Outro fato: dada por inúmeras razões, a principal delas veio a partir da necessidade de conciliação de interesses, de acordos negociados em razão de importantes crises no setor madeireiro, na área fundiária e na esfera ambiental.

O estrangulamento do setor madeireiro foi o fato mais importante para a construção desses acordos. Sem área para a realização de manejo e sem oferta de matéria-prima, os diferentes lados foram forçados a ver a situação de caos do setor florestal como inaceitável,

---

<sup>57</sup> Debate intitulado “Desenvolvimento sustentável do Brasil: uma esquina civilizatória”. Quartas Sustentáveis. Realização e promoção: Universidade de Brasília/Centro de Desenvolvimento Sustentável (UnB/CDS). Data: 16/09/2009. Vídeo disponível em <http://164.41.2.88/quartas/pub/index.cfm?x=1>

uma situação de “beco sem saída”, apresentada por Sabatier & Weible (2007). Inúmeros parlamentares, contatados e orientados pelo próprio setor, também identificaram a caótica situação de imobilização do setor madeireiro, atividade que emprega grande contingente de trabalhadores na Amazônia Legal (vide capítulo I).

Esses autores buscam explicar os padrões de mudança nas políticas públicas a partir da perspectiva analítica das “*advocacy coalitions*”. Souza (2006, p. 12) adota a expressão “coalizões de defesa” para se referir ao modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Nessas coalizões estão grupos de agentes governamentais e não-governamentais reunidos a partir do compartilhamento de um conjunto de crenças (*beliefs*) normativas e causais, e do engajamento em um nível não trivial ao longo do tempo, tendo em vista influenciar nas decisões sobre determinado campo de políticas públicas (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1999, p. 120).

As coalizões de defesa se distinguem por suas idéias e valores, ou seja, por um sistema próprio de crenças sobre o mundo e a política pública em si. Os membros das coalizões tendem a influenciar os diferentes níveis de governo para alcançar seus objetivos, qual seja: a concretização de suas crenças relativas às políticas públicas. Cada coalizão adota diferentes estratégias para alterar o comportamento das autoridades governamentais. Há, na maioria, uma coalizão dominante que é mais bem sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais (WEIBLE, 2005).

Sabatier & Jenkins-Smith (1999) focalizam as interações entre as distintas coalizões de advocacia, cada qual cercada por uma variedade de atores e instituições em um conjunto de crenças políticas. Ou seja, definem coalizões como grupos de agentes reunidos a partir do compartilhamento de um conjunto de crenças, que as utilizam para influenciar as decisões das políticas públicas.

Essa abordagem tem sido testada com êxito significativo em uma diversidade de áreas, como por exemplo, na política ambiental (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1999). Desta acepção, o estudo de Araújo & Calmon (2007) sugere a existência de quatro coalizões que atuam nas políticas nacionais de biodiversidade e florestas: tecnocratas esclarecidos, socioambientalistas, desenvolvimentistas modernos e desenvolvimentistas tradicionais.

Vários atores políticos envolvidos nesta pesquisa foram classificados pela autora, conforme a tabela 7.

Tabela 7 – Classificação dos atores segundo coalizão.

| Ator/período                | Coalizão                       |
|-----------------------------|--------------------------------|
| MMA (2003-2006)             | Socioambientalista             |
| MMA/PNF (2003-2006)         | Socioambientalista             |
| Ibama (2003-2006)           | Socioambientalista             |
| MAPA (1999-2002)            | Desenvolvimentista Tradicional |
| Amigos da Terra (2003-2006) | Desenvolvimentista Moderno     |
| FBOMS (2003-2006)           | Socioambientalista             |
| Greenpeace (2003-2006)      | Socioambientalista             |
| GTA (2003-2006)             | Socioambientalista             |
| ISA (2003-2006)             | Socioambientalista             |
| WWF (1999-2002)             | Socioambientalista             |
| Ipam (2003-2006)            | Socioambientalista             |
| Imazon (2003-2006)          | Desenvolvimentista Moderno     |
| CNA (2003-2006)             | Desenvolvimentista Tradicional |
| CNI (2003-2006)             | Desenvolvimentista Moderno     |
| Fetagri/PA (2003-2006)      | Desenvolvimentista Tradicional |
| Fiepa (2003-2006)           | Desenvolvimentista Moderno     |

Fonte: ARAÚJO & CALMON, 2007. Elaboração própria, 2010.

Nota-se que nenhum deles se enquadra na coalizão de tecnocratas esclarecidos, cujo foco de atuação e preocupação do grupo, segundo o sistema de crenças estudado pela autora, é a preservação ambiental como prioridade primeira, comum no MMA durante a gestão do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

São eles, os tecnocratas esclarecidos, que demonstram maior grau de rigidez na defesa da proteção ambiental e maior cuidado com as futuras gerações. Saem em defesa de um Estado com presença marcante, travestido de um “Leviatã ecologista”, que traz pra si as decisões relativas às políticas de biodiversidade e florestas.

Em oposição aos socioambientalistas, personalidades importantes no ambientalismo brasileiro, como Maria Tereza Pádua e o geógrafo Aziz Ab’Saber são exemplos deste grupo. Escreveram artigos e promoveram manifestações públicas contrárias ao PL (MUCHAGATA, 2008). Muito provavelmente, essa seria a coalizão que identificaria a posição de veto, mas, por estarem isolados em seus discursos preservacionistas, suas vozes tiveram pouco alcance.

A maior parte dos atores se enquadra na coalizão **Socioambientalista**, na defesa da conciliação entre o uso sustentável e a preservação, direcionando o atendimento à determinadas demandas sociais. Neste grupo encontra-se a maior parte das ONGs e o MMA.

O *dueto* “economia sustentável” e “meio ambiente econômico” parecem se assemelhar. Possuem posicionamentos próximos, com crenças que enfatizam os processos democráticos e participativos das decisões estatais; defendem a atuação integrada dos diferentes níveis de governo na política de biodiversidade e florestas, com reforço do SISNAMA; priorizam a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável;

preocupam-se com as peculiaridades ou interesses regionais e locais, bem como com os direitos das populações tradicionais, e consideram, de maneira cautelosa, a participação do setor privado na solução dos problemas ambientais.

É interessante notar que Imazon e Amigos da Terra possuem o mesmo sistema de crenças da CNI e Fiepa, de **Desenvolvimentista Moderno**. Saíram em defesa da regularização da atividade madeireira e da certificação dos produtos e serviços da floresta.

Ainda que com grau considerável de valorização das atividades econômicas, vê-se que as posições dos representantes do setor produtivo já explicitam preocupações relacionadas à proteção ambiental, mas com claro e evidente foco no uso sustentável dos recursos naturais; defesa de um Estado mínimo; priorização do conhecimento técnico-científico; necessidade de eventual de centralização na União para a política de biodiversidade e florestas; e defesa da ampla participação do setor privado na solução dos problemas ambientais.

Instituições que atuam no campo do agronegócio, MAPA e CNA, ainda que admitam o uso sustentável, fazem a defesa do utilitarismo puro. Afastam-se deste grupo quanto mais preservacionista é a postura. Enquadram-se como **Desenvolvimentistas Tradicionais** e deixam claro o seu entendimento de que o crescimento econômico é mais importante do que a proteção ambiental, visão típica da bancada ruralista do Congresso Nacional.

No seu sistema de crenças, há predomínio da visão antropocêntrica pura; da defesa de um Estado com presença marcante no fomento às iniciativas privadas voltadas ao crescimento econômico; do apoio à descentralização das decisões relacionadas à política de biodiversidade e florestas; do uso dos instrumentos de política ambiental de maneira a não obstaculizar o crescimento econômico. Desconsideram, ainda, os direitos das populações tradicionais em conflitos que envolvem interesses econômicos; e dão ênfase à participação do setor privado.

A Fetagri/PA, embora enquadrada por Araújo & Calmon (2007) neste sistema de coalizão, mostrou posição de “Nogociedores”, vinculando o seu apoio, juntamente com Contag, GTA e CNS, apenas após assegurar a destinação para as comunidades locais, assemelhando-se à posição sociambientalista. Sempre em busca de reconhecimento dos direitos sobre os seus territórios e sobre as suas posses, enxergaram, na proposta, perigo iminente. Além de risco de perda sobre os direitos em potencial, não compartilharam do reconhecimento, a outro, do mesmo direito, ainda que por meio de concessão.

Entre 2003 e 2006, período de gestação, elaboração, formulação e aprovação do PL nº4.776/2005, observa-se uma tendência para a postura socioambientalista dos principais atores envolvidos e interessados no processo. Não há dúvidas de que, no âmbito do

subsistema da política nacional de biodiversidade e florestas a coalizão dominante foi a socioambientalista.

Havia, então, um predomínio no sistema de crenças entre os principais atores e decisores envolvidos no processo de concepção, construção de alternativas e de escolha para os problemas e crises evidenciadas no setor madeireiro, com o desmatamento crescente e com o caos fundiário.

Assim, todo o setor madeireiro/setor produtivo, governamental ou não estatal, mostrou que incorporou, pelo menos em seu discurso, preocupações ambientais. Há, todavia, a lógica econômica nesta concepção. Para o setor que trabalha na legalidade e sob certificação, o regime de manejo florestal sustentável, se comparado às exigências de preservação ou de substituição da floresta por uso alternativo do solo, apresenta diferencial produtivo e que reflete em vantagens econômicas, notadamente no mercado internacional. A vantagem se amplia no fato de que não há necessidade de despender recursos para a aquisição das terras sob regime de concessão florestal. Com enormes dificuldades em adquirir área para manejo, as áreas públicas viriam como garantia de exploração de madeira de forma legal.

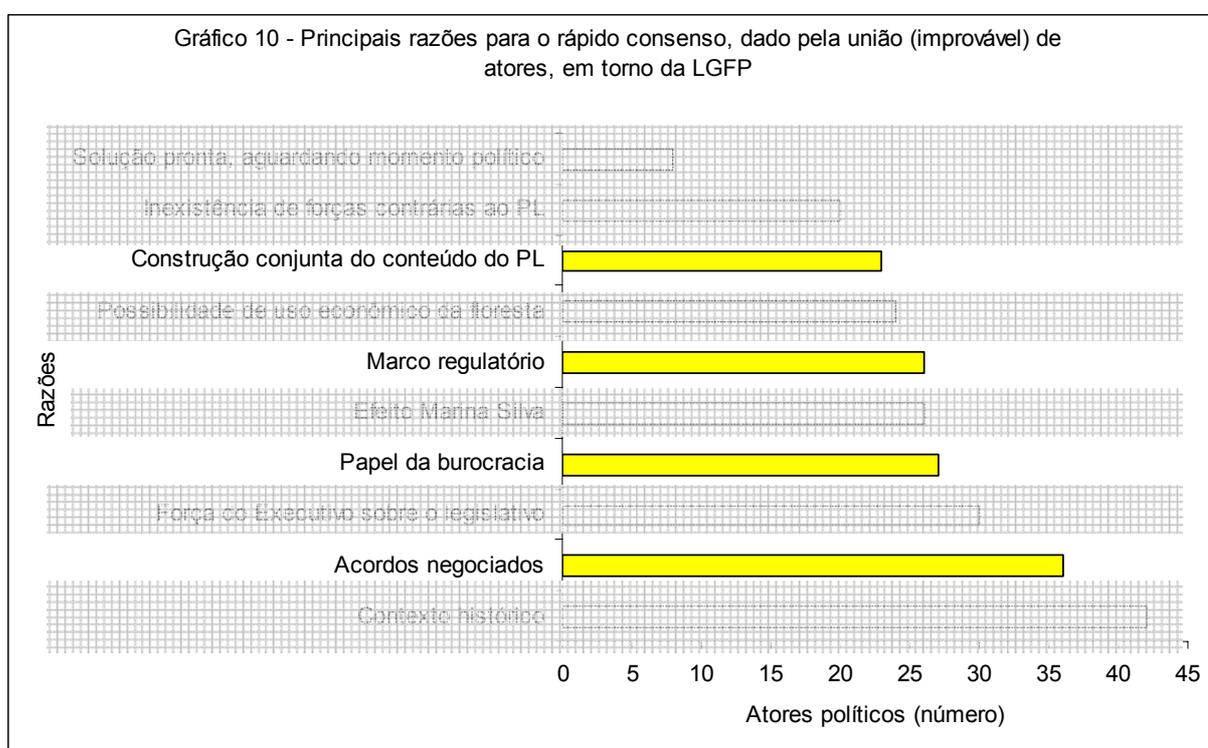
Ademais, todos os setores estavam envoltos no espírito de combate ao desmatamento ilegal e à extração ilegal de madeira. ONGs ambientalistas estavam vinculadas ou estreitamente relacionadas ao MMA, o proponente, e também se viam ligados a alguns movimentos sociais na luta por seus direitos à posse. A proposta nasceu em ambiente em que os ambientalistas e os movimentos sociais discutiam o PPCDAM, ou seja, as “cabeças ambientalistas”, interlocutores do tema, ajudaram na concepção do PL. Os indígenas não eram afetados. As comunidades locais seriam previamente atendidas. E os madeireiros viram a possibilidade de exploração de madeira legal, sustentável e certificada.

Os segmentos entenderam que o PL significaria um marco regulatório para exploração dos recursos florestais em áreas públicas, uma saída interessante para o setor florestal e para as comunidades locais.

Foram únicas e inusitadas as concordâncias entre a CNI e os movimentos sociais, o que mostra, mais uma vez, a movimentação de atores rumo ao mesmo propósito. A exclusão dos produtos de uso comunitário quando da exploração florestal foi igualmente do interesse dessas duas instâncias. Os interesses, neste caso, convergiram e os atores, assim, estabeleceram alianças em torno de um mesmo objeto e objetivo, quando tudo parecia perdido. O setor madeireiro estava sob fogo cruzado, o setor industrial carecia de matéria-prima de origem legal, os índices de desmatamento estavam nas alturas, a incerteza fundiária fora evidenciada, o nível de emprego em várias localidades estava sob ameaça e as comunidades locais cerceadas. Em outras arenas, em outros espaços de

disputa, certamente assumiriam e assumirão outras posições; construiriam e construirão novas alianças.

Houve, nesta disputa, uma acomodação entre os interesses em conflito, em que nenhum dos inúmeros lados ganhou ou perdeu tudo e, a propósito, estavam imbuídos da concordância em estabelecer acordos. Cada qual cedeu no intuito de ver o conflito negociado sem grandes enfrentamentos, que tenderiam, assim, a ser elevados. Rua (1998) denomina esse comportamento de “acomodação” e atribui a ele a estratégia dos atores para adiar o confronto para outros momentos, quando a situação política e a correlação de forças possam a ser mais favoráveis.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

Como se vê no gráfico acima, os acordos negociados forneceram um quê de consenso ao processo de concepção, construção de alternativas, aprimoramento do corpo do PL e de sua aprovação. Este foi um dos principais elementos centrais à aprovação do PL, creditado, em sua maior parte, ao Poder Executivo Federal.

Esses mesmos atores alertaram para a importância da construção conjunta da proposta como um dos fatos importantes para a sua aprovação e o gráfico evidencia a participação da sociedade civil nesse processo. A construção prévia do PL com uma variedade de segmentos produtivos e os movimentos sociais de atuação e importância para

a Amazônia possibilitou arranjos e acordos que favoreceram a entrada da matéria no Congresso Nacional. O MMA, incluindo o restante do Poder Público Federal creditou maior importância a este processo. Nota-se que as instituições não-estatais, onde estão inseridos os movimentos sociais e as ONGs, não se reconheceram igualmente partícipes e quase não consideraram esta uma razão importante para a aprovação do PL.

Mas foram as instituições não estatais, especialmente às ligadas ao setor madeireiro, que vislumbraram a importância da criação de um marco regulatório para uso e exploração das florestas em áreas públicas. O uso da floresta por meio de concessões teve maior expressão dentro das instituições não-estatais. Dentre elas, o setor madeireiro aponta a estratégia regulatória do setor como fundamental para fornecer a segurança jurídica e fundiária necessária à indústria madeireira.

A construção da idéia, todavia, esteve centrada na burocracia. A ela coube identificar o problema, discutir as alternativas e construir a solução. Foi além: promoveu discussões, abriu-se para o debate com a sociedade civil, recolheu sugestões. Moveu-se na busca de alianças e se envolveu no processo de negociação, estabelecendo elos nos acordos e nas articulações políticas.

### **3. Conclusão**

Consubstanciado em meio a inúmeros embates, polêmicas e atores políticos, o PL sofreu inúmeras emendas, o que é comum numa sociedade em que o pluralismo predomina como modelo de distribuição de poder. Ainda que a tramitação do PL tenha traços de elitismo, o envolvimento das entidades não-estatais e do setor produtivo forneceu um caráter plural à proposta.

A burocracia, como um dos atores da sociedade pluralista, utilizou-se de sua principal arma, a persuasão, para trazer novos e velhos aliados. Reuniram os movimentos sociais e as ONGs, em atuação de propósitos comuns, de maneira que inúmeros e diversos atores questionaram a força de cooptação e a inversão dessa medida: a perda de um rosto para a sociedade civil, permeado, naquela oportunidade, os assentos do executivo.

Mas o fato é que juntos, ganharam papel relevante, atuaram como agentes do processo decisório e apostaram no uso sustentável das florestas como requisito necessário à proteção da biodiversidade e do patrimônio público, controle do desmatamento e da violência no campo.

Vários atores políticos compartilharam desse conjunto de crenças, típicas da coalizão socioambientalista, e passaram a tomar suas decisões. Houve predominância da posição favorável ao PL, ainda que um grupo diversificado de atores tenha resistido em apoiar a proposta de gestão de florestas públicas.

A aprovação do PL partiu de negociações que contemplaram as exigências e os acordos estabelecidos entre os grupos distintos de atores. Foram esses acordos, negociados em razão de uma situação específica de crise, associada à visão do uso sustentável dos recursos florestais, que ajudaram a garantir a aprovação do PL nº4.776/2005.

No decorrer das negociações, não foi difícil acolher as condições estabelecidas pela CNA e pela Frente Parlamentar em Defesa da Agropecuária para adesão à proposta: a retirada das florestas plantadas e do fomento às atividades produtivas de base florestal privada do escopo do PL; a desvinculação da silvicultura das atribuições do MMA, em consonância com a política agrícola; e a identificação de posses mansas e pacíficas exercidas em terras públicas, com a conseqüente regularização do direito de posse.

A demanda para ampliação do mercado de terras para a expansão do agronegócio não encontrou espaço nem ganhou aliados, tendo em vista, aparentemente, a conjuntura histórica dos alarmantes índices de desmatamento.

Para o desenho das mais diversas políticas públicas, o poder legislativo tem papel de grande importância. Neste espaço, dentro do Congresso Nacional, é mais freqüente a busca dos acordos baseadas em negociações (PARADA, 2006). O próximo capítulo trata da arena onde os embates tomaram corpo, ganharam forma e se evidenciaram.

## O CONGRESSO NACIONAL E O PROCESSO LEGISLATIVO: O ESPAÇO DA DISPUTA

### 1. Introdução

As coalizões pluralistas, tipicamente instáveis, se estruturam em função de questões e interesses tangenciais. No entanto, é por regras de comportamento pluralista que o executivo consegue maiorias estáveis, em negociação entre partidos políticos em torno de uma agenda de questões e soluções.

No desenho das políticas públicas, o poder legislativo ganha papel de destaque, pois é a arena da disputa onde os acordos se firmam, a confiança se apura, e a disciplina partidária se confirma.

Este capítulo se volta para o Congresso Nacional, para onde convergem os diversos setores representados na sociedade e onde coexistem consensos e discensos. Buscará compreender o funcionamento desta arena, de disputas políticas cercadas por componentes técnicos, que se expressaram e tornaram mais visíveis o jogo, seus atores e os seus movimentos.

***Como, então, se deu a tramitação legislativa do PL nº4.776/2005?***  
Costumeiramente os trabalhos legislativos se organizam em torno das seguintes instituições básicas: a) Comissões Parlamentares Técnicas e b) as organizações partidárias. Para entender esta organização, a pesquisa recorreu à compreensão do processo legislativo de maneira genérica e, especificamente, ao entendimento do curso do PL em estudo, desde a primeira proposta legislativa até a sanção presidencial, que a transformou em norma jurídica.

### 2. Processo legislativo: antecedentes

A origem das propostas formais para a criação de norma legal que possibilitasse à União conceder a exploração de florestas em áreas de seu domínio à iniciativa privada data de 2002. Nesse ano o poder executivo elaborou, no âmbito do PNF do MMA, o PL nº7.492/2002.

A Exposição de Motivos foi encaminhada ao Presidente da República (Exposição de Motivos 135/MMA/2002, de 7 de novembro de 2002) pela então Ministra de Meio Ambiente, Interina, Mônica Maria Libório. O seu texto evidencia o referido PL, que visa à regulamentação do regime de concessão para o acesso e a exploração dos recursos florestais em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais.

Nele, fornece os dados da importância do Brasil como abrigo da maior extensão de floresta tropical do mundo; explicita a contribuição da atividade florestal para o PIB nacional; trata o setor florestal como componente importante na geração de impostos e na oferta de empregos, colocando o Brasil em posição privilegiada na produção e consumo de madeira e creditando às florestas papel importante na cadeia produtiva de outras atividades econômicas.

Não deixa de mencionar a notória importância da floresta para a conservação da biodiversidade, dos serviços ambientais que dela pode advir, de seu papel na fixação de carbono e na relação do clima planetário.

A este contexto, há que se acrescer a exploração predatória dos recursos florestais, que compromete as possibilidades de desenvolvimento da região. Prenuncia-se o crescimento de pressões variadas sobre a Floresta Amazônica, em razão da exaustão das áreas de produção de madeiras tropicais nos países do Sudeste Asiático e das novas vias de transporte na região que tenderia a possibilitar o acesso a áreas até então inacessíveis. Argumenta, ainda, que a exploração madeireira das florestas na Amazônia é realizada sem técnicas de manejo florestal sustentável e que a reversão desta situação passa pela adoção de um conjunto de medidas legais, administrativas e econômicas.

No seio dessas propostas está o aumento da rentabilidade do manejo florestal sustentável e dos custos da exploração predatória, bem como a ampliação e consolidação de uma rede de Florestas Nacionais na região. Estas, por serem de uso sustentável, podem prever o manejo de seus recursos florestais. Segundo o documento, a Amazônia, por meio de uso de suas florestas nacionais, conseguiria abastecer apenas 8% da demanda de mercado no ano de 2002 (Exposição de Motivos 135/MMA/2002, de 7 de novembro de 2002). Desses dados, tece o argumento da necessidade de ampliação das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, notadamente das Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais.

Propõe, assim, a parceria entre Governo, comunidades organizadas e setor privado para o manejo das florestas. Na avaliação do MMA, quando do envio do PL nº7.492/2002 ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, essa combinação seria necessária para “melhorar a eficiência do sistema de monitoramento e controle, diminuir a exploração predatória, regularizar a oferta de matéria-prima, dinamizar o setor florestal na região, aumentar a renda regional e melhorar a qualidade de vida das populações locais” (Exposição de Motivos 135/MMA/2002).

O documento, por fim, ao considerar o manejo florestal sustentável como atividade de longo prazo, imputa a importância da criação de um instrumento legal que permita ao Estado a contratação do setor privado para exploração florestal, de maneira a assegurá-lo

do direito de uso desses recursos. Como contrapartida, o contratado deve “garantir a recomposição do estoque do bem explorado e a conservação da floresta” (*ibid.*). As legislações à época em vigor não permitiam conciliar direitos e deveres que garantissem a conservação das florestas como contrapartida pela sua exploração.

Em razão da inexistência dessa figura contratual, o poder público se vê obrigado a transacionar no mercado os produtos e subprodutos das florestas, via processos licitatórios, sem que haja responsabilidades pela manutenção do estoque.

O PL nº7.492/2002 foi, então, encaminhado ao Chefe do Poder Executivo para apreciação da regulamentação do regime de concessão para exploração dos recursos florestais em Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais. Nele foram estabelecidas as características gerais do contrato de concessão florestal, as regras de licitação, os prazos, as garantias e as condições de pagamento da concessão, os deveres e direitos do concedente e do concessionário.

Percebe-se que o PL trata unicamente do processo de concessão florestal para o setor privado explorar florestas públicas, restritas às Flonas. Há, contudo, preocupação em garantir a conservação dessas florestas, visto que para a venda de seus produtos, inexistiam regras que garantissem, visassem ou estimulassem a conservação do patrimônio lá existente.

### **3. Sai de cena o PL nº 7.492/2002 e entra o PL nº 4.776/2005.**

A Exposição de Motivos anexa ao Anteprojeto de Lei foi submetida ao Presidente da República em 16 de fevereiro de 2005 pela então Ministra do MMA, Marina Silva. Argumenta que a proposta regulamentará o uso e a conservação de florestas de dominialidade pública, por meio de três mecanismos de gestão: a criação de florestas e a gestão direta pelo poder público; a destinação das florestas públicas para as comunidades locais; e a concessão florestal. Esses garantirão, na percepção do MMA, o uso eficiente e sustentável das florestas, o desenvolvimento socioeconômico, o acesso da população local aos benefícios gerados e o desenvolvimento do setor florestal.

A Ministra ressaltou que a Amazônia brasileira, responsável por mais de 90% da produção florestal oriunda de florestas nativas, possui apenas 24% de seu território em áreas privadas; 29% em áreas legalmente protegidas, restando, assim, uma parcela imensa do território da Amazônia (47%) constituída por terras públicas ou devolutas, com cobertura predominantemente florestal, sobre as quais o controle pelo Estado é extremamente frágil.

Lembrou que a partir de 2003 houve significativa retração na oferta de matéria-prima florestal, em decorrência de um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal, tais como: suspensão da aprovação de planos de manejo florestal em terras públicas; e a

intensificação da fiscalização e do controle das Autorizações de Transporte de Produtos Florestais, ATPF.

Todas essas medidas decorreram da ilegalidade no acesso à terra e aos meios de exploração de seus recursos florestais. Esses fatos acabam por interferir na expansão do desmatamento da Amazônia que atingiu, entre 2002 e 2003, a segunda maior área registrada pelo INPE.

A falta de regulamentação do acesso às florestas públicas propicia a depreciação, a destruição e o corte raso das florestas em situações de insegurança jurídica das terras. Ressalta que, associada a essas questões, estão, por exemplo, a exclusão social, a prática de atos ilícitos, os processos de grilagem, a violência no campo, o trabalho escravo e extração ilegal de madeira.

Acrescentou, ainda, que a falta de uma instância de fomento florestal tem imputado à economia, ao meio ambiente e à sociedade brasileiras significativas perdas decorrentes do desperdício de matéria-prima, do desmatamento, da ausência de reposição, da má utilização dos recursos florestais, da ineficiência da indústria e da desconsideração do potencial produtivo do setor florestal.

Por fim, inexistente, argumentou, para a gestão desse bem público, instrumento normativo que defina a gestão sustentável das florestas. A ausência de legislação específica impacta significativamente o manejo das florestas naturais e as atividades relacionadas aos plantios florestais, oneradas pela falta de mecanismos políticos.

Acredita que o anteprojeto caracteriza-se como um desses mecanismos, ao prever a absorção de oportunidades apresentadas em nichos específicos de mercado para produtos de origem sustentável; ao contribuir para o alcance dos melhores preços para os produtos florestais, para a verticalização da produção e para o encurtamento das cadeias produtivas; ao promover a inserção social e maior atividade à atividade florestal sustentável. Como consequência, o anteprojeto tende a contribuir para a efetiva redução dos índices de desmatamento e para o desenvolvimento sustentável em diversas regiões.

Outros ganhos ambientais são também citados: a destinação de grandes áreas florestais ao uso sustentável, por meio do manejo florestal; a agregação de valor à floresta em pé; a redução da pressão para a expansão agrícola; a ampliação da oferta de produtos florestais. O sistema de gestão, conclui, também tornará mais transparente o monitoramento das atividades florestais; mais efetivo controle pela concentração da fiscalização nas áreas manejadas.

A tabela 8 sumariza a origem, a finalidade e os meios propostos pelo Executivo, para o novo modelo de gestão florestal brasileira.

Tabela 8 - Origem, finalidade e meios propostos para o novo modelo de gestão florestal brasileira.

| Por quê?   | O que fazer?  | Quais os caminhos propostos?  | Onde se quer chegar?  |
|--|---|---|---|
| 47% da Amazônia Legal está situada em terras públicas<br>Controle frágil pelo Estado<br>Ausência de uma instância de fomento florestal<br>Aumento do desmatamento na Amazônia Legal, especialmente nas áreas públicas<br>Insegurança jurídica das terras<br>Ocorrência de atividades ilícitas<br>Inexistência de instrumento normativo para a gestão florestal<br>Necessidade de ordenamento territorial<br>Suspensão dos Planos de Manejo em áreas públicas | Regularizar:<br>Uso e conservação de florestas de dominialidade pública | Modelos de gestão:<br>a) Criação de florestas e a gestão direta pelo poder público;<br>b) Destinação das florestas públicas para as comunidades locais; e<br>c) Concessão florestal | Uso eficiente e sustentável das florestas<br>Desenvolvimento socioeconômico<br>Acesso da população local aos benefícios gerados<br>Desenvolvimento do setor florestal<br>Redução dos índices de desmatamentos<br>Apoio à redução da instabilidade jurídica das terras |

Fonte: Análise do material de pesquisa. Elaboração própria, 2010.

#### 4. A tramitação do PL nº4.776/2005

A proposta, por ter sido de autoria do Presidente da República, teve sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. Por esta mesma razão o projeto foi apresentado diretamente à Mesa (artigos 82, §4º e 101 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, RICD), chegando ao órgão diretor da Casa em 21/02/2005.

Tramitada em regime de urgência<sup>58</sup> no Congresso Nacional, a proposição esteve sujeita à apreciação do Plenário (art.132 e 24, II/RICD), responsável por fornecer a palavra final sobre o projeto, após a análise das Comissões.

Segundo análise do PL no Senado Federal, pela então Senadora Ana Júlia Carepa/PA, a tramitação assumiu caráter de urgência quando o Ibama, a partir de 2004, passou a adotar uma política rigorosa de fiscalização, que resultou no cancelamento dos PMFS em situação irregular. Passou também a exercer rígido controle sobre a expedição de ATPF, culminando em grande impacto na redução na oferta de madeira na Amazônia.

<sup>58</sup> Regime de tramitação assegurada quando o autor do PL é o Presidente da República, nos termos da Constituição Federal de 1988, art. 64. Dispensa algumas exigências e formalidades regimentais, com exceção da publicação e distribuição em avulsos ou cópias, dos pareceres das Comissões e do quorum para deliberação. O prazo das comissões é de 5 sessões, que corre simultaneamente (artigos 52, 151,152 e 158/RICD).

Observa-se que esse argumento também foi utilizado pela Ministra do MMA quando da sua Exposição de Motivos ao Presidente da República.

#### **4.1. Na Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial**

O tema em questão, contudo, abrangeu mais de três das vinte Comissões Permanentes<sup>59</sup> então existentes na Câmara dos Deputados, sendo, assim, criada, por iniciativa do então Presidente da Câmara, Severino Cavalcanti, a Comissão Especial (CE) destinada a dar parecer sobre o PL n°4.776/2005.

Para o exame da matéria, a Comissão Especial foi inicialmente integrada por:

- Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;
- Trabalho, de Administração e Serviço Público;
- Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD); e
- Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD);

Ao longo do processo de tramitação foi requerida a inserção das seguintes Comissões Temáticas:

- Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
- Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

Essa Comissão Especial, destinada a proferir Parecer ao PL n° 4.776/2005, foi composta pelos seguintes Deputados Federais, seguidos do Partido Político e ao Estado Federado a que se vinculavam:

- Presidente: Miguel de Souza, PL/RO
- 1º Vice Presidente: César Medeiros, PT/MG
- 2º Vice Presidente: Luiz Carreira, PFL/BA
- 3º Vice Presidente: José Militão, PTB/MG
- Relator: Beto Albuquerque, PSB/RS
- Demais membros (Anexo 5):

Para discutir a matéria, esses membros se reuniram formalmente em reuniões ordinárias<sup>60</sup>. Foram elas:

- 30/03/2005: Instalação da Comissão e eleição do presidente e dos vices
- 05/04/2005: Eleição dos vices e deliberação de requerimentos
- 12/04/2005: Audiência pública e deliberação de requerimentos
- 19/04/2005: Audiência pública

---

<sup>59</sup> As Comissões Permanentes da Câmara são de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-participes e agentes do processo legiferante, que tem por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação (RICD, art. 22, inciso I).

<sup>60</sup> Foram lidas e analisadas as notas taquigráficas de todas as reuniões ordinárias da Comissão.

- 26/04/2005: Audiência pública
- 28/04/2005: Deliberação de requerimentos
- 03/05/2005: Audiência pública
- 05/05/2005: Audiência pública
- 10/05/2005: Deliberação de requerimentos
- 12/05/2005: Audiência pública e apresentação de parecer preliminar
- 18/05/2005: Discussão do parecer
- 24/05/2005: Discussão do parecer
- 31/05/2005: Discussão do parecer
- 01/06/2005: Discussão do parecer e votação

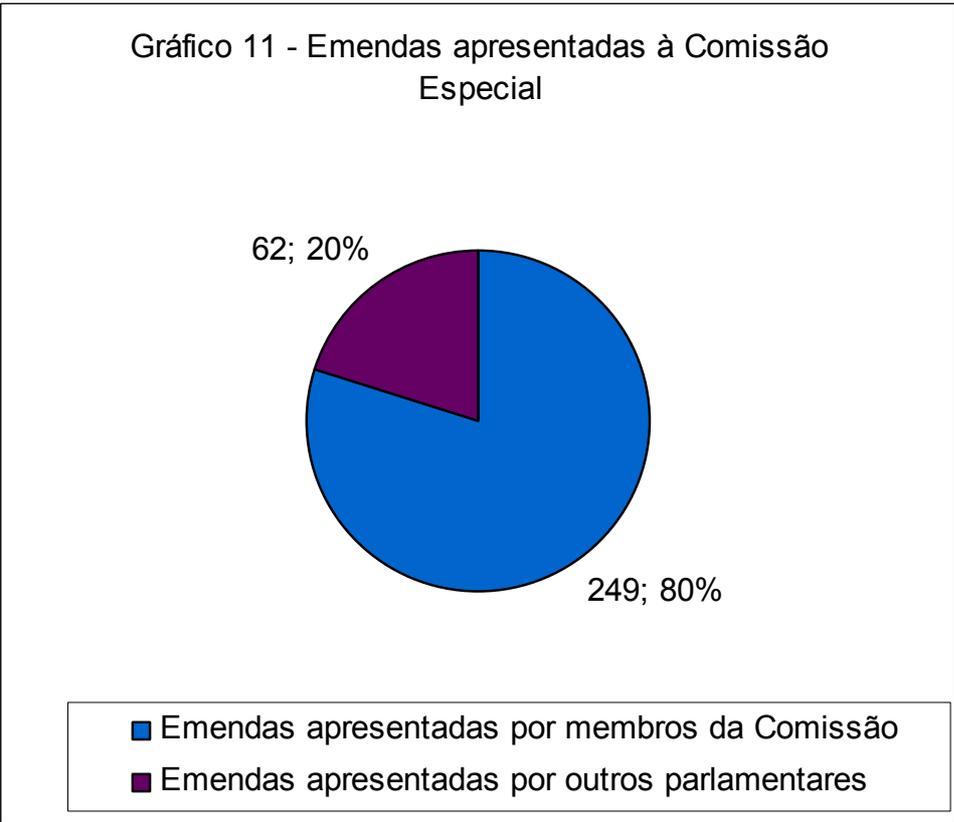
Regimentalmente, um PL pode ser alvo de emendas de qualquer membro da Câmara. Com a abertura do prazo regimental, foram apresentadas 305 emendas ao PL nº4.776/2005.

Observa-se que dentre as emendas apresentadas 80% foram propostas por membros da Comissão, conforme ilustra o gráfico 11 e que aproximadamente metade das emendas propostas, detalhadas no anexo 6<sup>61</sup>, foram aprovadas. Nota-se também que o quantitativo de emendas oferecidas por Deputados Federais da Amazônia Legal representaram 60% do total de emendas, distribuídas conforme apresenta o gráfico 12 e com percentual significativo proveniente do Estado do Pará.

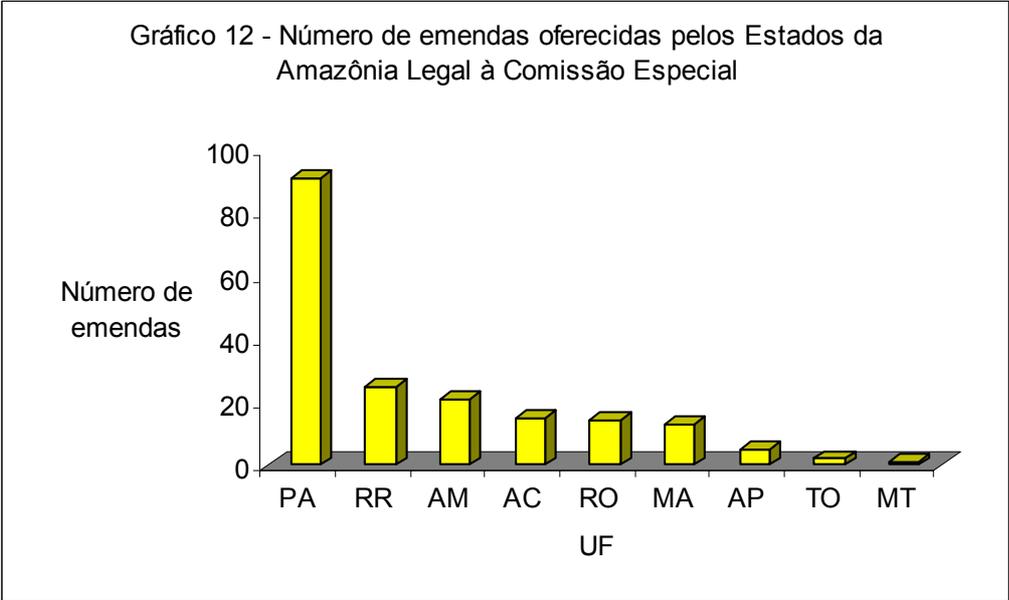
O conteúdo das emendas foi analisado como forma de: conhecer os interesses dos parlamentares; entender se, de fato, refletiu os seus discursos; e conhecer as principais alterações e os motivos que modificaram o PL original (anexo 2).

---

<sup>61</sup> As informações fornecidas foram tratadas pela equipe do relator da Comissão Especial, Beto Albuquerque.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.

A quantidade de emendas apresentadas à CE mostra uma particularidade interessante quando se compara o número de emendas apresentada à CE que tratou da revogação do Código Florestal brasileiro (PL n°1.876/99): nenhuma, apesar de votos em separado ao parecer do relator.

A matéria contida em ambos os Projetos de Lei traz conflitos de interesses e envolve atores em posições antagônicas. Mas a diferença entre ambos é simples: havia interesse comum na aprovação do PL de gestão de florestas públicas. A maior parte (91%) dos atores políticos envolvidos na disputa coadunou com a ementa do PL e a que ela se destina (vide capítulo III). Desse modo, o importante era esclarecer, detalhar, acrescentar ou reduzir determinados aspectos do escopo do PL, aperfeiçoando-o sem, contudo, modificar sua essência e seus princípios. Dentre eles: a manutenção pública da área e dos recursos florestais, e a produção sustentável das florestas.

O Parecer ao PL, proferido por essa Comissão Especial, pronunciou-se acerca das proposições submetidas a seu exame. Como qualquer outro Parecer, foi composto por um relatório, pelo voto do Relator e pelo parecer da Comissão.

#### **4.1.1. O Relatório**

O relatório, datado de 18 de maio de 2005, sumariza o PL encaminhado ao Congresso Nacional. Não tece qualquer análise sobre os conceitos apresentados no PL, mas chama atenção para alguns deles, transcrevendo as definições de florestas públicas, manejo florestal e de concessão florestal. Para os dois primeiros, comenta, sem qualquer profundidade, a definição abrangente de ambos.

As três modalidades de gestão são também mencionadas:

I - a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos do art. 17 da Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000, e sua gestão direta;

II - a destinação de florestas públicas às comunidades locais, nos termos do art. 6° desta Lei;

III - a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das áreas protegidas referidas no inciso I do caput deste artigo.

Destaca, no entanto, que as duas primeiras formas de gestão são *“pouco detalhadas pela proposição, certamente em razão de já serem reguladas por legislação específica”*, ou seja, possuem normas em vigor regulando a sua aplicação e, por esta razão, acabaram tendo um tratamento restrito.

Independente da razão é fato que aproximadamente 93% dos artigos que tratam dos modelos de gestão das florestas públicas (Título II, capítulos I, II e III) concentra suas disposições nas concessões florestais.

Sobre ela, o relatório, que primou apenas pela síntese do PL, resume os principais dispositivos, identificando as regras e as exigências para o processo licitatório e de concessão florestal, a exemplo dos critérios para a outorga florestal, dos deveres e direitos do concessionário, do objeto da concessão, das vedações ao concessionário e das responsabilidades das instituições criadas (SFB; Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, FNDF; e Comissão de Gestão de Florestas Públicas, CGFLOP).

O relatório também discorre sobre a abordagem com que o PL propõe o controle das concessões, efetivado por meio dos órgãos integrantes do SISNAMA, do SFB e das auditorias custeada pelo concessionário. Tece também rápida síntese das disposições transitórias, enfatizando as alterações dadas à Lei de Crimes Ambientais e as novas regras de utilização de florestas públicas com PMFS aprovados e em execução.

Também foram apresentados e aprovados 58 (cinquenta e oito) requerimentos os quais solicitaram a presença de especialistas, convidados a comparecer à Comissão para discorrerem sobre o tema (anexo 7).

O parecer do Relator também considerou as discussões promovidas pela CMA, a partir da realização de um seminário internacional<sup>62</sup> em 30/03/2005.

Destaca-se, por fim, que a CAINDR realizou reuniões nos seguintes Estados da Região Norte para debater o referido PL:

- Dia 01/04/2005 – Porto Velho (RO);
- Dia 03/04/2005 – Boa Vista (RR);
- Dia 04/04/2005 – Manaus (AM);
- Dia 11/04/2005 – Belém (PA); e
- Dia 14/04/2005 – Rio Branco (AC).

O relatório das reuniões realizadas pela CAINDR foi elaborado pela Deputada Ann Pontes/PA e encaminhado à Comissão Especial para subsidiar o parecer do Relator.

Dezenove emendas, aditivas e modificativas contendo suas respectivas justificações, foram apresentadas e buscaram refletir as mais importantes demandas nas reuniões organizadas pela Comissão nesses Estados. Dessas, 16 foram aprovadas (84%), dentre as quais 4 tiveram aprovação integral no mérito (25%).

As reuniões objetivaram, assim, propiciar aos Estados a oportunidade de se manifestarem sobre o projeto, por meio de sugestões, críticas e questionamentos. Para esses debates foram convidados os deputados federais, o poder público local e a sociedade civil organizada, com convite estendido à todos os interessados. As audiências seguiram a mesma metodologia em todos os Estados, tendo sido iniciadas com a exposição, pelo autor

---

<sup>62</sup> O material que contém as notas taquigráficas destas audiências foi estudado com vistas a subsidiar a caracterização e o posicionamento dos atores políticos envolvidos.

da proposta (MMA), sobre o Projeto. Ao representante do poder executivo, coube também fornecer os esclarecimentos e consolidar as sugestões e emendas oferecidas à proposição.

O relatório registra as principais polêmicas geradas pela proposta (vide capítulo VI). Algumas questões foram unânimes; outras variaram nos Estados, como reflexo das especificidades de cada um, em especial às relacionadas às questões fundiárias. Houve, ainda, demanda generalizada para que a proposta:

a) evitasse a centralização excessiva de atribuição nos órgãos federais por interferência descabida da União, especialmente ao tratar das concessões de florestas estaduais e municipais. As discussões convergiram para o entendimento de que o Projeto, excessivamente regulatório, não conferia autonomia aos outros entes federados e nem abria espaço para que possam legislar, restando, a eles, o ônus da fiscalização, a abdicação da gestão de seu território e a menor parte dos recursos advindos da concessão. Sugeriram-se, assim, ajustes nos dispositivos que garantissem a observância do princípio federativo.

b) desconsiderasse a criação de outro órgão federal – O SFB. Isso levaria, na percepção dos Estados, ao esvaziamento de atribuições do Ibama. Essa foi uma das razões que levou o Ibama a se posicionar contrário ao Projeto mesmo após a distinção das responsabilidades desses órgãos<sup>63</sup>. Argumenta que as competências propostas para o SFB podem ou já são, em sua grande maioria, atribuições do Ibama, na Diretoria de Florestas.

c) assegurasse as condições para o exercício da fiscalização, visto que pouca estrutura tem a União para implantar o que está previsto no Projeto.

d) garantisse a concessão apenas às empresas brasileiras de capital nacional e que as ONGs vierem a participar do conselho consultivo do SFB ou da CGFLOP também sejam constituídas sob as leis brasileiras. Essa questão também gerou muitas discussões e preocupações que se vinculam estreitamente ao receio de que o Projeto possa legitimar a internacionalização da Amazônia e o conseqüente desajuste na soberania nacional. Vários são os que acreditam que o Projeto termina por prestigiar as grandes corporações madeireiras, especialmente as internacionais. Ademais, entendem que os custos para a elaboração de projetos não permitirão aos empresários nacionais concorrerem em condições de igualdade com estrangeiros.

e) assegurassem os direitos das comunidades locais.

f) incluísse a agregação de valor ao produto ou serviço da floresta como um dos critérios para julgamento das licitações, a fim de assegurar maiores benefícios econômicos e, sobretudo, sociais.

---

<sup>63</sup> Na proposta, o Ibama mantém a fiscalização, o licenciamento e a aprovação dos Planos de Manejo para as áreas federais; o SFB concentra as ações de gestão das florestas, via contratos de concessão, bem como o fomento, a assistência técnica às atividades florestais e a manutenção de um sistema de cadastro florestal.

g) retirasse o regime de urgência do projeto, para garantir maior debate entre poder público, sociedade e setor produtivo. Vale lembrar que a necessidade de discussão da proposta foi a razão pela qual a então Ministra do MMA alegou a retirada do PL nº7.492/2002.

h) vinculasse o SFB ao MAPA. Este posicionamento se vale do artigo 1º da Política Agrícola que entende por atividade agrícola “a produção, o processamento e a comercialização de dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais”.

#### **4.1.2. O voto do relator**

O voto do relator aborda o mérito, a adequação financeira e orçamentária do PL proposto e a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto ao primeiro aspecto, o relator se refere ao PL como um projeto meritório, ao considerá-lo fornecedor das normas básicas sobre a gestão das florestas públicas, agrupadas no âmbito de um único diploma legal.

Também o considera inovador, visto que a proposta inverte a trajetória das normas ambientais legais brasileiras, que se utilizam dos instrumentos de comando e controle. Ao traçar as regras e as condições para a concessão das florestas públicas, o projeto utiliza-se do instrumento econômico, percebido pelo relator como ferramenta potencial para aplicação na legislação ambiental brasileira e, ainda, para a atuação governamental.

São dois, pois, os instrumentos econômicos comumente utilizados e regulados pelo Estado e citados pelo Relator. O primeiro trata da regulação direta, do tipo C&C, também conhecidos como instrumentos regulatórios. Correspondem ao sistema onde o poder público estabelece os padrões e monitora a qualidade ambiental, regulando as atividades e aplicando sanções e penalidades, via legislação e normas.

Boa parte dos problemas da aplicação dos instrumentos de C&C reside na dificuldade de incorporação das externalidades negativas geradas pela falha do mercado. Embora sejam os mais aplicados no Brasil, não dão ao agente produtor da externalidade a liberdade de promover os ajustes no tempo adequado às suas atividades produtivas. Ademais, não considera as distintas situações destes agentes no cumprimento da obrigação legal (ALMEIDA, 1997). Outras críticas a esses instrumentos são levantadas por MOTTA & REIS (1994); AGARA (1993) e MARGULIS, 1992.

Os instrumentos de incentivo ao mercado ou Instrumento Econômico (IEs) tem a finalidade de reduzir a regulamentação estatal, com vistas a propiciar uma maior flexibilidade aos agentes de mercado, reduzir os custos de controle dos problemas ambientais e estimular o desenvolvimento de tecnologias mais limpas. A aplicação deste instrumento como política de gestão ambiental cumpre, portanto, dois papéis: financiamento

contra a poluição/degradação e incentivo que conduz o poluidor a modificar seu comportamento (BORSZTYN & BORSZTYN, 2006).

Assim, alegam os servidores do Ibama, contrários ao PL, que o Projeto constitui mais uma regulamentação dentro da política de gestão ambiental baseada quase que exclusivamente no enfoque dos instrumentos de comando e controle, como a maioria das políticas ambientais do País. O projeto, desta visão, não inova e não garante, por meio de C&C o uso eficiente e sustentável das florestas ou do desenvolvimento sustentável da Amazônia.

O relator, em seu argumento, avalia que a concessão florestal assegura a manutenção da floresta via incentivos à exploração econômica. Ademais, frisa, na concessão há o reconhecimento explícito da vocação florestal do País.

Considera, todavia, que o conteúdo da proposição necessita de ajustes, evidenciada pelo número de emendas apresentadas à Casa. O relator entende que, ainda assim, tais ajustes não descaracterizaram a proposta original. Relata que inúmeras foram as emendas que se preocuparam em evitar as ambigüidades e em ampliar a clareza de alguns dispositivos, resultando em alterações de redação (emendas de redação). Muitas também se voltaram para convergir com as normas legais em vigor. A título de exemplo, cita o artigo 54 da proposta, que estabelece como competência do Ibama “aprovar e monitorar o plano de manejo florestal sustentável da unidade de manejo das florestas públicas”. Ou seja, o Ibama também responderia pela análise dos planos de manejo executados em florestas públicas estaduais e municipais. Essa imposição, contudo, diverge da forma compartilhada dos entes federados na responsabilidade de proteção e melhoria da qualidade ambiental, instituída pela Política Nacional de Meio Ambiente, o SISNAMA.

Este e outros dispositivos travaram discussões e questionamentos acerca da intenção da proposta em centralizar determinadas atribuições na esfera federal, ferindo o pacto federativo quanto à autonomia das esferas de governo.

O relator apresenta, ainda, em seu texto, sua posição favorável à criação do SFB, contestada por algumas emendas (em especial as 276 e 277) e levada à discussão em vários momentos do processo legislativo gerando, muitas vezes, o entendimento de que a instituição do SFB levaria ao esvaziamento do Ibama.

Na avaliação do relator importou separar os órgãos responsáveis pelo fomento das atividades produtivas (SFB) dos órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização ambiental (órgãos integrantes do SISNAMA). Justifica, ainda, que o processo de concessão florestal geraria, ao contrário, uma série de novas atribuições ao Ibama. Desta forma, acredita, há necessidade de fornecer os meios à autarquia de garantia de execução de suas atividades de maneira mais eficiente no âmbito de suas competências. Por isso aceitou as emendas que propuseram a repartição com o Ibama de parcela dos recursos destinados pelo PL ao

SFB, os quais devem, no seu entender, estar restritos à aplicação em atividades de fiscalização ambiental.

Várias emendas que trataram do conflito de competência entre o MAPA e o SFB também mereceram destaque no parecer do relator. A preocupação de vários parlamentares se sustentou na definição dada, pela Política Agrícola, da atividade agrícola, qual seja:

*a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais*". Mas, alerta o relator: "o serviço tem atuação especificamente direcionada às florestas públicas, não esbarrando em atividades típicas do MAPA.

Boa parte das emendas também tratou do FNDF. Esse tema demandou mais que simples ajustes, visto que estavam ausentes da proposta os parâmetros mínimos para aplicação dos recursos, carecendo de disposições mínimas sobre sua aplicação e controle.

O relator também deu atenção para as iniciativas que envolvem a participação das comunidades locais e de empresas de pequeno porte, com defesa para o tratamento especial e diferenciado no tocante, por exemplo, às exigências de garantias, preços e regras de ressarcimento. Também lembrou a importância em assegurar as iniciativas que incentivem o processamento local. Essa demanda, frisou o relator, foi solicitada pelas inúmeras reuniões realizadas pela CAINDR.

Como preocupação para a avaliação e monitoramento dos eventuais impactos do manejo florestal, objeto da concessão florestal, manteve-se proposta de emenda a previsão de se estabelecer uma área denominada de reserva absoluta, em que não se admite qualquer forma de exploração. Essa reserva constituirá, assim, de uma parcela da unidade de manejo que servirá de avaliação de possível impacto ambiental associado ao processo de concessão florestal.

Muitas emendas também trataram dos critérios de habilitação nas licitações para concessão florestal, face às críticas acerca da possibilidade de internacionalização da Amazônia. O relator aceitou a condição de que empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tivessem sede e administração no País fossem alvo do processo de concessão das unidades de manejo em áreas de florestas públicas.

Vários outros aspectos que careceram de aperfeiçoamento foram mencionados pelo relator:

- Admitir que, no caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono possa ser incluído no objeto da concessão;
- Explicitar que as áreas sob regime de concessão florestal possam ser utilizadas para compensação de reserva legal, desde que obedecidos os requisitos específicos do Código Florestal;

- Aprimorar o instituto da servidão ambiental, regulado de forma parcial por medida provisória;
- Tornar mais rígidas as regras voltadas a evitar concentração econômica nas concessões florestais;
- Ajustar o prazo máximo previsto para as concessões florestais, em consonância com o ciclo de produção florestal;
- Aperfeiçoar o conteúdo dos dispositivos relativos aos preços florestais, que apresentam redação dúbia;
- Resguardar expressamente as competências do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama);
- Simplificar o rito burocrático das concessões;
- Explicitar as modalidades de garantia admitidas nas concessões, prevendo inclusive a adoção de garantias voltadas à cobertura do desempenho do concessionário em termos de produção florestal;
- Tornar mais rígidas as regras sobre a quarentena imposta aos diretores do SFB após seu afastamento do cargo;
- Ajustar o tipo penal inserido na Lei de Crimes Ambientais, diante do conteúdo de outros tipos penais da própria Lei;
- Detalhar as regras de transição;
- Prever um caráter experimental para o primeiro PAOF e exigir uma etapa concreta de avaliação após algum tempo de sua aplicação; e
- Fazer todas as alterações necessárias nas leis hoje em vigor que apresentam relação direta com a futura lei de gestão das florestas.

No segundo aspecto do relatório, analisam-se o PL proposto à luz da adequação financeira e orçamentária, não se vislumbrando óbices. O relator menciona os recursos que constituirão as receitas do SFB, a redistribuição de cargos, bem como a criação dos cargos comissionados. Observa-se, assim, que nenhuma emenda foi rejeitada por inadequação financeira e orçamentária.

O terceiro ponto da composição do Parecer trata da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Menciona a competência privativa dada pela Constituição Federal à União para editar normas gerais sobre contratos administrativos, entre os quais os de concessão florestal. Também faz referência à Carta Magna para considerar que ela estabelece competência à União para elaborar normas gerais sobre florestas, conservação da natureza e proteção do meio ambiente. Estabelece-se, assim, a obediência às normas constitucionais requerida, com eventuais “senões jurídicos ou de técnica legislativa resolvidos no substitutivo”.

Tendo em vista, por fim, as inúmeras emendas, sugestões colhidas em audiências públicas e nas discussões promovidas pelas Comissões, o relator optou em elaborar um substitutivo submetido à votação pela Comissão Especial.

#### 4.1.3. O parecer da Comissão Especial

A Comissão, assim, se reuniu, discutiu e votou esse parecer em 1º de junho de 2005, após 3 meses e 10 dias de tramitação. A tabela 9 identifica os membros da Comissão Especial e os que participaram da votação, todos anuindo pela aprovação do parecer reformulado do relator.

Tabela 9 – Votação pelos membros da Comissão Especial.

| Titulares            | Participou da votação |     | Suplentes                   |
|----------------------|-----------------------|-----|-----------------------------|
|                      | SIM                   | NÃO |                             |
| César Medeiros       | X                     | --- | Denavir Ribeiro             |
| Henrique Afonso      | X                     | --- | Eduardo Valverde            |
| João Grandão         | X                     | --- | Fernando Ferro              |
| Luciano Zica         | X                     | --- | Nilson Mourão               |
| Zé Geraldo           | X                     | --- | Zezeu Ribeiro               |
| Ann Pontes           | X                     | --- | Átila Lins                  |
| Asdrubal Bentes      | X                     | --- | Gervásio Oliveira           |
| Lupércio Ramos       | X                     | X   | Luiz Bittencourt            |
| Marcelino Fraga      | ---                   | --- | Moacir Micheletto           |
| Natan Donadon        | X                     | --- |                             |
| Davi Alcolumbre      | ---                   | X   | Eduardo Sciarra             |
| Gervásio Silva       | X                     | --- |                             |
| Kátia Abreu          | ---                   | --- |                             |
| Luiz Carreira        | ---                   | --- |                             |
| Anivaldo Vale        | X                     | --- | Antônio Carlos Mendes Theme |
| Hamilton Casara      | X                     | --- | Ronaldo Dimas               |
| Nilson Pinto         | X                     | --- | Xico Graziano               |
| Zenaldo Coutinho     | ---                   | --- |                             |
| Carlos Souza         | ---                   | --- | Francisco Appio             |
| Pedro Henry          | ---                   | --- | Nelson Meurer               |
| Zé Lima              | X                     | X   | Zonta                       |
| José Militão         | X                     | --- | Joavir Arantes              |
| Paes Landim          | X                     | --- | Pastor Reginaldo            |
| Pastor Frankembergen | X                     | --- | Deputado PP ocupa vaga      |
| Júnior Betão         | X                     | --- | Almir Sá                    |

(cont.). Tabela 9 – Votação pelos membros da Comissão Especial.

| Titulares           | Participou da votação |     | Suplentes               |
|---------------------|-----------------------|-----|-------------------------|
|                     | SIM                   | NÃO |                         |
| Miguel de Sousa     | X                     | --- | Jaime Martins           |
|                     |                       | --- | Wellington Fagundes     |
| Cezar Silvestri     | X                     | --- | Dr. Francisco Gonçalves |
| Beto Albuquerque    | X                     | --- |                         |
| Dr. Rodolfo Pereira | X                     | --- | Severiano Alves         |
| Perpétua Almeida    | X                     | --- | Vanessa Grazziotin      |
| Sarney Filho        | X                     | --- | Fernando Gabeira        |
| João Alfredo        | X                     | --- |                         |

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.

Legenda:

---: Parlamentar não estava presente para votar

SIM: Participou da votação (voto a favor da matéria)

NÃO: Não participou da votação

Durante a discussão na CE foram sugeridas alterações ao voto do Relator pelos membros da Comissão, com indicação de rejeição do inciso III do artigo 43:

*Art. 43. Qualquer pessoa física ou jurídica, de forma justificada e devidamente assistida por profissionais habilitados, poderá fazer visitas de comprovação às operações florestais de campo, sem obstar o regular desenvolvimento das atividades, observados os seguintes requisitos: III - assinatura de compromisso de confidencialidade sobre assuntos de natureza estratégica,*

Após a decisão da Comissão, no sentido de suprimir do substitutivo o inciso III do art. 43, o relator, ao concordar com tais modificações, adaptou a redação, incorporando as alterações e reformulando o seu voto para considerar parcialmente aprovada a Emenda nº 218<sup>64</sup>.

A opinião do Relator tornou-se, assim, o entendimento da Comissão, resultando em parecer da Comissão, ainda que reformulado, com **aprovação unânime**<sup>65</sup> do PL nº4.776/2005, com substitutivo.

“Em reunião realizada em 01/06/2005 esta Comissão Especial aprovou, unanimemente, com substitutivo, o PL nº4.776/2005 do poder executivo”. (Ofício 64/2005 – Pres., de 08/06/2005, assinado pelo Presidente da Comissão, o Deputado Miguel de Souza, para o então Presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti. Fonte: arquivo da Câmara dos Deputados).

<sup>64</sup> Emenda da Deputada Maria Helena: “suprime dispositivos que condicionam a visita às unidades concedidas à programação prévia do concessionário e à assinatura de compromisso de confidencialidade sobre assuntos de natureza estratégica”.

<sup>65</sup> Não se exigiu a votação nominal. Diário da Câmara dos Deputados, 08 de fevereiro de 2006, página 07018.

Concluída esta etapa, o substitutivo do PL nº4.776/2005, aprovado pela Comissão Especial após reformulação do voto do Relator, foi para apreciação em Plenário<sup>66</sup>, responsável pelo fornecimento do parecer final ao projeto após análise da Comissão.

Por se tratar de PL sujeito à apreciação do Plenário, apresentaram-se, no momento da discussão, emendas, antes de iniciada a votação, por Deputados ou pela Comissão. Nesta ocasião foram apresentadas 6 (seis) emendas, todas pelos membros da CE destinada a tratar o tema.

De maneira a dar agilidade à tramitação do Projeto, o parecer a essas emendas foi dado, em 06 de julho de 2005, diretamente em Plenário pelo mesmo Relator da proposição principal, o Deputado Beto Albuquerque. Em seu parecer o Deputado enfatiza o reconhecimento inédito dado pela legislação brasileira ao valor econômico da floresta e entende ser este o meio necessário à sua preservação. Apresenta o Projeto como uma alternativa de uso sustentável da floresta, haja vista a ineficiência em manter intocáveis os recursos florestais.

Ao manifestar-se, o relator fornece parecer contrário às emendas 306, 307 e 310 e acolhe em seu relatório as emendas 308 e 311, bem como o destaque que suprime os §§1º e 2º do art. 35 (detalhe no Box 2).

#### **BOX 2 – Artigo 35**

Art. 35. O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, quarenta anos.

**§ 1º O contrato poderá prever prorrogações sucessivas, desde que o prazo total não ultrapasse o limite máximo de sessenta anos.**

**§ 2º A efetivação das prorrogações previstas no § 1º fica condicionada à realização de auditorias florestais, nos termos do art. 42, e à avaliação do órgão gestor.**

§ 3º O prazo dos contratos de concessão exclusivos para exploração de serviços florestais será de, no mínimo, cinco e, no máximo, vinte anos.

Suprimidos os §§1º e 2º, segue a nova redação dada ao artigo 35:

O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, quarenta anos.

Parágrafo único. O prazo dos contratos de concessão exclusivos para exploração de serviços florestais será de, no mínimo, cinco e, no máximo, vinte anos.

<sup>66</sup> Os Projetos de Lei sujeitos à apreciação em Plenário estão especificados no RICD. O Regimento identifica, nesta condição, os projetos tramitados em regime de urgência.

A discussão em Plenário, ocorrida em seção extraordinária no dia 06 de julho de 2005, contou com a presença de 358 deputados. Foi ela prejudicada por acordos feitos previamente para não haver discussão nem encaminhamentos. Vários foram, assim, os Deputados que abriram mão de usar a palavra e que pediram a retirada de suas emendas. Observa-se que discutiram a matéria os deputados da Amazônia Legal e os atuantes na área ambiental: Vanessa Grazziotin/AM, Sarney Filho/MA, Zé Geraldo/PA, Anivaldo Vale/PA, João Correia/AC, Fernando Gabeira/RJ.

Como não houve votação divergente, pedido de verificação do voto e tampouco se exigiu votação nominal, utilizou-se do processo simbólico. Nele, o Presidente, ao anunciar a votação, convida os Deputados a permanecerem como estão e proclama o resultado manifesto dos votos (RICD, artigo 185). A votação simbólica é o método corriqueiro de votação e nela não há registros de como cada deputado votou. Em geral vota-se nominalmente a partir da solicitação expressa de um ou mais partidos.

Assim, inexistiu publicação da listagem da votação, mas a listagem dos parlamentares presentes na seção. Dentre os 358 deputados presentes, apenas João Correia/AC se manifestou de forma contrária ao PL.

Dois destaques para a votação em separado foram solicitados.

A proposição original, o PL nº4.776/2005, encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados foi, assim, aprovada, na forma de substitutivo e tramitou, no Senado Federal, como Projeto de Lei da Câmara, PLC nº62/2005.

As diversas alterações propostas e aprovadas durante o processo de tramitação na Câmara dos Deputados foram resumidas pela senadora Ana Júlia Carepa, quando de sua manifestação favorável ao PLC nº62/2005 (Box 3).

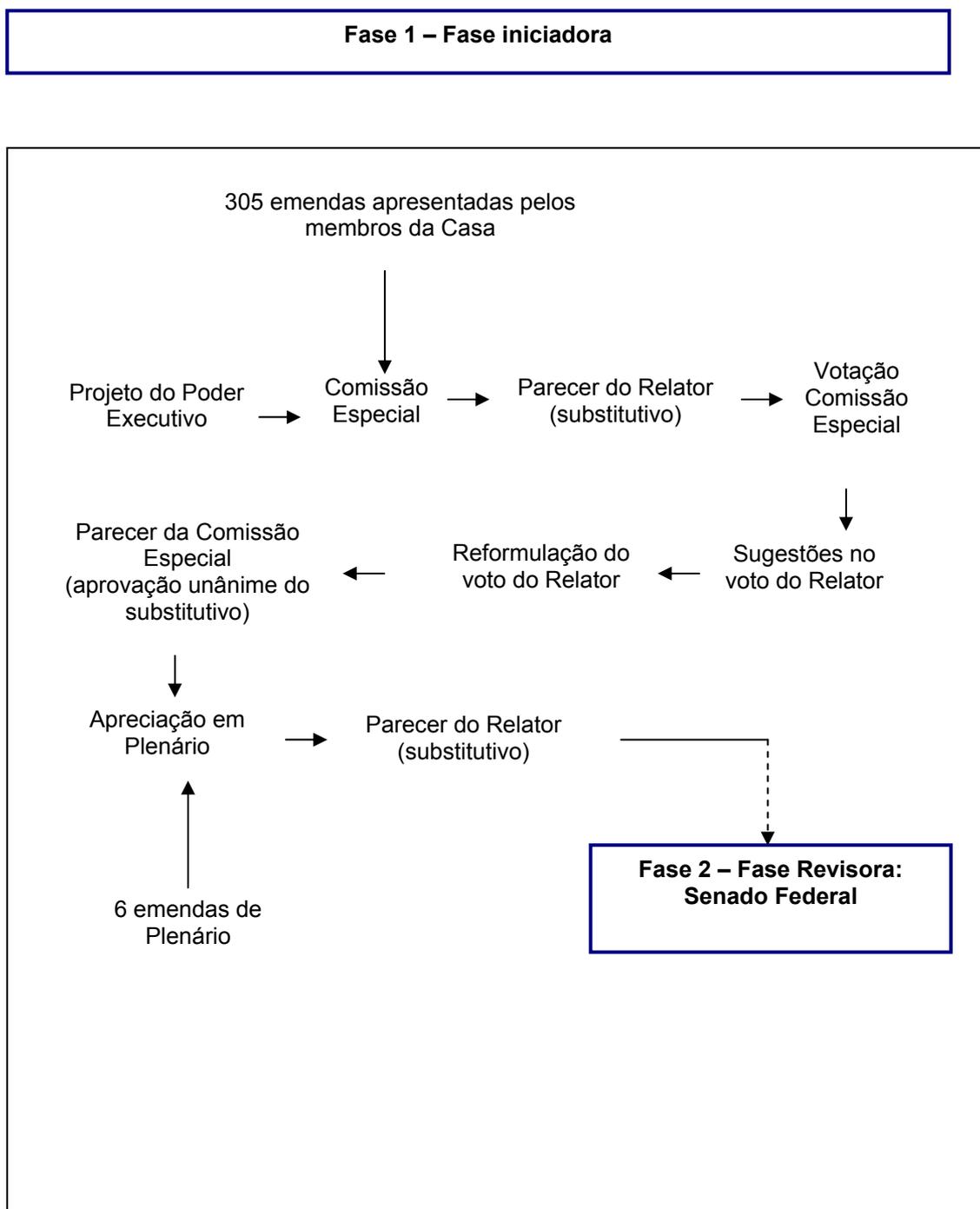
**BOX 3 – Resumo das alterações aprovadas pela Câmara dos Deputados ao PL nº4.776/2005**

- a) Eliminou-se a exigência da anuência prévia para o manejo sustentável, documento a ser expedido pelo órgão competente, bem como do estudo que deveria preceder esse documento – o estudo de viabilidade socioambiental;
- b) O projeto passou a fazer referência a florestas estaduais e municipais, e não apenas às nacionais;
- c) Nas concessões de uso por comunidades locais deverão ser observadas as diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária;
- d) Concedeu-se permissão ao Poder Público para regularizar posses de comunidades locais sobre áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas;
- e) Previamente à publicação do edital, deverá ser realizada audiência pública, e não uma simples consulta pública;
- f) O PAOF será submetido, pelo órgão gestor, ao órgão consultivo da respectiva esfera de governo, e não mais à CGFLOP, ficando excluída, também, nova consulta pública;
- g) Observância das normas e diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira;

- h) Inclusão de dispositivos que tratam especificamente do licenciamento ambiental e estipulam que a licença prévia para uso sustentável da unidade de manejo será requerida pelo órgão gestor, mediante a apresentação de relatório ambiental preliminar ao órgão ambiental competente;
- i) Nos casos de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, será exigido Estudo de Impacto Ambiental (EIA), para a concessão da licença prévia;
- j) O início das atividades florestais na unidade de manejo somente será efetivado com a aprovação do respectivo PMFS pelo órgão ambiental competente e a consequente obtenção da licença de operação pelo concessionário;
- k) Explicitação de que somente poderão ser habilitadas, nas licenças para concessão florestal, empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País;
- l) O poder concedente exigirá garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos nos contratos de concessão florestal, em modalidades como caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária;
- m) O PMFS deverá apresentar área claramente delimitada destinada a uma reserva absoluta, equivalente a pelo menos 5% da área total concedida, destinada à conservação da biodiversidade e ao monitoramento dos impactos do manejo florestal;
- n) O prazo máximo dos contratos de concessão é reduzido de sessenta para quarenta anos;
- o) O pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da concessão florestal será definido no edital e poderá ser parcelado em até 1 ano;
- p) Fixação, nos termos do regulamento, do valor mínimo a ser exigido, anualmente, do concessionário, o qual integrará os pagamentos anuais por ele devidos; o valor não poderá ser superior a 30% do preço calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido mediante a concessão;
- q) Nova distribuição dos recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal relativa a áreas correspondente ao preço mínimo – 30% para os estados, 30% para os municípios e 40% para o FNDF, sendo que, no caso de florestas nacionais criadas pela União, 40% serão destinados ao Ibama, 20% aos estados, 20% aos municípios e 20% ao FNDF;
- r) Aplicação dos recursos do FNDF exclusivamente em projetos de órgãos e entidades públicas, ou entidades privadas sem fins lucrativos;
- s) Realização de auditorias, nas concessões, a cada três anos;
- t) Definição da CGFLOP, no âmbito do MMA, como órgão consultivo do SFB;
- u) Caracterização do SFB como entidade voltada exclusivamente à gestão de florestas públicas, atuando como órgão gestor da política de concessões e do FNDF;
- v) Nomeação do Diretor-Geral e dos demais membros do Conselho Diretor do SFB mediante decisão exclusiva do Presidente da República, ficando excluída a indicação de nomes, pelo MMA, a partir de lista tríplice organizada pela CGFLOP;
- x) As áreas públicas já ocupadas e convertidas para uso alternativo do solo, na data de publicação da lei resultante do projeto em pauta, ficarão excluídas das concessões florestais, desde que confirmada sua vocação para o uso então vigente, por meio do ZEE;
- y) Garantia do direito de continuidade das atividades econômicas desenvolvidas, em conformidade com as normas legais em vigor, pelos atuais ocupantes de áreas de até 2.500 hectares, pelo prazo de 5 anos, a partir da publicação da lei que resultar do projeto ora examinado; e
- z) Alterações nas Leis nº 10.683, de 2003, relativa à estrutura da administrativa do Poder Executivo Federal; nº 9.605, de 1998, que trata dos crimes ambientais; nº 4.771, de 1965 (Código Florestal); nº 6.938, de 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente; e nº 6.015, de 1973, que

A figura 5 ilustra o trâmite da matéria na Casa Iniciadora, a Câmara dos Deputados.

**Figura 5 - Tramitação do PL nº 4.776/2005 na Câmara dos Deputados.**



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.

#### 4.2. O Projeto no Senado Federal, o PLC nº 62/2005.

O PLC nº62/2005 chegou ao Senado Federal em 12 de julho de 2005 com tramitação em regime de urgência contado a partir de 17 de agosto de 2005 e prazo determinado de 5 (cinco) dias úteis para recebimento de emendas apenas perante à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), primeira Comissão constante do despacho (art. 375, inciso I do Regimento Interno do Senado Federal, RISF).

Nesta Casa, dentro do prazo regimental, foram apresentadas vinte e três emendas<sup>67</sup>, à proposição em exame. A iniciativa foi dos Senadores João Capiberibe (PMDB/AP), Flexa Ribeiro (PSDB/PA) e Gilberto Goellner (DEM/MT, suplente de Jonas Pinheiro, falecido em 2008). Foram remetidas cópias das Emendas às Comissões que receberam a matéria:

- CCJ – Presidente: Antônio Carlos Magalhães/BA; Relator: Senador Mozarildo Cavalcanti/RO (voto vencido)/Senador José Agripino/RN;
- Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – Presidente: Luiz Otávio/PA; Relator: Jefferson Peres/AM; e
- CMA – Presidente: Leomar Quintanilha/TO; Relatora: Senadora Ana Júlia Carepa/PA.

Em reunião conjunta das Comissões (CCJ, CMA e CAE) foram realizadas duas audiências públicas, detalhadas no anexo 8.

À CMA coube a avaliação do mérito da proposição. O seu relatório é composto por uma síntese do PL original e das 23 emendas apresentadas. Nela, a então Senadora Ana Júlia Carepa/PA ressalta o desafio posto pelo Estado brasileiro em fornecer os instrumentos legais e em utilizar de forma sustentável os recursos florestais de modo a assegurar a ocupação racional da Amazônia.

Utiliza-se de inúmeros registros de programas e iniciativas federais de proteção ao meio ambiente<sup>68</sup>, bem como dos marcos legais na legislação ambiental brasileira, com foco para o Código Florestal, de 1965, qualificando-o como um instrumento de “*aplicação comprometida em razão da débil presença do aparato de fiscalização.*”

Atribui à ineficácia e à incapacidade desses instrumentos em reverter os elevados índices e em reduzir o desmatamento na Amazônia. Credita ao PAS; ao PPCDAM; e ao Plano BR-163 Sustentável, as novas tentativas de reversão do grave processo de desmatamento.

Aliada a essa condição, de elevação dos índices de desmatamentos na região, a Senadora insere, ainda que genericamente, os problemas relativos às dificuldades de

---

<sup>67</sup> RISF: Art. 122, inciso II, b. Perante as comissões, qualquer Senador poderá apresentar emendas aos projetos de iniciativa do Presidente da República com tramitação em regime de urgência (Constituição Federal, art. 64, § 1o).

<sup>68</sup> Imposição dos planos de manejo florestal sustentável, dada pela Lei 6.938/81; o ZEE; o monitoramento da cobertura florestal pelo INPE; o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA); e o PNF.

obtenção e de execução dos PMFS exigidos pela legislação em vigor. Esse quadro, segundo ela, justificou e levou o Governo Federal a tratar de uma série de medidas destinadas a fortalecer a presença do poder público na região. Dentre elas, o PLC nº 62, de 2005.

No seu mérito, relata a Senadora, está um “*modelo cuja implementação torna viável que a exploração da floresta amazônica se realize sob rígida fiscalização do Poder Público e efetivo controle social*” e destaca o fato da proposição estar “*alicerçada sobre componentes de inegável importância*”.

Inúmeras críticas a esta Proposição residem na incapacidade do poder público em gerir, controlar, monitorar e fiscalizar todo o processo de acesso, uso e exploração das florestas submetidas à concessão, consoante os Planos de Manejo Florestais aprovados, especialmente em áreas extensa e de difícil acesso.

Refere-se, o Relator: à definição das formas de gestão das florestas públicas; à especificação dos órgãos responsáveis pela implementação da política de gestão das florestas públicas, com a definição de suas competências; à criação de um PAOF; à autorização prévia do Ibama para implementação dos PMFS; e aos requisitos para habilitação e para a seleção dos concessionários, bem como a instituição de auditorias florestais independentes às custas do contratado.

Na avaliação da relatora o substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados conseguiu solucionar as questões objeto de duras críticas levadas pelos atores que ao PL se opuseram, destacando os seguintes:

- Resguardaram-se os direitos de comunidades locais sobre áreas por elas tradicionalmente ocupadas;
- Substituiu-se a consulta pública pela audiência pública, ou seja, um foro bem mais amplo de participação social;
- Incluíram-se normas relativas à faixa de fronteira como forma de garantir a segurança nacional;
- Reforçaram-se as exigências para o licenciamento ambiental para implementação do PMFS, com necessidade de elaboração e aprovação de EIA;
- Neutralizaram-se as alegações de risco de *desnacionalização* de espaços territoriais, ao determinar-se que apenas pessoas jurídicas constituídas em conformidade com as leis brasileiras e com sede no País poderão habilitar-se às concessões;
- Reduziu-se o risco de *perenização* da ocupação de grandes áreas, ao se reduzir para quarenta anos o prazo máximo dos contratos; e

- Excluíram-se das concessões as áreas públicas já convertidas para uso alternativo do solo.

Em 21 de setembro de 2005, conclui, em seu voto, pela aprovação do Projeto por se revestir “*de inegável mérito*” e pela rejeição das Emendas oferecidas à proposição, visto que:

*introduziram alterações que sacrificaram a coerência entre os diversos dispositivos do projeto, comprometendo a estrutura e o alcance do modelo de gestão de florestas públicas definido pela proposição em análise*

O anexo 9 mostra a composição da CMA e o voto dos Senadores ao Parecer da Relatora.

O relatório da CAE discorreu sobre os princípios, os conceitos, os instrumentos propostos no PL e as importantes alterações sofridas na Câmara dos Deputados. Com base nos argumentos refletidos na Exposição de Motivos encaminhada pelo poder executivo, credita à gestão indireta, por meio das concessões florestais, a solução mais adequada do ponto de vista econômico e social<sup>69</sup>.

Na análise de seu parecer, destaca a importância da exploração madeireira na Amazônia para oferta de madeira no Brasil, em especial para os segmentos da construção civil e mobiliário, particularmente importantes no Pará, Rondônia e Mato Grosso. Enfatiza que a exploração ilegal cria condições artificiais no mercado, com oferta abundante de toras e baixos níveis, por conseguinte, de preços da madeira. Apresenta ainda a atividade ilegal dos recursos florestais como importante fato de estímulo à grilagem de terras e aos conflitos agrários.

Aponta o esforço governamental para disciplinar a exploração dos recursos florestais na região, a exemplo da imposição de implementação de planos de manejo como requisito para uso da floresta, do ZEE, do monitoramento da cobertura florestal, do Programa de Áreas Protegidas na Amazônia (ARPA), do PNF, do PAS e do PPCDAM.

Ainda assim, considera que esses instrumentos tem se revelado insuficientes para reduzir o desmatamento a níveis significativos e para viabilizar o manejo florestal sustentável em larga escala. Vê, no PL, a solução econômica e socialmente mais eficiente para a exploração florestal na Amazônia, viabilizada por meio de uma estrutura de outorga de concessões, com base em claros mecanismos de controle social.

Tece considerações e argumenta a rejeição de cada uma das 23 emendas apresentadas, votando, por fim, pela aprovação do Projeto, endossada pela Comissão, (composição da Comissão no anexo 10).

---

<sup>69</sup> Nenhuma análise de benefícios ou riscos ambientais é tecida pelo Relator.

Na CCJ, o Senador Mozarildo Cavalcanti resgatou os principais conceitos, os instrumentos propostos para a gestão das florestas públicas e os meios para implementá-los. Na sua análise enfatiza alguns aspectos acerca do PL:

- Contribui para fortalecer a presença do Estado brasileiro em amplos espaços territoriais fracamente povoados, favorecendo a afirmação da soberania nacional;
- Enseja o combate das práticas de grilagem de terras públicas;
- Constitui importante instrumento para a atração de investimentos privados do setor florestal; e
- Cria as bases para uma exploração ordenada dos recursos florestais sob estrito controle do Estado e da sociedade.

Nos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, a CCJ entendeu que o PL, com base na Constituição Federal/1988:

- É de iniciativa do Presidente da República, não merecendo reparos no âmbito do artigo 61;
- Constitui instrumento para assegurar as disposições contidas no artigo 225, relativo ao meio ambiente;
- Coaduna com os princípios da atividade econômica indicados no artigo 170, especialmente aos relativos à soberania nacional, à livre concorrência e à defesa do meio ambiente. Amplia o seu argumento ao resgatar o artigo 173, que restringe a exploração direta pelo Estado de atividades econômicas, permitida apenas quando *necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo*;
- Converte com o artigo 23, que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora*; e

Atende aos princípios e é coerente com os objetivos definidos na Política Nacional de Meio Ambiente, argumenta a inconstitucionalidade do PL, na medida em que o mesmo:

- Determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adequem a sua legislação de acordo com a norma em processo de aprovação. Traz o artigo 24, inciso IV para argumentar que é de competência legislativa concorrente legislar sobre *florestas (...), defesa dos recursos naturais, proteção do meio ambiente (...)*, limitando-se à União o estabelecimento de normas gerais. Não cabe, assim, que a União determine aos entes federados mudanças em sua legislação;
- Não submete ao Congresso Nacional *a concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares* (artigo 49); e
- Prevê a gestão do FNDP, que deve ser estabelecida por Lei Complementar (artigo 165).

Por fim, à semelhança dos outros Relatores, tece considerações e argumenta a rejeição de cada uma das 23 emendas apresentadas. Ao mesmo tempo, introduz alterações ao Projeto e o aprova na forma de substitutivo. Este, porém, foi rejeitado pelos membros da CCJ.

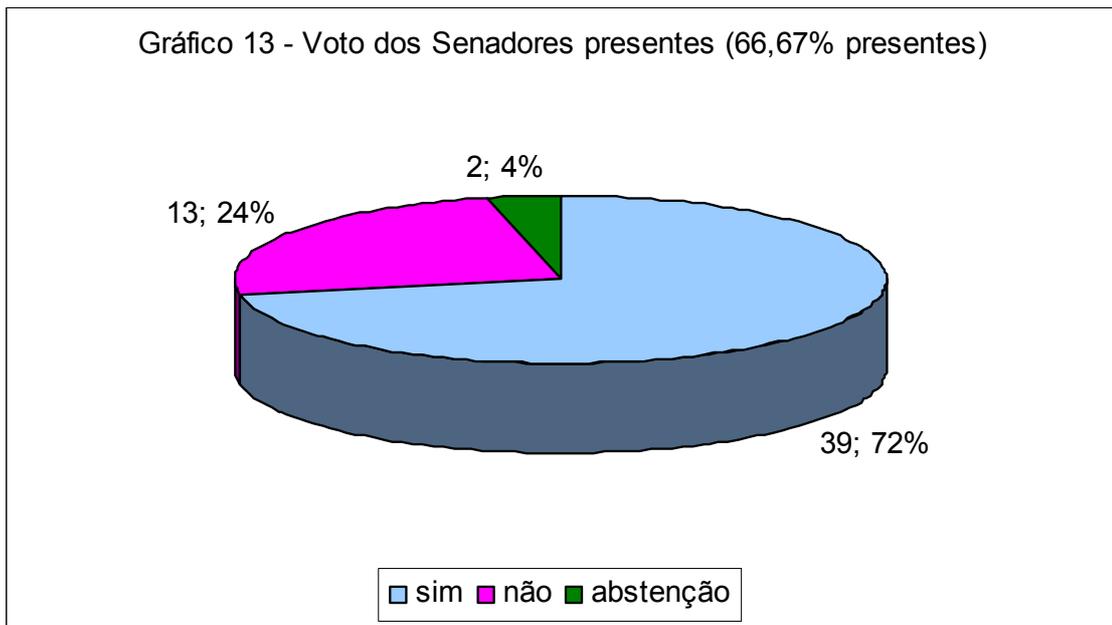
Por ter sido rejeitado o relatório do Senador Mozarildo Cavalcanti, a Presidência da CCJ, Antônio Carlos Magalhães, designou o Senador José Agripino como Relator do Vencido (art. 28 do RISF).

Um Parecer verbal foi assim formulado. Apesar das imperfeições constantes no texto oriundo da Câmara dos Deputados, considera premente a existência de norma legal que preencha o vácuo legislativo no que tange à utilização racional e sustentada das florestas brasileiras.

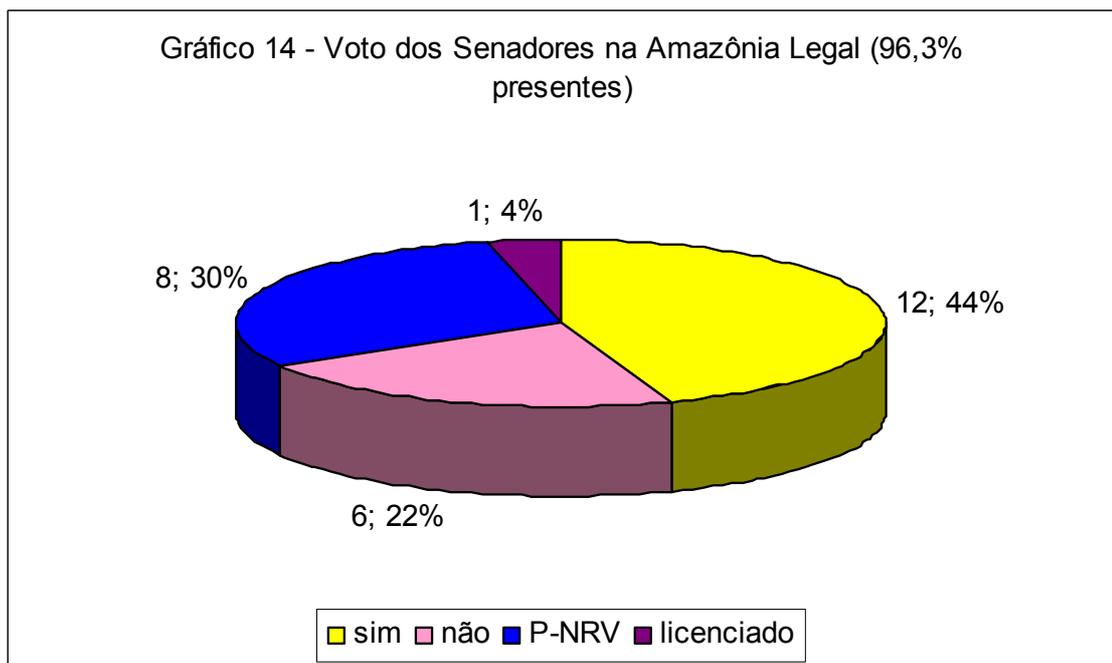
Seu parecer conclui pelo voto favorável à aprovação do PL, apresenta três emendas e rejeita o substitutivo apresentado pelo Senador Mozarildo Cavalcanti. A Comissão aprova seu Relatório, que passa a se constituir Parecer da CCJ, favorável ao Projeto. Observa-se, no anexo 11, que votaram contra os Senadores Mozarildo Cavalcanti, Geraldo Mesquita Júnior e Pedro Simon.

No Plenário da Casa, foram lidos os pareceres das três Comissões que concluem, por maioria simples, pela aprovação do Projeto e pela rejeição das emendas oferecidas.

Após as discussões, o projeto é aprovado no Senado Federal, sem prejuízo das emendas da CCJ, apresentadas como adendo ao Parecer do Senador Mozarildo pela aprovação. Aprovado foi, assim, o parecer oral do Senador José Agripino/RN, com as três emendas. Os resultados estão expressos e ilustrados nos gráficos 13 e 14. No anexo 12 encontram-se as votações nominais.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.

#### 4.3. De volta à Câmara dos Deputados

Em 03 de fevereiro de 2006, a Casa Revisora encaminha, com revisão e com emendas, o PLC nº62/2005, com prazo de 10 dias para que a Casa Iniciadora apreciasse as três emendas apresentadas pelo Senado Federal.

O relator, Deputado Beto Albuquerque, designado para fornecer parecer às emendas do Senado Federal ao Projeto, em substituição à Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados, vota conforme ilustração da tabela 10.

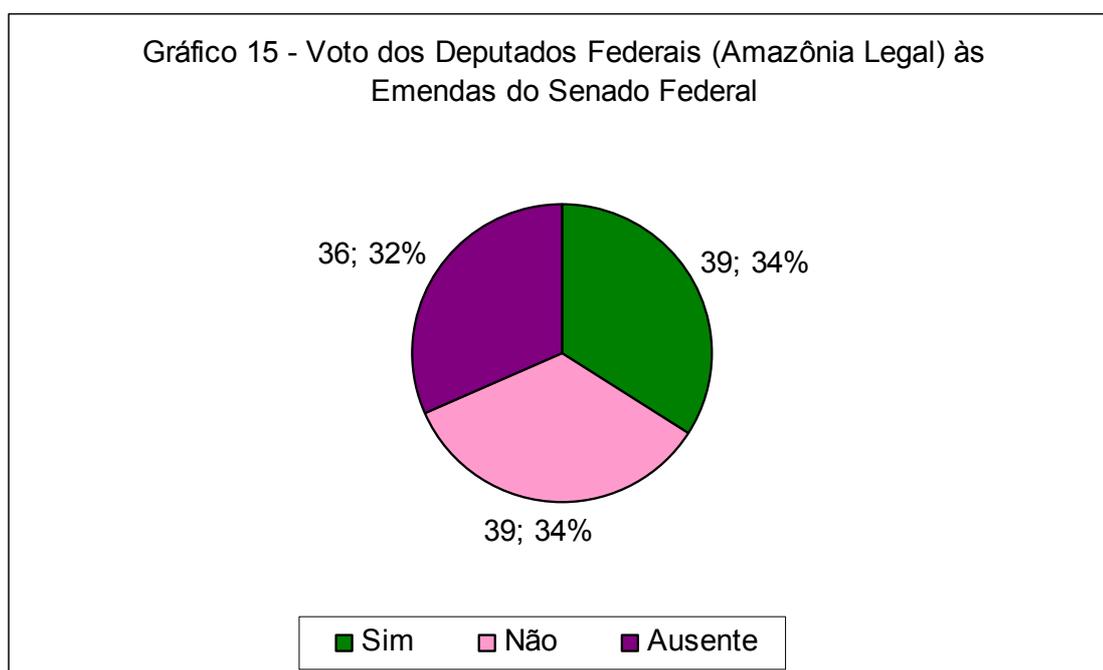
Tabela 10 – Voto do Relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados às emendas do Senado Federal.

| <b>Emenda</b>     | <b>Proposta</b>   | <b>Parecer</b>   |
|-------------------|---|--|
| Emenda nº 1 - CCJ | Acrescem ao art. 10 do PLC nº 62/2005 os seguintes parágrafos:<br><i>§ 3º O PAOF deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional, quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no art. 20, § 2º, da Constituição Federal.</i><br><i>§ 4º O PAOF deverá ser submetido a prévia aprovação pelo Congresso Nacional, quando incluir a concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares, nos termos do art. 49, inciso XVII da Constituição Federal.</i>        | FAVORÁVEL<br><br>CONTRÁRIO: Não se trata de um procedimento de concessão de terra, de área (...). É específica para manejo   |
| Emenda nº 2 - CCJ | Dá ao § 1º do art. 58 do PLC n.º 62/2005, a seguinte redação:<br><i>§ 1º O Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB serão nomeados pelo Presidente da República após aprovação prévia pelo Senado Federal.</i>  | CONTRÁRIO: Considero desnecessário que a indicação dos membros do SFB tenha de passar pelo crivo do Senado Federal.  |
| Emenda nº 3 - CCJ | Acresce a seguinte Seção III, ao Capítulo II, do Título IV, do PLC nº 62/2005<br><i>Art.63. O SFB, bem como o FNDF a ele subordinado, terão suas ações aprovadas por um Conselho Gestor.</i><br><i>§1º. O Conselho Gestor será composto por: a) um representante do MMA; b) um representante do MDIC; c) um representante do MAPA; d) um representante do MD; e) um representante do Ministério da Saúde, MS; f) um representante do MDA; g) um representante do Ministério da Integração Nacional, MI; h) um representante do MCT.</i> | CONTRÁRIO: A formação de um conselho gestor burocratiza o processo, que já tem um elenco de responsabilidades e de atribuições que dão segurança ao processo de concessão. |

Fonte: Arquivo da Câmara dos Deputados. Elaboração própria, 2010.

No Plenário da Casa, 420 deputados federais participaram da votação, representando 81,87% do total dos seus membros (anexo 13). Importa esclarecer que o voto em concordância ao parecer do relator foi manifestado pelo “NÃO” (47,38%) e contrário ao parecer do relator, manifestado pelo “SIM” (52,62%). Desta feita, foram aprovadas as emendas rejeitadas pelo relator. Em suma, todas as emendas apresentadas pela CCJ foram aprovadas na Casa Revisora, a Câmara dos Deputados.

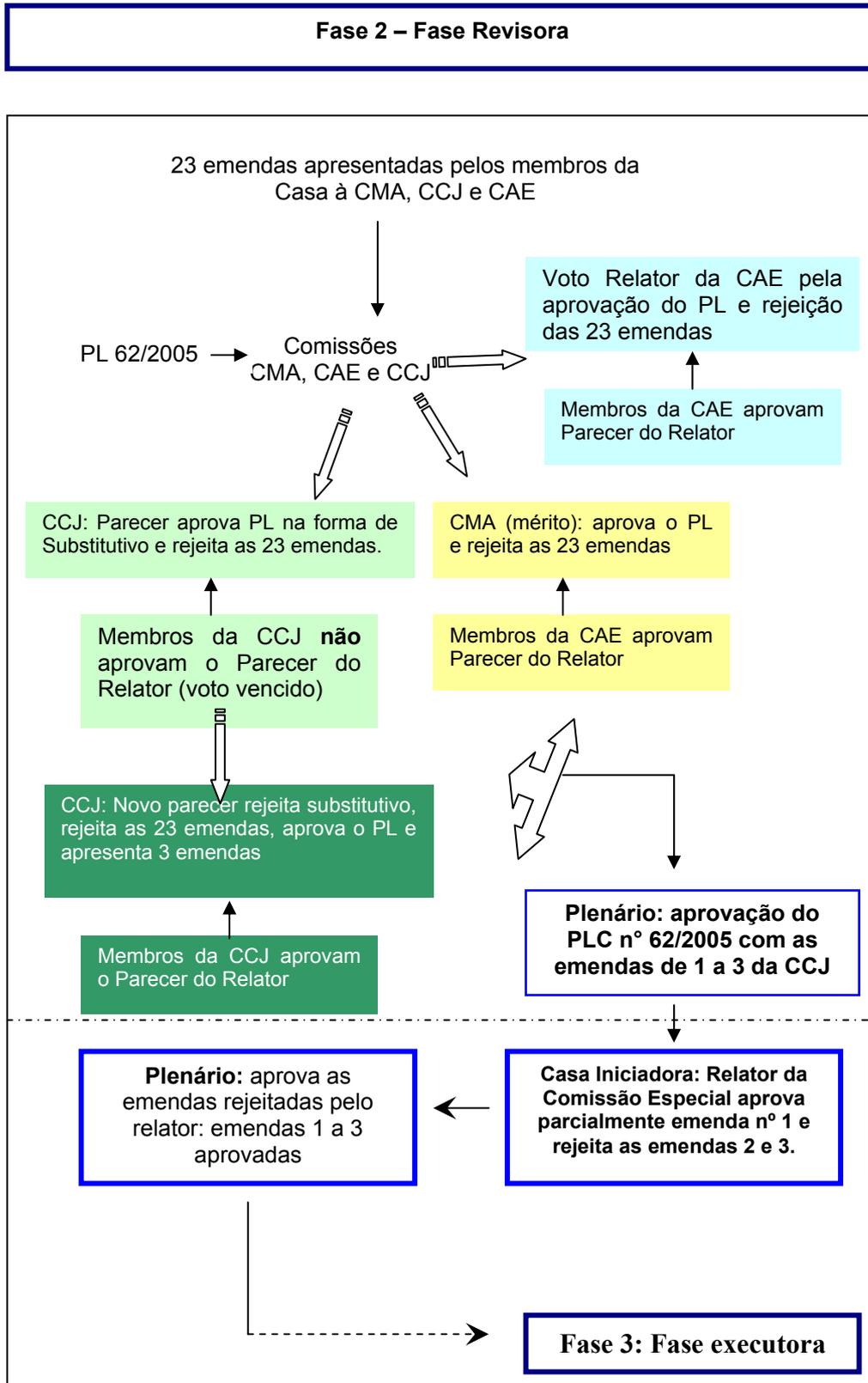
Na Amazônia Legal, os votos foram equitativos, conforme ilustra gráfico abaixo.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.

A figura 6 ilustra o trâmite da matéria na Casa Revisora, o Senado Federal.

**Figura 6 - Tramitação do PL nº4.776/2005 no Senado Federal**



Fonte: Dados da Pesquisa. Elaboração própria, 2009.

#### 4.4. O PL nº4.776/2005 com o Presidente da República

A matéria foi, finalmente, remetida à sanção Presidencial, por meio da mensagem nº 03/2006, em 10 de fevereiro de 2006. Em 02 de março de 2006, com 14 dias úteis, o Presidente da República encaminha ao Presidente do Congresso Nacional<sup>70</sup>, as razões que o levaram a vetar alguns dispositivos. Sua manifestação acerca do veto parcial foi encaminhada para deliberação congressional, realizada em seção conjunta e por voto secreto.

A tabela 11 resgata as informações do texto acerca da tramitação final do PL nº4.776/2005.

Tabela 11 – Sumário dos principais resultados das etapas do processo legislativo relativo ao PL nº4.776/2005.

| Emendas do Senado Federal | Parecer do Relator no Senado Federal                   | Parecer do Relator na Câmara dos Deputados | Veto/Sanção do Presidente | Deliberação do Congresso Nacional |
|---------------------------|--|--|---------------------------|-----------------------------------|
| Emenda nº 1 CCJ           | Art. 10, § 3º - Favorável<br>Art. 10, § 4º - Contrário | Favorável<br>Favorável                     | Veto                      | Sanção<br>Manutenção do Veto      |
| Emenda nº 2 CCJ           | At. 58, § 1º<br>Contrário                              | Favorável                                  | Veto                      | Manutenção do Veto                |
| Emenda nº 3 CCJ           | Art.63, §1º -<br>Contrário                             | Favorável                                  | Veto                      | Manutenção do Veto                |

Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

O Presidente da República também vetou o artigo 39, §2º, endossado pelo Congresso Nacional. O PL nº4.776/2005 foi, por fim, transformado em norma jurídica, no dia 03/03/2006 - em exatos 1 (um) ano, 1 (um) mês e 10 (dez) dias de tramitação no Congresso Nacional.

#### 5. Conclusão

Durante o processo de tramitação do PL nº4.776/2005 os trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados se organizam em torno de uma Comissão Especial criada para discutir, analisar e proferir o parecer sobre o PL.

A matéria, ampla e, portanto relacionadas a mais de três Comissões Permanentes, justificou a sua instituição. A ela apresentou-se expressivo número de emendas, o que tornou visível o interesse dos Parlamentares pelo aperfeiçoamento do projeto. A maior parte

<sup>70</sup> O Presidente do Congresso Nacional é também o Presidente do Senado Federal, Senador Severino Cavalcanti.

delas foi proposta por integrantes da CE e membros da Amazônia Legal, particularmente, do Estado do Pará. E não há outra razão para ser diferente: os parlamentares que integram as comissões com interface no tema de que trata a matéria vieram a compor a CE. Nela, o parecer do relator foi aprovado por unanimidade.

Maior oposição, contudo, foi no Senado Federal. Se fosse possível considerar apenas os votos dos representantes dos Estados da Amazônia Legal, o PL não alcançaria maioria para aprovação.

A CMA avaliou o mérito da proposição e, da mesma forma que a CAE, aprovou o PL e rejeitou as emendas apresentadas na Casa Revisora. A CCJ também rejeitou as emendas, sem contudo, deixar de apresentar e aprovar o Projeto na forma de substitutivo. Este, por sua vez, acabou sendo rejeitado posteriormente pelos membros da CCJ. Vencido, novo relator reformulou o parecer acrescido de três emendas, aprovado na Comissão e no Plenário da Casa. Por maioria simples, concluiu-se pela aprovação do PL e pela rejeição das emendas oferecidas.

De volta à Câmara dos Deputados, as emendas apresentadas pela CCJ foram aprovadas, tendo, a Amazônia Legal, fornecido votos equitativos entre aprovação e rejeição. Assim, o PL acrescido dessas emendas foi para sanção presidencial. Com veto parcial, o Congresso Nacional decidiu pela manutenção dos vetos.

Com isso, foi possível compreender o funcionamento das Casas Iniciadora e Revisora, bem como do trâmite legislativo. Evidenciaram-se os artifícios do jogo político, os momentos passíveis de envolvimento da sociedade civil, o propósito e as intenções da proposta e dos legisladores.

O capítulo seguinte mostrará um Executivo que tem o domínio do processo legislativo, que determina a agenda do Congresso Nacional e que detém a prerrogativa exclusiva de propor alterações legais nas principais matérias. É obrigado, entretanto, a negociar com o Congresso Nacional tendo, freqüentemente, de construir maiorias a cada votação. Mas por ser institucionalmente forte, o Executivo é dotado de vantagens adicionais, dada pela urgência constitucional, regime de tramitação do PL nº4.776/2005.

## A FORÇA DO EXECUTIVO e A OMISSÃO DOS FORTES, o agronegócio

### 1. Introdução

As políticas públicas envolvem elementos de oportunidade e de crise. No seu ciclo, vários atores se lançam no jogo e buscam o objeto em disputa. Na construção e tramitação do PLnº4.776/2005 as crises geraram oportunidades de alianças não usuais e de omissões também incomuns. O que tenderia à disputa resultou em convergência de interesses em torno do uso e exploração do recurso florestal. As razões para isso, já explicitadas no Capítulo III e combinadas a outros fatores (vide capítulos I, II e IV), favoreceram a aprovação da proposta que tratou da gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

De outro lado, os atores políticos que poderiam assumir posições de veto não se viram afetados pela política. Nela, não havia impedimentos ou interferências que significassem alterações em suas estratégias ou na realização de seus projetos. A CNA e a bancada ruralista do Congresso Nacional são exemplos emblemáticos, pois tendem a se manifestar em matérias de interfaces ambientais e fundiárias, além de construir alianças capazes de vetar propostas que possam vir a conflitar com os seus interesses.

Não restam dúvidas de que esses temas estavam na essência, na origem, na concepção e nos princípios do PL nº4.776/2005. Mas, então, ***quais as razões da pouca expressão desses e dos outros atores que se colocaram em posição de oponente?***

Aspectos externos aos atores políticos são tratados neste capítulo. A prevalência legislativa do executivo, associada à inexistência de forças contrárias, também importou na aprovação do PL. Assim, este capítulo também trata de mostrar que a força do Executivo decorre diretamente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda, o *timing* e o conteúdo dos trabalhos legislativos.

A partir da nova ordem institucional, criada com a Constituição Federal de 1988, a distribuição do poder vem favorecer o executivo, que passa a exercer o controle sob o Legislativo: confere iniciativa exclusiva ao Presidente da República em matérias orçamentárias e veda emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos. O Presidente tem ainda a exclusividade da iniciativa em matérias tributárias e relativas à organização administrativa. Ou seja, tem o poder de legislar e em virtude de seus poderes, comanda o processo legislativo.

Ainda que haja prevalência legislativa do executivo, o conteúdo do PL não se aplica a essas condições. Então, ***como se deu a força do Poder Executivo diante do Legislativo?***

## **2. Por que a ausência de veto?**

O PL nº4.776/2005 estava diante de resistências isoladas e com pequeno grupo de opositores, exercendo uma pressão contrária existente apenas em indivíduos e não em grupos de atores. Não havia resistências institucionalizadas nem por longos períodos.

A maior oposição ocorreu dentro do Congresso Nacional: Geraldo Mesquita Júnior/AC, Jefferson Peres/AM, Augusto Botelho/RO, Mozarildo Cavalcanti/RO, Heloísa Helena/AL e Pedro Simon/RS foram os principais opositores no Senado Federal. Dentre os mais resistentes, destacam-se: Flexa Ribeiro/PA, Gilberto Goellner/MT e Agripino Maia/RN.

Outras personalidades importantes e reconhecidas na área ambiental, como Maria Tereza Pádua e Aziz Ab'Saber também estavam neste grupo de oposição, igualmente ilhados.

Desconsiderando os parcos parlamentares que revelaram em seus discursos desconhecer a realidade, as fragilidades e as necessidades do povo amazônica, o interesse afetado era político-ideológico. Atuaram sob o discurso nacionalista, (notadamente os parlamentares do PDT e do PCdoB) em defesa nacional e da soberania, por estar o país alugando ou privatizando as florestas pertencentes ao seu povo (Vide Capítulo VI). Sob as a guarda de novas reservas ideológicas, estavam membros de uma ala do PT e de alguns movimentos sociais. Revestiram-se do conceito de que a exploração de bem público pelo setor privado traz apenas benefícios privados e restritos a um pequeno grupo já privilegiado: os grandes madeireiros.

Na Câmara dos Deputados, onde os principais embates aconteceram, a oposição, expressada pela bancada ruralista, resistiu ou se opôs. Os membros da frente parlamentar em defesa da agropecuária se interessaram pela possibilidade de destinação de terras públicas para a abertura de novas áreas para expansão da agropecuária. Mas muitos se viram, em vários momentos, sozinhos, na luta contra o PL.

A ampliação do mercado de terras pela bancada ruralista tem sido o principal mote de todas as suas disputas no Congresso Nacional. Envolve uma série de políticas, tais como: alteração do código florestal, com a redução de áreas de reserva legal; redução da faixa de fronteira; e até a exploração mineral e de outras atividades em unidades de conservação de uso sustentável.

Embora o argumento não esteja explícito nas notas taquigráficas das audiências públicas no Congresso Nacional, a ampliação do mercado de terras para o agronegócio constituiu, naquele momento, hipótese de difícil sustentação. A defesa da destinação de terras públicas para dispor ao mercado outros usos que não o florestal teria sido delicada.

Reconhecida esta dificuldade, inclusive pelos membros da bancada, houve restrição de argumento nesta direção. Demandar mais terra para agronegócio requereria o avanço da fronteira e, por sua vez, novos desmatamentos. Levantar essa possibilidade, em momento

em que se vivia e se evidenciava os elevados índices de desmatamento, com repercussão internacional, seria, no mínimo, uma estratégia política equivocada.

De fato, um grande volume de terras foi retirado deste mercado. Todavia, como ser contrário à gestão responsável ou ao uso sustentável das florestas públicas? A argumentação sólida e bem construída da proposta, fez com que as lideranças ruralistas se vissem em situação política melindrosa. Difícil seria fazer a defesa dentro do Congresso Nacional que passasse longe da legalidade. Impossível expressar uma defesa em favor da grilagem de terras públicas, a partir da polêmica criada com a entrada em vigor da Portaria 10/2004/MDA/Incra. Sem espaço para atuar, os interesses da CNA foram sendo minguados e neutralizados pela posição de adesão ao projeto pela CNI, a qual se vincula a indústria madeireira.

Assim, a bancada ruralista e os segmentos que a apóiam estão, na Amazônia Legal, fortemente alicerçados nos estados do Pará e Mato Grosso. Entrariam em rota de colisão explícita com o setor madeireiro se obstruíssem a aprovação do PL: difícil seria relutar contra uma proposta que oferecia, ao final, uma oportunidade de emprego e renda para a região. Essa postura, além de politicamente equivocada, tenderia a se mostrar um fator de isolamento da bancada.

O PL também não tratou de anistia para o desmatamento ilegal, nem teve reflexos sobre as propriedades privadas - fatos que reduziram drasticamente a mobilização de forças que poderiam vetar o projeto.

Em acréscimo, um primeiro ponto de tensão, apontado pelo setor de florestas plantadas, o segmento da silvicultura, foi rapidamente equacionado. O relator da Comissão Especial, Beto Albuquerque (PSB/RS), coadunou com as argumentações expostas pelo setor e não admitiu a existência de qualquer vínculo entre o PL e a silvicultura.

Algumas emendas trataram do conflito de competência entre o MAPA e o SFB, a ser criado. Propuseram a retirada da atividade de silvicultura das atribuições do SFB e a desvinculação do SFB ao MAPA, em razão de a política agrícola tratar das florestas plantadas e do fomento às atividades florestais.

A frente parlamentar da silvicultura negociou, junto com a ABRAF, a retirada, no PL, das florestas plantadas. A preocupação se sustentou na definição dada, pela Política Agrícola, da atividade agrícola, qual seja: *“a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais”* (Lei nº8.171/91, art.1º, parágrafo único). Não é por outra razão que a Câmara Setorial de Silvicultura, onde se encontra o setor de florestas plantadas, está no MAPA.

A política agrícola trata, como se vê, das florestas plantadas e do fomento às atividades florestais e “não há, em nenhum País do mundo, um ministério do meio ambiente que tenha atividades de produção”<sup>71</sup>.

A silvicultura não entrou no escopo de atribuições do MMA. Vista e tida como setor produtivo, voltado para uma atividade econômica, assim lutaram os setores de florestas plantadas, com recursos de persuasão e tecnicamente embasados, para permanecerem vinculados ao MAPA. Ao mesmo tempo, recusaram-se ser alvo de políticas voltadas para a conservação e, em críticas ao MMA, alvos de políticas contraditórias, flutuantes, intempestivas, impresíveis e, muitas vezes, de caráter transitório – características pouco próprias para qualquer atividade econômica que requer relações estáveis com o mercado.

A transferência para o MMA da silvicultura, das plantações de eucalipto e de pinos, alterar-se-ia, na essência, a lei de política agrícola. Era esse, em suma, o argumento do setor. Ademais, a incorporação desta atividade significaria modificar a atuação do MMA que passaria pela incumbência da gestão de uma forma de produção silvícola. Esta nova atribuição tenderia a fugir das finalidades do órgão e das tarefas que sempre justificaram a sua existência. Nesta defesa, o relator embasou no argumento de que “*o SFB tem atuação especificamente direcionada às florestas públicas, não esbarrando em atividades típicas do MAPA*” (Relatório do Deputado Federal Beto Albuquerque/RS, relator da Comissão Especial, pg. 14<sup>72</sup>).

Por fim, o artigo 3º, inciso I da LGFP, deu nova definição ampla de florestas públicas, que inclui as naturais e as plantadas: “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio (...)”. São elas as florestas situadas em: a) Unidades de Conservação (UCs); b) Terras Indígenas; c) áreas devolutas (não arrecadadas e não matriculadas); e d) áreas arrecadadas, mas não destinadas.

Exceto as terras Indígenas, todas podem ser objeto de concessão. Se, nas áreas arrecadadas e não destinadas, houver comunidades locais, serão criados Projetos de Assentamento ou UCs em que sejam permitidas atividades de exploração florestal sustentável. Se tiverem vocação para preservação, serão criadas UCs e, por fim, como última possibilidade, essas áreas poderão ser objeto de concessão florestal.

A retirada da atividade de silvicultura das atribuições da nova instituição criada, o SFB, foi a primeira resistência vencida e a única demanda explícita da CNA, junto aos parlamentares.

Técnicos da CNA não foram demandados para acompanhar o processo. Sem posição na linha de frente, o setor não se mostrou afetado. O PL, é verdade, tratou apenas de

---

<sup>71</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005. Notas taquigráficas da Audiência Pública nº 0565, 35p. Fala de Herman Benjamin, então Procurador de Justiça do Ministério Público de São Paulo e autor de vários livros na área de Direito Ambiental e de defesa do consumidor. Atualmente, Ministro do Supremo Tribunal de Justiça.

<sup>72</sup> Disponível para download em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/307054.pdf>. Acesso em 12/02/2010.

florestas em áreas públicas, excluindo, assim, a gestão de florestas plantadas, localizadas, quase todas, em áreas privadas. Também não envolveu a atividade silvícola, que permaneceu sob a responsabilidade do MAPA.

Assim, vencida esta etapa, os principais embates que envolveram este setor focaram na demanda pela regularização fundiária das posses legítimas. A CNA condicionou sua adesão ao projeto à identificação de posses mansas e pacíficas exercidas em terras públicas, com a conseqüente regularização do direito de fato exercido pelos posseiros, concedendo o título definitivo às áreas de até 2.500 hectares, conforme o artigo 188 da Constituição Federal (vide Capítulo VI).

As áreas públicas já ocupadas e convertidas para uso alternativo do solo também foram objeto de negociação, principalmente pela CNA. Na percepção desse grupo, essas áreas deveriam ser destinadas para a agropecuária e, assim, garantiriam aumento significativo da produção de grãos no país. Com êxito, essas áreas foram excluídas da concessão em acordos antes da entrada do PL para votação. Como condição da exclusão, essas áreas teriam que ter sua vocação para o uso atual confirmada pelo ZEE.

A grande polêmica, capitaneada por Asbrúbal Bentes (PMDB/PA) e Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), era de que as áreas já desmatadas, independente de terem sido convertidas (ou seja, ocupadas ou convertidas), não fossem destinadas para a concessão florestal.

O §2º, incluído posteriormente, reduziu as vantagens que os ocupantes de terras públicas com atividades não florestais vislumbraram ter, posto que o direito de continuidade das atividades econômicas deveria estar em conformidade com a LGFP. Muito provavelmente os membros em defesa da agropecuária não identificaram a restrição às atividades imposta a essas áreas.

Essas condições, negociadas, resultaram em adesão e não mais em resistência, oposição ou veto ao PL. Sem interface com o setor privado, com a silvicultura como atividade econômica regulada pelo MAPA, com a regularização do direito exercido pelos posseiros e com a garantia de permanência das atividades em áreas já ocupadas, não havia mais interesses contrariados do setor que se contrapõe, historicamente, aos interesses ambientais.

Resistentes, mostraram-se, pois, esse grupo que, em tese, poderia, se quisesse, vetar a proposta. Junto com eles, poucas instituições não estatais e pequeno número de parlamentares. O grupo de atores políticos em posição contrária estava em minoria e se restringiu ao poder legislativo. Mesmo resignados, também votaram a favor. Muitos atores, especialmente os parlamentares, mantêm-se nessa condição e um quê de arrependimento encontra conforto na obediência partidária, ou seja, na necessidade de seguir a orientação

da liderança e dos acordos em consonância com a composição política (vide item 3 deste capítulo).

Além dos servidores do Ibama, por meio de sua associação, Associação dos servidores do Ibama (Asibama), em oposição ao PL estava a CPT, ligada à Conferência Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB). As suas principais críticas eram a privatização do patrimônio público, a deficiência governamental em controlar a ação das empresas e a exploração comercial de longas concessões, reduzindo o acesso das comunidades às florestas.

O MST compartilhava da mesma posição e das mesmas críticas. Internamente, no entanto, as divergências não foram apaziguadas e nenhuma posição formal foi oficializada. Sozinha, no grupo de atores políticos não-estatais, permaneceu a via campesina, MST e CPT. Por quais razões essa força não ganhou espaço, nem suas vozes ecoaram para além de discussões em pequenos fóruns, sem chances de vetarem a proposta?

Os próprios movimentos indicam a razão: instituições de pesquisas notórias, especificamente o Imazon e particularmente na Amazônia e no Pará, se envolveram em inúmeros estudos, muitos até contratados pelo MMA. Abrangeram as experiências internacionais de concessão, a destinação dos produtos madeireiros, o mercado produtor e consumidor de madeira, bem como o potencial florestal da Amazônia.

Num ambiente hostil para o mercado dos produtos de origem da floresta e com reflexos na economia e no emprego de grande parte da população da região, a posição assumida por essas Instituições, em defesa do PL, deram visibilidade e confiança a vários segmentos sociais.

Acerca desses pontos, inexistiam divergências entre os atores ou entre as diferentes ideologias político-partidárias: PT ou PSDB coadunaram acerca do potencial florestal da Amazônia e convergiram para o interesse de explorá-lo de maneira sustentável.

Em acréscimo, representantes legais do PT, que estabeleciam estreito diálogo com os movimentos sociais, como a CPT do Pará, também saíram em defesa do Projeto. Cartilhas foram produzidas pelo Deputado Federal Zé Geraldo (PT/PA) e distribuído na região de Altamira, Xingu e Novo Progresso. Com o PT na negociação e com uma liderança política importante para os segmentos sociais a favor do PL, os movimentos oponentes se viram, assim, neutralizados, com fragilidades e incertezas internas para mobilizar os recursos necessários para vetar o PL.

Outros pontos negociados e igualmente polêmicos, demandados pela bancada ruralista, foram alvo de demanda dessas forças ruralistas: a definição de regras para transição e a prioridade de concessão para os então detentores de planos de manejo (capítulo VI).

### 3. A predominância legislativa do executivo

O candidato Luiz Inácio Lula da Silva elegeu-se pela coligação “A Força do Povo”, que reunia as agremiações partidárias PT, PRB e PCdoB. De outro lado, PSDB e PFL estavam unidos sob a denominação “Por um Brasil Decente”.

Em 2006, na Câmara dos Deputados, o quadro de forças era o seguinte:

Tabela 12 - Quadro de forças na Câmara dos Deputados, em 2006.

| Partido | Deputados | Posição                           |
|---------|-----------|-----------------------------------|
| PMDB    | 83        | Governo, com deputados opositores |
| PT      | 81        | Governo                           |
| PFL     | 65        | Oposição                          |
| PSDB    | 57        | Oposição                          |
| PP      | 49        | Governo, com deputados opositores |
| PTB     | 43        | Governo                           |
| PL      | 35        | Governo                           |
| PSB     | 28        | Governo                           |
| PDT     | 20        | Oposição (rompeu com o Governo)   |
| PPS     | 15        | Oposição (rompeu com o Governo)   |
| PCdoB   | 12        | Governo                           |
| PV      | 7         | Oposição (rompeu com o Governo)   |
| PSOL    | 7         | Oposição                          |
| PSC     | 6         | Oposição                          |
| PRONA   | 2         | Oposição                          |
| PRB     | 1         | Governo                           |
| PTC     | 1         | Oposição                          |

Fonte: Dados de pesquisa realizados e fornecidos pela chefia de gabinete do Presidente do Senado Federal. Elaboração própria, 2009.

Em 15/02/2006, no Senado Federal, a composição era a seguinte:

Tabela 13 - Quadro de forças no Senado Federal, em 2006.

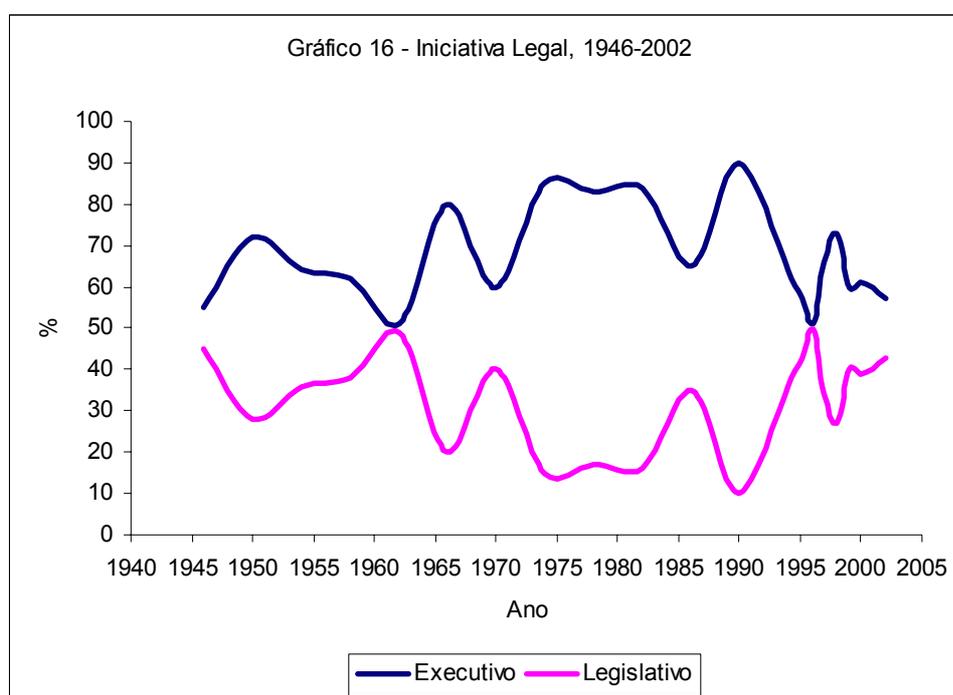
| Partido   | Deputados               | Posição                           |
|---|-------------------------|-----------------------------------|
| Minoria: PFL e PSDB                                 | 31 (PFL: 16 e PSDB: 15) | Oposição                          |
| Maioria - PMDB                                      | 21                      | Governo, com senadores opositores |
| Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo - PT, PSB, PL | 17 (PT:12, PSB:2, PL:3) | Governo                           |
| PDT   | 4                       | Governo                           |
| PSOL  | 1                       | Oposição                          |
| PMR   | 1                       | Governo                           |
| PTB   | 4                       | Governo                           |
| Sem partido   | 1                       | -                                 |

Fonte: Dados de pesquisa realizados e fornecidos pela chefia de gabinete do Presidente do Senado Federal. Elaboração própria, 2009.

A ausência de base majoritária confiável no Congresso Nacional tende a apresentar problemas para a eficácia governamental, pois o Presidente passa a enfrentar problemas para superar a oposição no Congresso e para implementar propostas de seus interesses. No entanto, ainda que haja fragmentação partidária e ainda que o Presidente não conte

com apoio de uma maioria sólida, as iniciativas do executivo não são impedidas de aprovação.

A razão reside na preponderância do Poder Executivo sob o Poder Legislativo, percebida ao longo de anos (gráfico 16), decorrente da capacidade do Executivo em controlar a agenda do Legislativo. Exerce, o primeiro, o controle direto, pela definição de prazos de apreciação; e indireto, ao colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas. Mais do que o controle sobre a agenda, esses mecanismos institucionais conferem também ao Executivo, segundo os autores, uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos.



Fonte: Figueiredo & Limongi, 2001 (dados aproximados, 1946-1994); e coletânea de dados agrupados em material elaborado por Maria Celeste Guimarães, assessora técnica do PSDB na Câmara dos Deputados (dados de 1995-2002). Uso interno. Elaboração própria, 2010.

Como se vê, o Executivo tem dominado a produção legal e foi responsável, segundo Figueiredo e Limongi (2001), pela iniciativa de oitenta e cinco por cento (85%) das leis sancionadas no período pós-constituente, entre 1989 e 1994.

Essa é uma das razões apontadas pelos atores políticos envolvidos na elaboração e formulação do PL nº4.776/2005 para a aprovação da proposta. Vindo do Executivo, a decisão do Governo passa a ser indicada, requerendo apenas a construção de uma maioria para aprovação da matéria. Em alta popularidade, ainda no primeiro mandato do Presidente, o peso do governo mostrou-se determinante. Muito provavelmente, se tivesse sido proposto por Membro, Mesa ou Comissão das Casas do Congresso Nacional, especialmente de

oposição, o PL tenderia ao fracasso ou estaria ainda aguardando a entrada da matéria na ordem do dia.

De fato, o Executivo é capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no Congresso Nacional. Por isso a taxa de aprovação dos projetos do Executivo é alta e as rejeições raras<sup>73</sup>. É curioso notar que as principais legislações ambientais foram propostas pelo executivo, a saber: a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº9.433/97), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº9.605/98), a Lei que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei nº9.985/2000), e a Lei que estabelece normas de segurança de atividades que envolvem Organismos Geneticamente Modificados - OGMs (Lei nº11.105/2005). À exceção desta última, todas seguiram o regime de tramitação ordinária e levaram de 6 a 8 anos para serem transformadas em norma jurídica (gráfico 17).

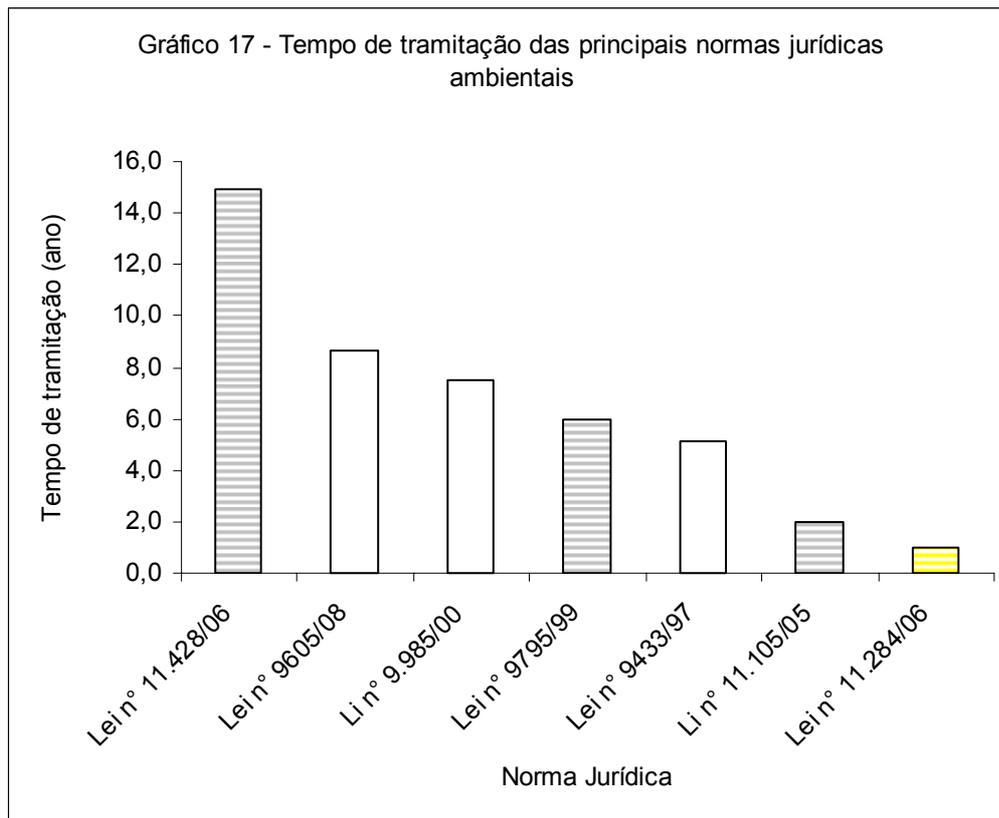
Outras, de igual importância para a área ambiental, propostas pelo legislativo, como a Lei de utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica (Lei nº11.428/06) e a Política nacional de Educação Ambiental (Lei nº9.795/99) tiveram aprovação mais lenta mesmo em regime de tramitação de urgência constitucional.

Neste aspecto, a rapidez mencionada foi percebida no processo de tramitação do PL nº4.776/2005. Do envio da Exposição de Motivos ao Presidente da República pela então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, à transformação da norma jurídica, foram 374 dias, incluindo o recesso parlamentar ocorrido entre 17/jul/2005 e 02/ago/2005. Durante o segundo recesso parlamentar, todavia, a matéria constou da Convocação Extraordinária do Congresso Nacional.

Comparando-se às principais normas jurídicas ambientais e às proposições que tramitaram em regime de urgência constitucional (em destaque no gráfico 17), O PL que tratou da gestão de florestas públicas atingiu tempo recorde. Pereira e Muller (2000) trazem, em sua pesquisa, o tempo médio para uma proposta do Legislativo e do Judiciário ser sancionada pelo Congresso: 1.194 e 550 dias, respectivamente.

---

<sup>73</sup> A probabilidade de rejeição em Plenário é de 0,026 (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1997).



Fonte: Câmara dos Deputados/Atividade Legislativa/Projetos de Lei e outras proposições. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/default.asp>. Acesso em 07/02/2011. Elaboração própria, 2011.

Todavia, a rapidez da aprovação do PL depende do ponto de partida. De fato, houve rapidez na tramitação da proposta dentro do Congresso Nacional, refletida, para muitos atores, no longo processo de discussão que envolveu os setores ambiental, econômico e social.

De fato, dentre as leis sancionadas, predominam as de origem do Executivo, cujos projetos recebem tratamento privilegiado no Legislativo: andam mais rápido e tem maiores índices de aprovação.

Um novo e importante detalhe favoreceu a rápida aprovação do PL nº4.776/2005. Em relação à Constituição Federal de 1946, os poderes legislativos do Presidente da República foram imensamente ampliados (FIGUEIREDO, 2000). Dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação, o Presidente possui capacidade de moldar e até mesmo de definir a agenda legislativa.

Nessa agenda está a capacidade de determinar não só as propostas que serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1996). Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos Legislativos.

A combinação de Medidas Provisórias, vetos e pedidos de urgência fornecem ao Executivo os instrumentos de controle (ABRANCHES, 1988), que bloqueiam propostas que não lhe interessa e promovem matérias prioritárias.

Não apenas tem o poder Executivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias introduzidas para apreciação em prazos estipulados. Neste aspecto, tem-se a solicitação de urgência, que impede as minorias “engavetar” as propostas presidenciais (FIGUEIREDO, 2000).

A maior parte dos projetos do executivo (56%) transformados em Lei no período 1989-2000 tramitou em regime de urgência no Congresso Nacional (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Vê-se que o pedido de urgência é um instrumento importante que dispõe o Executivo para interferir na tramitação de suas propostas. Em razão da feliz associação entre a taxa de aprovação de Legislação com origem no Executivo e o pedido de urgência, o PL 4.776/2005 foi, com esta marca, encaminhado ao Congresso Nacional.

Assim, o Presidente apostou e impôs a sua agenda. Grande também foi o seu apelo para a aprovação do PL. Além do regime de urgência constitucional para tramitá-lo, buscou mobilizar os setores interessados para o exercício da pressão política junto ao Legislativo. Nas ante-salas e corredores do Congresso Nacional atores políticos atuaram com convencimento técnico, oferecendo dados e informações, alertando para um problema existente e apresentando o PL como proposta de solução.

É difícil obstruir a tramitação de matérias consideradas importantes pelo Presidente. No início do primeiro mandato do Presidente Lula, a ação central do MMA, por decisão governamental, estava alicerçada no combate ao desmatamento ilegal. Ao assumir o comando do País deram força às iniciativas governamentais, as estimativas realizadas pelo INPE de aumento vertiginoso dos índices de desmatamento e da constatação de que a sua reversão não acontece rapidamente e nem depende de uma única medida. Compartilhavam dessa decisão, os movimentos sociais e as entidades ambientalistas.

Por meio dos líderes partidários, o Executivo buscou manipular as nomeações de membros das comissões e de relatores fiéis aos seus interesses. Foi o caso da então Senadora Ana Júlia Carepa - PT/PA (Governo), relatora CMA; do Deputado Miguel de Souza - PL/RO (Governo), presidente da Comissão Especial; e do Deputado Federal Beto Albuquerque - PSB/RS (Governo), vice-líder do governo na Câmara dos Deputados e relator da Comissão Especial. Sua indicação teve apoio do Deputado Aldo Rebelo/SP, recém saído da Liderança na Câmara.

Nota-se que o Relator foi considerado, por muitos atores políticos, como agente não vulnerável às pressões amazônicas e de amazônidas e, fundamentalmente, desprovido de dados e informações sobre questões ambientais, sociais, econômicas e ambientais que

envolvem a região. Este fato favoreceu aos promotores da proposta, o MMA e algumas ONGs, o privilégio da facilidade de persuasão.

O papel do Relator, todavia, não pode ser desconsiderado. Além da vice-liderança do Governo na Câmara dos Deputados, foi ativo nas negociações parlamentares, orientou a sua bancada em muitas situações de impasses, mostrou-se protagonista. Como resultado, conseguiu conciliar os diversos interesses e se destacou como peça importante na aprovação da proposta.

A criação da Comissão Especial, a propósito, também foi pensada para ganhar tempo e facilidades na articulação política. Outras Comissões Permanentes foram “alertadas” para requererem a sua inserção na discussão da matéria. Com mais de três dessas Comissões, o RICD determina que uma Comissão Especial possa dar parecer sobre o PL em questão.

O Executivo também atuou de forma estratégica, junto aos líderes da coalizão governista, com o objetivo de assegurar a vitória de seus interesses. Ainda em início de Governo, as forças estavam em processo de recomposição e os partidos políticos em acomodação de cargos. O Governo contou com um Legislativo disposto a cooperar e a votar de maneira disciplinada, ou seja, de acordo com a orientação de suas bancadas. A orientação dos líderes partidários tinha adicional valor.

De fato, em média, oitenta e nove por cento (89%) do Plenário vota de acordo com a orientação de seu líder (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001), o que mostra uma centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso.

O Parecer do Relator da Comissão Especial criada para discutir, analisar e aperfeiçoar os termos do PL foi aprovado por unanimidade. Previsível e disciplinada foi esta Comissão em que todos os líderes partidários orientaram pelo voto “sim”<sup>74</sup>. A propósito, votar disciplinadamente é a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais. Para os parlamentares, agir de maneira indisciplinada pode ter altos custos, além de ser irracional não seguir a linha de seu líder e votar contra o partido. Cabe-lhes, pois, referendar acordos previamente firmados.

Sabendo-se da posição assumida pelos líderes, que representam as suas bancadas, é possível prever com acerto o resultado da votação. Segundo Figueiredo e Limongi (2001), isso ocorre em 94% dos casos.

As votações foram antecedidas pelos inúmeros acordos de liderança costurados em reuniões prévias. Quando o PL chegou ao Senado Federal, por exemplo, o principal acordo foi “não emendar”, na tentativa de reduzir o trâmite legislativo. Todas as propostas de alterações seriam posteriormente adequadas em regulamentação específica, por Decreto.

---

<sup>74</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005. Notas Taquigráficas. Reunião Ordinária n° 0720b/05, em 1/6/2005.

Esse acordo, dentre outros, foi assumido por Aloísio Mercadante (PT/SP), líder do governo no Senado Federal<sup>75</sup>.

Na Câmara dos Deputados, tendo em vista o grande número de emendas apresentadas, as lideranças selecionavam as que eram submetidas a votos, fundiam o texto e estabeleciam acordos que permitiam superar certos impasses. O Congresso Nacional se revelou disposto a facilitar a tramitação da matéria e a remover possíveis obstáculos à decisão presidencial.

Durante a votação do Plenário na Câmara dos Deputados, a Presidência da Casa resgata o acordo de não haver discussão nem encaminhamento para que a matéria pudesse ser votada com a maior rapidez possível.

O esforço para dar agilidade ao processo de construção da proposta e de tramitação do PL esteve presente em diversos momentos. A tramitação assumiu caráter de urgência quando o Ibama, a partir de 2004, passou a adotar uma política rigorosa de fiscalização, a qual resultou no cancelamento dos PMFS em situação irregular. Passou também a exercer rígido controle sobre a expedição de ATPF, culminando em grande impacto na redução na oferta de madeira na Amazônia.

A crise no setor madeireiro, associada aos alarmantes aumentos de desmatamento na Amazônia Legal e ao caos fundiário da região (vide Capítulos I e II), demandaram respostas rápidas e eficientes do Estado brasileiro que pudessem ordenar a questão fundiária na Amazônia, gerar emprego e renda, e possibilitar a exploração econômica da floresta em bases legais e sustentáveis.

Ainda que políticas de Comando e Controle (criação de área de LAP) e a criação de novas Unidades de Conservação tenham tido repercussões importantes nos Estados da Amazônia Legal (vide Capítulo II), o fato é que urgia a necessidade de aumentar a oferta de produtos de origem sustentável e uma transição baseada em uso racional e legal do recurso florestal. Ou seja: garantir o acesso ao recurso florestal e viabilizar o manejo florestal.

Nas negociações com as “bases”, representantes estaduais uniram-se para garantir o apoio da Presidência da República para a promoção de políticas que possibilitassem o exercício legal de atividades de exploração dos recursos florestais. Demanda dessa natureza adveio de crises de origem e princípio fundiário (Figura 7), que alcançou rapidamente o apoio de parlamentares estaduais e federais, todos ancorados em demandas de setores importantes para a economia de seus estados.

Nas negociações com o Governo Federal, a figura 7, produzida pela equipe do PNF do MMA, ilustrou e possibilitou a visualização da origem dos problemas, das linhas de

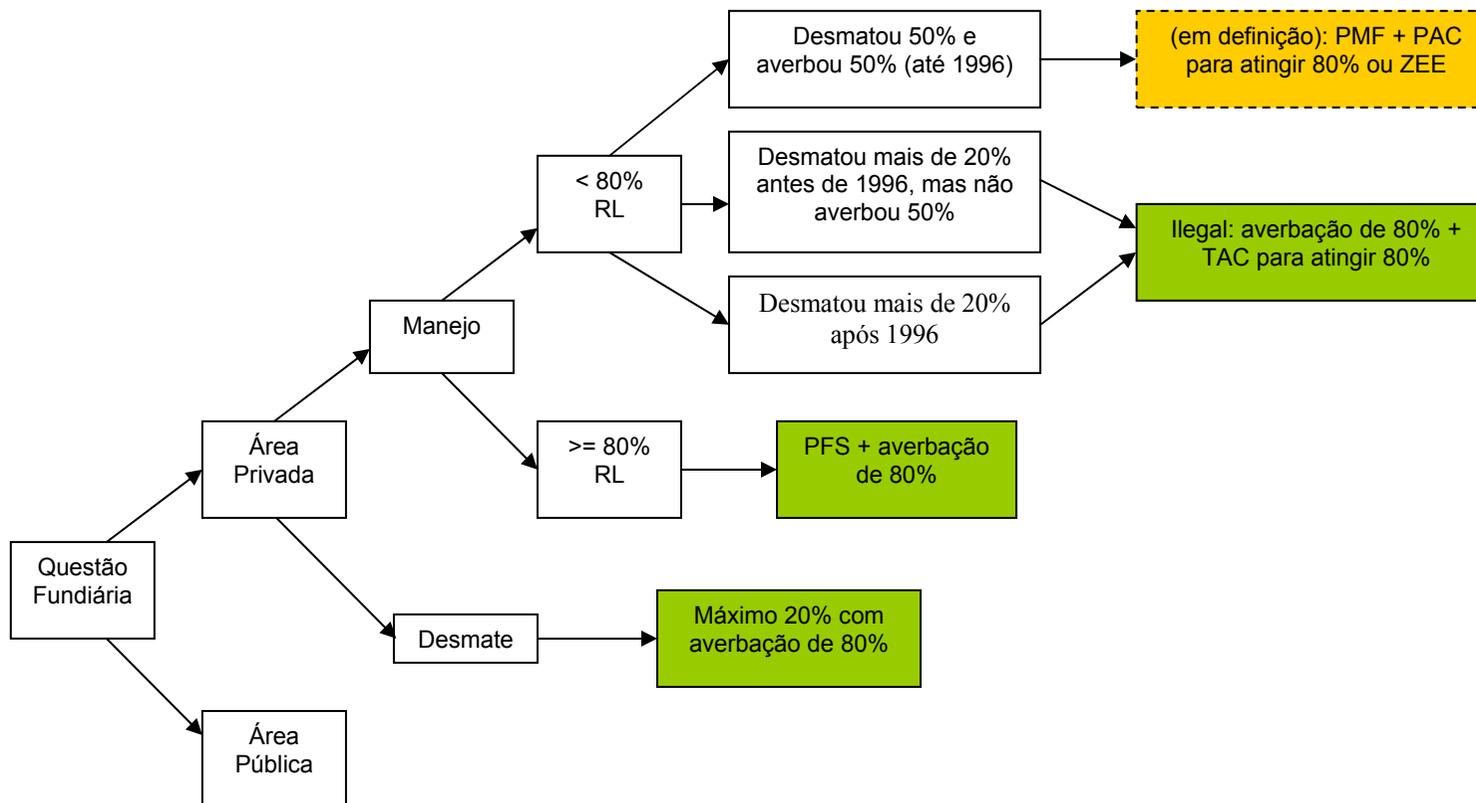
---

<sup>75</sup> SENADO FEDERAL, 2005. Notas Taquigráficas. Reunião Ordinária, em 05/10/2005. 37p.

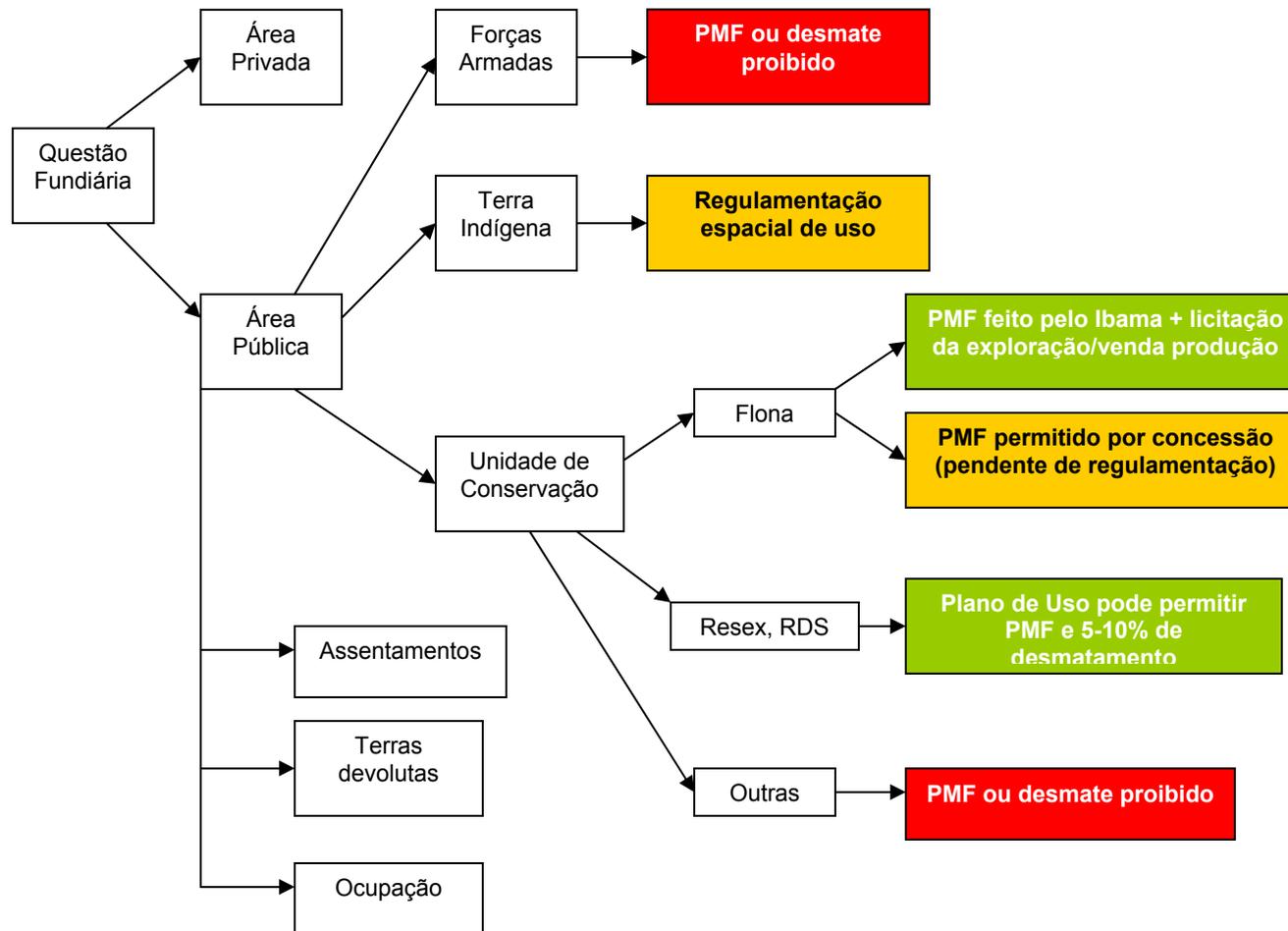
argumentação e da proposta de solução para a reversão das crises. Estas crises balançaram a economia e a sobrevivência de boa parte da população que vive na Amazônia – razões da urgência constitucional.

Dessas discussões, adveio a determinação governamental de iniciativa legislativa para regulamentar o uso e a exploração legal e sustentável das florestas de domínio público por meio do manejo florestal sustentável.

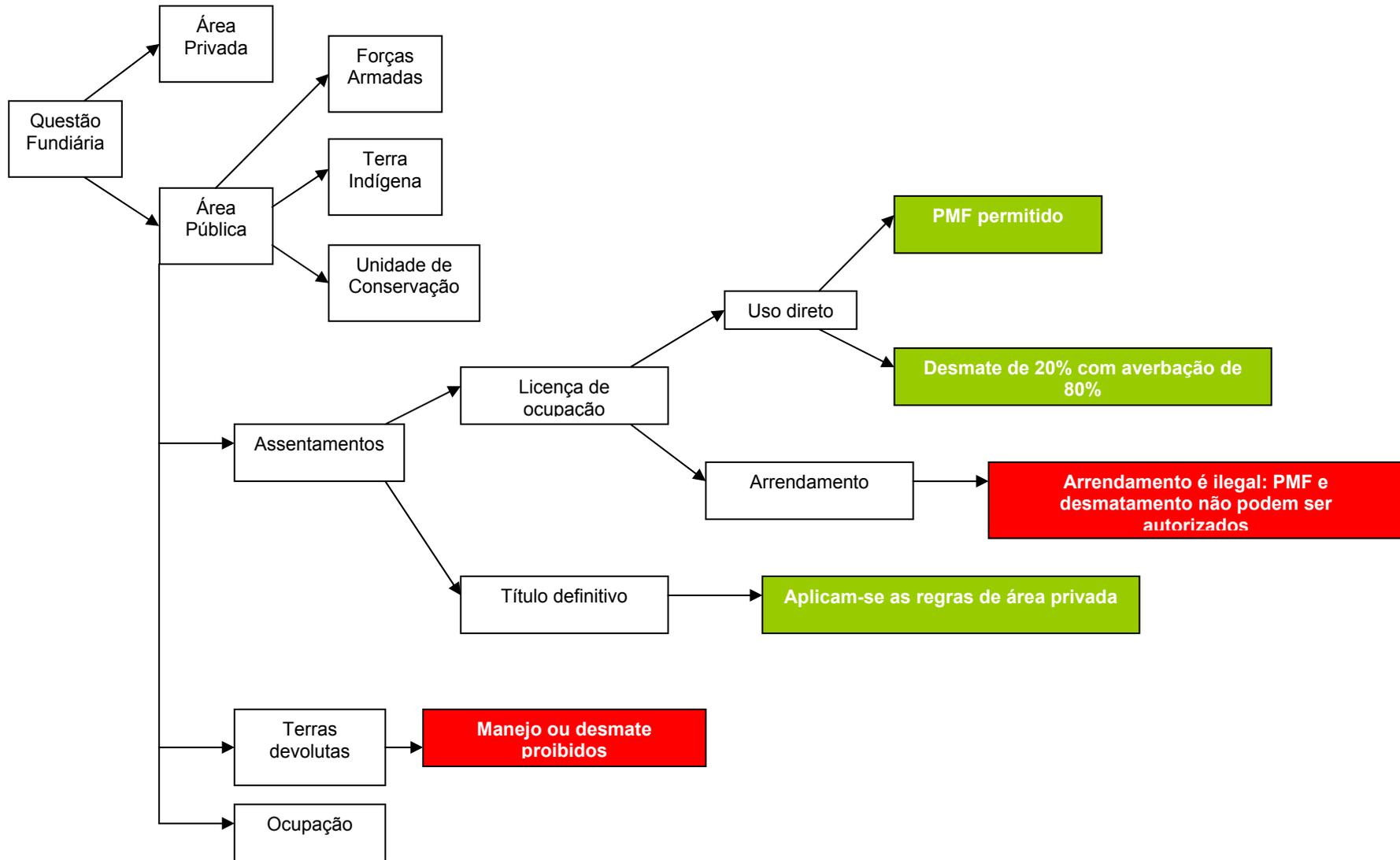
Figura 7 - Posse da terra e as implicações para a Floresta na Amazônia Legal.



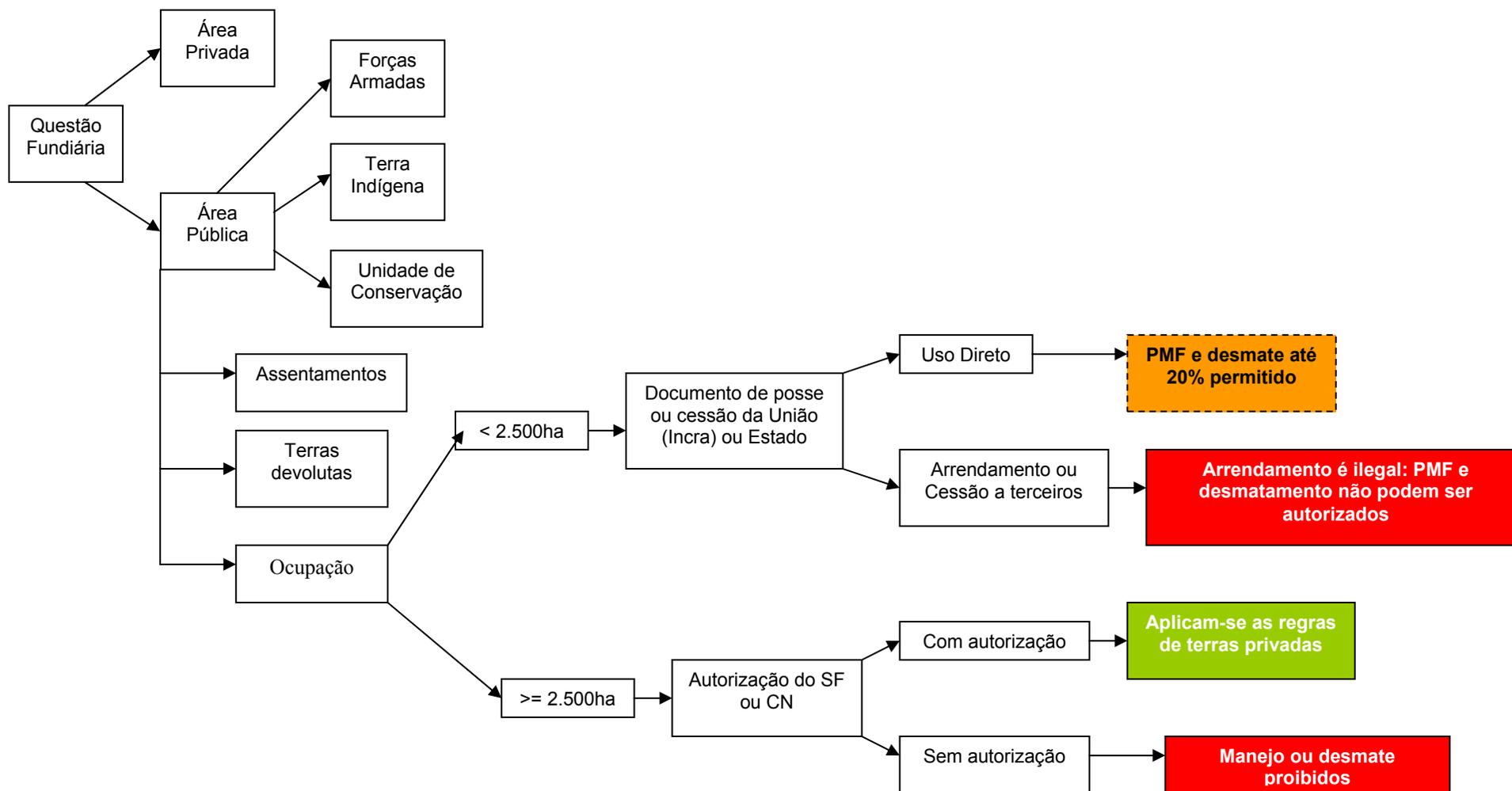
(cont.) Figura 7 - Posse da terra e as implicações para a Floresta na Amazônia Legal.



(cont.) Figura 7 - Posse da terra e as implicações para a Floresta na Amazônia Legal.



(cont.) Figura 7 - Posse da terra e as implicações para a Floresta na Amazônia Legal.



Fonte: PNF/MMA. Material fornecido por Tasso Azevedo.

Na origem, contudo, está a inclusão do Mogno, no final de 2002, no Anexo II da Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas da Flora e Fauna Silvestres de Extinção (CITES). Ou seja, o comércio da espécie passou a depender e a requerer uma série de regulamentações que assegurassem a sua conservação. Alertados para a fragilidade desta espécie e a suspensão dos inúmeros planos de manejo irregulares, inclusive do mogno, o MMA passou a ponderar e a indagar, a partir da análise do esquema apresentado: sem área para exploração legal em bases sustentáveis, onde, então, seria possível a realização do manejo florestal? Esse questionamento se agravava na medida em que se percebia que o setor privado era insuficiente para suprir a demanda de mercado, interno e externo, para os produtos da floresta.

Vê-se que o esquema procurou evidenciar todas as possibilidades legais e meios usuais, embora ilegais, de uso e ocupação de áreas públicas e privadas. Buscaram-se, com isso, as possibilidades para a exploração florestal, via planos de manejo sustentáveis. O MMA se deparou com uma realidade restrita, tendo em vista os inúmeros impedimentos legais: proibição de uso, regras especiais, normas privadas e até ilegalidade na destinação e, portanto, no uso.

Conclui-se, para além do desmatamento crescente (27% ao ano), um déficit de 200 mil hectares/ano no plantio de florestas e a produção não-sustentável em 96% de florestas naturais<sup>76</sup>.

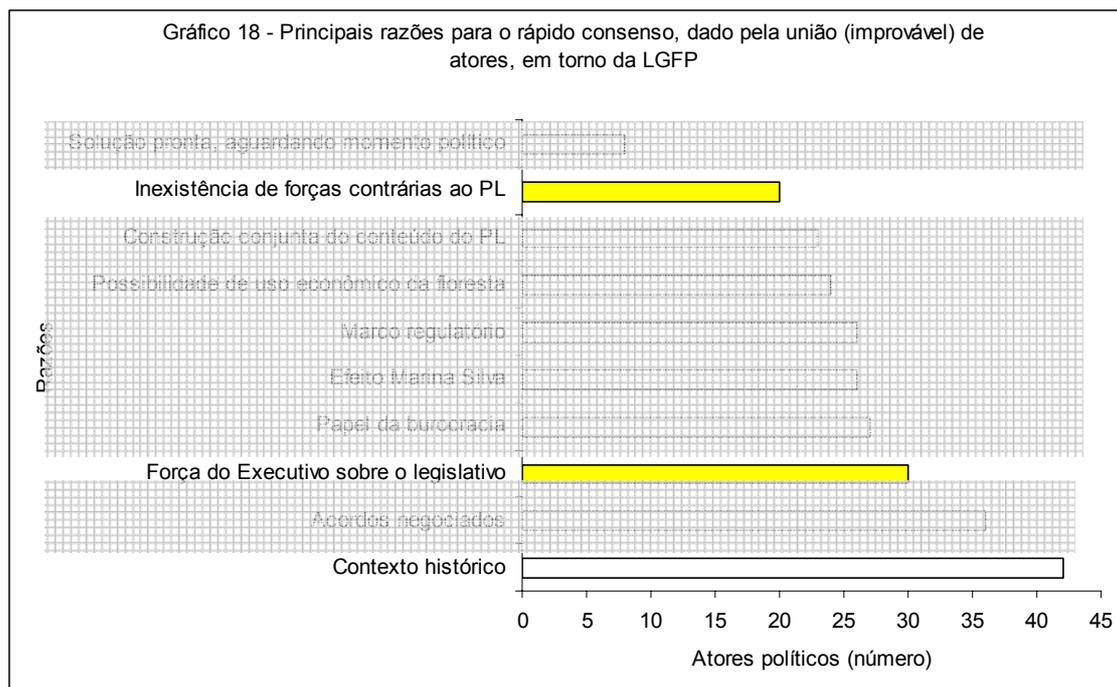
Na saída, o PL de gestão de florestas públicas, viu três importantes instrumentos: a gestão direta, a destinação para as comunidades locais e a concessão florestal.

A ausência de atores importantes na mobilização de recursos e utilização de forças para vetar o PL não esteve dentre as principais razões que contribuíram para a aprovação da proposta (gráfico 18). Todavia, todos os atores acreditaram na relevância da força avassaladora de atuação da bancada ruralista e do núcleo agrário do Congresso Nacional, quando estes se mostram providos dos variados meios e instrumentos de poder para fazer valer seus interesses e barrar propostas que caminhem em direção contrária.

Na ausência dessas barreiras, tais atores pouco se manifestam. Sua atuação, neste PL, ajudou, ao menos, a aperfeiçoar os mecanismos de garantia das posses legítimas, bem como a oferta de madeira, ainda que temporariamente, estabelecida em contratos de transição.

---

<sup>76</sup> Serviço Florestal Brasileiro. Seminário interno, 2007.



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2011.

A força do executivo sobre o legislativo, evidenciada pelo regime de urgência constitucional, pela rápida tramitação no Congresso Nacional e pela votação disciplinada dos parlamentares, foi notada por todos os atores políticos. Dentre eles, Senadores e Deputados, além de seus assessores, consultores legislativos e técnicos de partidos políticos, provavelmente por compreender integralmente o jogo político, apostaram nesta possibilidade como a principal razão para a aprovação do PL.

Ainda que esta razão não tenha se destacado, esta foi a única apontada com grande veemência pelos atores, sem a qual, segundo eles, impossível se daria a aprovação em nível de consenso alto e de tramitação infinitamente rápida quando comparada a outras iniciativas.

#### 4. Conclusão

Dentre as razões para o consenso em torno da aprovação do Projeto de Lei que tratou da gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a inexistência de forças que continuamente se mostraram contrárias aos temas fundiários e ambientais foi, apesar de pouco expressiva, a condição mais importante, segundo o Poder Legislativo.

Os grupos que partiram para vetar a proposta representaram a CNA e a Frente Parlamentar em Defesa da Agropecuária. No decorrer das negociações, no entanto, não foi difícil acolher as condições estabelecidas por esses atores para adesão à proposta: a retirada das florestas plantadas e do fomento às atividades produtivas de

base florestal privada do escopo do PL; a desvinculação da silvicultura das atribuições do MMA, em consonância com a política agrícola; e a identificação de posses mansas e pacíficas exercidas em terras públicas, com a conseqüente regularização do direito de posse.

A demanda para ampliação do mercado de terras para a expansão do agronegócio, não encontrou espaço nem ganhou aliados, tendo em vista, aparentemente, a conjuntura histórica dos alarmantes índices de desmatamentos.

Passaram, por meio de suas exigências, a contribuir com o debate sobre o tema e a construir um Projeto que terminou por considerar e a incluir dispositivos que trataram das particularidades e dos problemas regionais. Os contratos de transição já aprovados em área pública, ao invés de suspensos de imediato, passaram a vigorar, por meio de contrato com o poder público, com vistas a manter a oferta de matéria-prima para a indústria.

A questão fundiária, no cerne de todas as repercussões, recebeu considerável atenção da imprensa e do poder público. Nesse rol, estavam o Presidente da República e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso Nacional e Partidos Políticos. Embora não consigam impor suas vontades em termos de especificação de alternativas ou na implementação de decisões, foram eles quem definiram a agenda.

A dificuldade em encontrar meios legais para a exploração do recurso florestal de forma sustentável, em razão da fragilidade da base fundiária, forneceu os elementos necessários à decisão presidencial - peça importante para que o tema "gestão florestal em áreas públicas" ganhasse visibilidade.

Encaminhado pelo Presidente da República a matéria em regime de urgência constitucional, alterou-se o fluxo ordinário da matéria. Assim, a agenda do executivo não só teve maiores chances de ser aprovada, como também teve tramitação mais rápida. A urgência, como não poderia deixar de ser, mostrou-se um poderoso instrumento para agilizar a tramitação de projetos. Esse é um dos privilégios conferido aos projetos do executivo a partir da Constituição Federal de 1988. Com isso, o executivo define a agenda do legislativo e determina o conteúdo da produção legal.

Os Partidos Políticos também se mostraram jogadores importantes. O processo decisório, longe de ser caótico, tendeu a ser previsível a partir da posição anunciada publicamente pelos partidos. Ou seja, o PL foi aprovado após os Partidos terem orientado as suas bancadas pelo voto favorável à matéria. Mostrou-se, o Congresso Nacional, partidariamente disciplinado, gerando resultados segundo a força das bancadas em confronto, qual seja, a aprovação do PL.

Ainda que essas forças tenham amenizado os potenciais conflitos, o capítulo seguinte mostrará as principais polêmicas ocorridas durante a construção do PL e de sua tramitação. Evidenciará as grandes polêmicas que fizeram com que vários atores políticos partissem para uma ligeira discordância acerca da união consensual entre eles. A convergência de interesses, como será percebida, além da coalizão de advocacia analisada no capítulo III, também contou com um verdadeiro jogo de barganhas.

– VI –  
**POLÊMICAS**

### **1. Introdução**

A rapidez na tramitação do PL nº4.776/2005 no Congresso Nacional até a sua transformação em norma jurídica é reconhecida pelos atores políticos. As razões para tanto são várias. Dentre as principais, está o contexto de desmatamento, do caos fundiário e do estrangulamento do setor madeireiro. Nelas também estão os acordos negociados entre os atores políticos, possibilitados pela situação de crise que o contexto revelou.

Esta agilidade, todavia, não está associada à ausência de conflitos. Para que os acordos tivessem fornecido vantagens aos envolvidos na proposta, houve, na prática, inúmeras divergências, que foram expressas pelos interesses plurais. O espaço para os jogadores foram construídos muito antes do encaminhamento do PL pelo executivo ao Congresso Nacional: consultas públicas, reuniões do Grupo de Trabalho de Gestão de Florestas Públicas, reuniões da Conaflor são alguns exemplos.

Para o poder executivo federal não há dúvidas de que a construção prévia do PL abarcou os mais variados interesses, possibilitando os arranjos que favoreceram a entrada da matéria no legislativo em fase de negociação avançada.

Longo e difícil foi, sem dúvida, o processo de negociação para a aprovação do PL, que acabou por polarizar o Congresso Nacional. Causou divergências de posição dentro de cada partido político, nas bancadas dos Estados e dentro da própria base do governo e da oposição. ***Quais as razões para tantas divergências? Quais os argumentos que sustentaram as posições antagônicas? E como, por fim, foram solucionados os embates?***

É disto que o capítulo trata: da origem, dos motivos das polêmicas e de como os principais impasses foram solucionados. Sustenta-se que, no desenho desta política, o poder legislativo teve um papel de importância na busca dos acordos baseados em negociações consoante as acepções de Sabatier & Weible (2007). Há de se considerar, ainda, o processo de participação da sociedade civil, importante para estabelecer um diferencial na construção da política pública (DAHL, 2001).

### **2. Configuração jurídica do conceito de florestas**

Recorre-se ao texto constitucional e ao Código Civil Brasileiro para apoiar a reflexão acerca dos direitos de propriedade sobre as florestas. Também com base nessas normas legais, analisa-se uma das principais polêmicas ocorridas dentro e fora do Congresso Nacional durante a discussão do PL nº4.776/2005: a privatização das

florestas públicas e a necessidade, decorrente, de aprovação do Congresso Nacional para alienação dessas áreas.

Mas a quem pertencem as florestas públicas? Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, as florestas brasileiras haviam sido textualmente referidas apenas sob a ótica da competência. Nunca haviam recebido tratamento particular que as referissem como patrimônio ambiental, natural ou florestal.

A Constituição do Império, em 1824, não tratou do tema “florestas”, ausência também sentida na primeira Constituição da República, em 1891. A de 1934 também não definiu uma política de proteção para as florestas, mas, pela primeira vez, receberam tratamento explícito. No art. 5º, XIX, j, constava: “Compete privativamente à União legislar sobre (...) florestas”. A Constituição de 1937 também não explicitou a dominialidade das florestas, mas a de 1946 reafirmou, em seu art. 5º, XV, I, a política legislativa florestal de atribuir a competência à União.

Mas a gestão pública dos recursos naturais mudou com a tendência centralizadora do período 1967/69, que a atribuiu exclusivamente à União, em seu art. 8º, XV, h a definição legislativa material e formal do assunto.

Em 1988, retoma-se a orientação descentralizadora para a gestão ambiental, em geral; e para as florestas, em particular. O termo “florestas”, todavia, é citado apenas nos artigos 23 (É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VII - preservar as florestas...); 24 (Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI – florestas...) e no §4º do art. 225 (A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e a sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais). Nos demais artigos, as florestas estão incluídas no termo coletivo flora ou, numa interpretação mais ampla, como parte integrante do meio ambiente.

O Código Florestal Brasileiro continua sendo o instrumento normativo legal mais importante no que tange à proteção das florestas no Brasil. Nele está explícito, em seu artigo 1º, que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são *bens de interesse comum a todos os habitantes do País*.

A princípio, as florestas não são um bem cuja dominialidade possa ser definida como pública ou privada, posto que é objeto de interesse difuso. Em acréscimo, a Constituição Federal de 1988 (art. 176) não menciona os recursos florestais como bem de propriedade distinta da do solo, à semelhança dos recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica. São os recursos florestais privados, se em área privada; ou públicos, se em áreas públicas. As propriedades privadas, todavia,

possuem restrições de uso impostas por normas legais, em especial o Código Florestal.

É em razão do interesse público que desaparece o domínio total sobre uma propriedade particular, com regramentos sobre domínio, por exemplo, dos recursos minerais, do espaço aéreo, do potencial hidráulico. Na base dessa restrição todo indivíduo deve cumprir uma dada função na sociedade, por ser detentor de riqueza. Por essa razão, somente ele pode aumentar a riqueza da sociedade, fazendo valer o capital que detém. Decorrente desta noção, a propriedade já não é mais um direito subjetivo do proprietário, mas a função social do detentor da riqueza (TOMASZEWSKI, 2003).

A privação da propriedade é tratada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º. Nela é garantido o direito de propriedade, com a condição de atendimento de sua função social (artigo 186), estabelecendo a lei o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

O Código Civil (Lei 10.406/2002) também trata, no Livro III, do Direito das Coisas, desta privação. O “caput” do artigo 1.228 dá a medida dos poderes do proprietário: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem injustamente a possua ou detenha”.

Por outro lado, o parágrafo primeiro demonstra a necessidade de manter dependência da função social e ambiental da propriedade: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (grifo meu).

Mas é o parágrafo terceiro do mesmo artigo que fornece a restrição do direito: “O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente”.

As propriedades privadas estão, pois, sob tutela e regramento estatal, cabendo, ao proprietário, o exercício desse direito apenas de maneira relativa.

O direito de superfície também é garantido pelo Código Civil e está relacionado à propriedade do solo, podendo ser concedido a outrem de forma gratuita ou onerosa. Assim, o senhor da coisa principal<sup>77</sup> adquire de direito a propriedade das coisas acessórias que a ele aderem e que se lhe incorporam. A aquisição da coisa se opera pelo simples fato da sua união com o principal. Este modo de adquirir domínio,

---

<sup>77</sup> Em regra, se diz principal aquela que pode substituir por si, independente do concurso da outra (PEREIRA, 2004).

acessão, assenta-se no princípio de que o acessório segue a sorte do principal (PEREIRA, 2004).

As florestas na superfície de uma propriedade privada são privadas; na superfície de uma propriedade pública, são públicas. O proprietário privado, por ser detentor de riqueza, exerce esse direito com a condição de gerar benefícios sociais. E o que o Estado, também detentor de riquezas, pode, a partir das florestas, gerar para a coletividade, para o bem comum, para o interesse coletivo?

É a Lei nº11.284/2006 que traz (artigo 3º, inciso I) como novidade o conceito de florestas públicas: “florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta”.

Ao definir as florestas públicas como florestas “situadas em bens sob domínio” a Lei, coadunando com o Código Civil brasileiro, não dissocia as florestas da base fundiária. Ganha sentido a percepção de que não há acessório sem o principal; de que não é possível desconectar as árvores do solo; e de que há o direito de propriedade do acessório quando há o domínio sobre o principal. Por isso, à semelhança do Código Florestal Brasileiro, que regula o uso das florestas em domínio privado, os direitos sobre os recursos florestais e sobre a propriedade são exercidos com as limitações impostas pela legislação. À semelhança do Código Civil, os direitos de superfície podem ser concedidos.

### **3. Pontos de embate**

Consenso e união entre os diversos atores políticos proveram a rapidez da tramitação do PL. Apesar de estar relacionada à força do executivo sob o legislativo e à ausência de forças contrárias para vetar a proposta (questões tratadas no capítulo V), adveio de um longo processo de construção que gerou inúmeras polêmicas. Muitas delas, inclusive, se ampliaram ou ressurgiram dentro das Casas do legislativo.

#### **3.1. Privatizando bens de interesse comum?**

Durante o processo de elaboração do PL nº 4.776/2005 e de formulação da Lei, a principal polêmica e a que teve a maior repercussão na mídia foi a privatização das terras públicas.

Havia uma grande dificuldade em compreender que a concessão florestal é geradora apenas de um direito pessoal sobre a cobertura florestal, atribuído ao concessionário e que, portanto, não se confunde com a concessão de terra pública, geradora de direito real sobre o bem fundiário. O escopo da concessão florestal não toca, portanto, na questão do domínio da terra, que não será alienada ou concedida.

Há apenas autorização de exploração via manejo florestal, por meio da concessão, de um contrato estabelecido com o poder público e com regras previamente definidas. Não há processo de titulação ou de legalização das posses nas concessões que se fizer sobre a área. Inexiste, assim, o processo de privatização.

As organizações não governamentais e os movimentos sociais acrescentaram a essas interpretações jurídicas os argumentos de que o PL propõe, ao contrário, restabelecer o domínio do Estado nas áreas públicas mantendo-o de forma consistente do ponto de vista legal por meio de instrumentos de longo prazo de concessão e impedindo, ainda, a privatização reconhecida pela ocupação ilegal de terras públicas.

Para esta defesa recorreram à restrição imposta aos contratos de concessão: nele o único uso permitido é a execução de um PMFS, mediante aprovação por meio de processo de licenciamento ambiental. Ou seja, o concessionário está estritamente restrito a uma única atividade florestal, não podendo usufruir de igual maneira dos recursos que uma propriedade privada pode dispor ao seu titular.

Ainda que a proposta desvincule a exploração florestal da posse ou da propriedade, foi comum o discurso de que não existe manejo da floresta separado da área física em que se situa a floresta, ou seja, o que se propõe licitar é uma área. Este embate, comum na Câmara dos Deputados e ampliado no Senado Federal, teve associado o argumento de que as florestas estão fisicamente num território, não existindo de maneira suspensa, no ar ou no espaço.

Deste entendimento, decorre nova polêmica, agora jurídica: a necessidade de manifestação prévia do Legislativo<sup>78</sup> como elemento condicionante às concessões. Esse tema foi objeto de uma das três emendas no Senado Federal, que, por fim, teve veto presidencial.

Essa polêmica ressurgiu após a aprovação da Lei, quando da primeira licitação, da Flona Jamari, em Rondônia. O Tribunal Regional Federal, TRF, da 1ª Região ordenou a suspensão do processo de licitação da Flona, até que o SFB obtivesse autorização prévia do Congresso Nacional. Na percepção desse Tribunal a concessão de floresta pública é uma espécie de concessão dominial. Assim, o vencedor da licitação teria um privilégio sobre um bem imóvel da União. Não significa transmissão da propriedade do bem do Estado. Portanto, concluiu a magistrada, o pedido ministerial "tem fundamento constitucional legítimo, eis que a retirada da competência exclusiva do Congresso Nacional para examinar sobre a concessão de milhões de

---

<sup>78</sup> Artigo 49, inciso XVII, da Constituição Federal: é de competência exclusiva do Congresso Nacional "aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares".

quilômetros de florestas públicas brasileiras é uma afronta direta ao art. 49, XVII, da Constituição da República" <sup>79</sup>.

Em suma, ainda que com certas divergências, em especial na Câmara dos Deputados, os debates convergiram para o entendimento de que a concessão florestal não gera qualquer direito real sobre o imóvel em que se situa a cobertura florestal, não se confundindo, de qualquer maneira, à concessão de terras públicas. O PL, por fim, desvincula a exploração florestal da posse ou da propriedade.

Alguns críticos ao PL, por variadas razões, em especial os que não podiam sair em defasa da ilegalidade (grilagem de terras públicas, manutenção da exploração florestal em áreas públicas, avanço da fronteira para o agronegócio ou desmatamento ilegal, por exemplo), viram esse embate como estratégico para se expor contrariamente à proposta. Aos poucos, seus argumentos foram desconstruídos, a partir dos elementos explicitados.

O PL, anti-privatização, assim definido e defendido por vários atores políticos, buscou a gestão de florestas sem, no entanto, privatizá-las. Público manter-se-á o patrimônio da terra e da floresta.

Inicialmente, as principais notícias veiculadas nos jornais sobre o PL diziam respeito à privatização das florestas públicas e à entrega dos recursos florestais aos estrangeiros. A repercussão provocou o estado de alerta da então Ministra Marina Silva, que optou por descartar o encaminhamento do PL ao Presidente da República em ambiente hostil. Na estratégia, divulgar e esclarecer os princípios da proposta em ambiente plural, em discussões com os movimentos sociais, ambientalistas, poder executivo e os segmentos produtivo e empresarial.

### **3.2. Vamos criar comunidades locais?**

Os posseiros, levados à região pelos governos anteriores, não estão contemplados na definição de comunidades locais. Não são ribeirinhos, extrativistas, seringueiros, "soldados da borracha", quilombolas. São populações territorialmente localizadas e formadas por fluxos migratórios estimulados por ações estatais. Estão, assim, sem a garantia de um dos instrumentos para a gestão de florestas públicas: a destinação de florestas públicas à comunidades locais.

Por temer a "fabricação" de comunidades e populações locais ou tradicionais, parlamentares, ONGs, movimentos sociais e poder público federal, preocuparam-se em dar clareza à definição desses conceitos. Este tema esteve presente em todas as

discussões em torno do PL, na Comissão Especial, nas Comissões permanentes, nas audiências públicas e, principalmente, nas reuniões ocorridas nos estados da Amazônia Legal.

O jornal Folha de São Paulo chegou a publicar (30/05/2005)<sup>80</sup> reportagem mostrando o crescente movimento dos grileiros na região de Novo Progresso/PA, que demandavam sua incorporação à categoria de comunidade local, podendo, assim, vir a se beneficiar de um processo de regularização fundiária.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, instituído pela Lei nº 9.985/2000, previa, em seu artigo 2º, inciso XV, o conceito de população tradicional.<sup>81</sup> "O conteúdo da disposição é tão abrangente que nela, com pouco esforço de imaginação, caberia toda a população do Brasil" é o texto que inicia a exposição das razões de veto do Presidente da República.

Dispositivo legal mais recente da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 6.040/2007) define conceitos relacionados, como o de Povos e Comunidades Tradicionais<sup>82</sup>.

Existe, contudo, consolidado na doutrina ambiental, o conceito de comunidade local, dado a partir da definição expressa na MP nº 2.186-16/2001 (art. 7º, inciso III), que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso e transferência de tecnologia: "grupo humano, incluindo remanescentes de comunidades de quilombos, distinto por suas condições culturais, que se organiza, tradicionalmente, por gerações sucessivas e costumes próprios, e que conserva suas instituições sociais e econômicas".

Percebe-se que a comunidade local deve manter forte relação de estreita dependência com o meio ambiente. As expressões "por gerações sucessivas" e "conserva suas instituições sociais e econômicas" caracterizam o povo que tradicionalmente habita a floresta.

Por fim, a LGFP decidiu pelo conceito de comunidades locais, assim especificado em seu artigo 3º, inciso X: "populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica".

---

<sup>80</sup> Informação disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u13257.shtml>

<sup>81</sup> "População tradicional: grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em um determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos naturais de forma sustentável".

<sup>82</sup> Povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

No entanto, ainda que não sejam “tradicionais”, o destino dos posseiros foi uma das principais preocupações de todos os atores políticos envolvidos no debate da construção da proposta e de discussão do PL, em especial a bancada ruralista na Câmara dos Deputados, o setor produtivo e o poder público federal. As disposições transitórias integraram o conjunto das soluções encontradas para tratar as áreas públicas já ocupadas e convertidas para uso alternativo do solo. Essas áreas, desde que comprovada a sua vocação atual, por meio de ZEE, estão excluídas das concessões florestais, resguardando os posseiros de boa fé, objeto de políticas de integração nacional dos governos militares.

### **3.3. Regularização fundiária, primeiro; concessão florestal, depois.**

Inúmeros atores políticos envolvidos no processo de elaboração e de discussão da proposta de gestão de florestas públicas reconheceram, nela, a tentativa da União de se apropriar de suas terras. A proposta tem, sem dúvida, rebatimento na regularização fundiária na Amazônia, ao buscar diminuir a pressão sobre a posse das terras, sobre a grilagem e a posse ilegítima em áreas públicas. O destino dado aos que ocupam terra pública foi uma das maiores inquietações de diversos atores políticos.

Houve grande consenso, dentro do Congresso Nacional e fora dele, de impossibilidade de desvincular o aproveitamento dos recursos florestais da Amazônia da questão fundiária. As discussões apontaram não somente para a necessidade de ordenamento da exploração florestal em áreas de domínio público, mas, fundamentalmente, da regularização fundiária, via titulação definitiva, de maneira a permitir a garantia dos direitos de inúmeras famílias que ocuparam a região, incentivadas por uma clara política estatal; e a regulamentação de uso de um importante bem econômico, sustentado, muitas vezes, na ilegalidade e na informalidade.

Lamentou-se muito a impossibilidade da disciplina das concessões florestais para a iniciativa privada, por si, não resolver, diretamente, os conflitos agrários, nem solucionar o problema da ocupação irregular das terras na Amazônia por pessoas físicas, pequenos e médios produtores rurais. A LGFP não tratou das posses não enquadradas em comunidades locais, nem tampouco das áreas ocupadas, particularmente na década de 1970.

Rico, extenso e central ao tema de gestão de florestas públicas foi o debate para que o projeto previsse a regularização fundiária antes da concessão florestal, sob o grave risco de insucesso das políticas florestais e agrárias. Este entendimento passou a ser demanda comum de ONGs, movimentos sociais, do setor produtivo, industrial e

agronegócio. Dentre os defensores, destacam-se Greenpeace, Imazon, FBOMS, Contag, CNA, CNI e a Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS).

Dentre os parlamentares, os deputados federais Asdrúbal Bentes/PA, Zé Geraldo/PA, Anivaldo Valle/PA, Nilson Pinto/PA, Ann Pontes/PA e Vanessa Grazziotin/AM; e os senadores Gilberto Goellner/MT e Flexa Ribeiro/PA defenderam a regularização de posses legítimas, com reconhecimento por meio de titulação definitiva. Inúmeras emendas foram propostas, especialmente pela bancada ruralista, visando à regularização dessas posses.

Para eles, seria grave criar a gestão de florestas públicas sem antes promover a regularização fundiária; impossível desvincular o PL da situação fundiária, já que as florestas estão em área pública; não há como para dissociar o aproveitamento dos recursos florestais da questão fundiária. Ou seja, somente por meio da titulação é possível definir as aéreas, fiscalizar e ordenar.

A CNA condicionou sua adesão ao projeto à identificação de posses mansas e pacíficas exercidas em terras públicas, com a conseqüente regularização do direito de fato exercido pelos posseiros, concedendo o título definitivo às áreas de até 2.500 hectares, conforme o artigo 188 da Constituição Federal.

Neste aspecto, duas grandes questões tomaram a maior parte das discussões dentro do Congresso Nacional, notadamente na Câmara dos Deputados: a) como diferenciar as posses legítimas da posse fraudulenta; e b) como garantir, àqueles posseiros, os direitos estabelecidos constitucionalmente.

Grande foi o desafio de corrigir o rumo com o barco em movimento, na tentativa de assegurar a posse legítima e de combater a grilagem de terras públicas. As propostas buscaram encontrar a medida para a preservação das posses efetivas, com antiguidade de ocupação, de boa-fé e, ainda, ocupada por pessoas que não podem ser punidas por inoperância e pelas políticas contraditórias e de difícil alcance, tamanha as disfunções da burocracia dos órgãos públicos.

As discussões convergiram para o entendimento de que o PL não traria a regularização como objeto principal, mas os outros elementos já estabelecidos na Constituição federal, no Estatuto da Terra e em outras legislações que tratam do processo de regularização fundiária. Como propor, então, um projeto de concessão para uso e exploração dos recursos florestais em áreas públicas, sem antes discutir, estabelecer, regular e definir, claramente, os inúmeros impasses que envolvem o ordenamento territorial e a regularização fundiária na Amazônia brasileira, a começar pela incerteza sobre o direito de propriedade de cerca da metade da Amazônia Legal?

O Projeto impôs um ordenamento para o setor florestal. É o PAOF que demanda um zoneamento, uma organização: das áreas aptas ao desenvolvimento florestal; das

áreas de vocação para produção agrícola; das áreas que deverão ser, pelos seus atributos, protegidas e destinadas à conservação da natureza; e das áreas necessárias à garantia dos direitos de posse das populações tradicionais.

O PAOF será o primeiro instrumento de enfrentamento da regularização fundiária, sem o qual não poderá haver a concessão florestal. O ZEE será uma ferramenta e uma aliada importante e necessária para classificar as áreas não só pela natureza, finalidade, afinidade e vocação, mas, sobretudo, para identificar as áreas ocupadas e utilizadas por comunidades locais.

Na prática, o resultado do PL está diretamente ligado à qualidade do ZEE e à capacidade de coordenação das variadas iniciativas de ordenamento territorial já realizadas pelos entes federados, de maneira a impedir conflitos na definição de locais para os diversos tipos de uso. Houve, assim, a defesa de um zoneamento elaborado sob metodologia unificada e federal, com clareza acerca da questão fundiária, sob pena do projeto não trazer benefício para a região e para a sociedade.

A promulgação da lei, apesar de não tratar do processo de titulação ou de geração de direito fundiário nas áreas de concessões, veio forçar uma definição para a situação fundiária caótica da Amazônia Legal.

Assim, o PL nº2.278/2007, de autoria do Deputado Asdrúbal Bentes/PA, propôs alteração pontual na Lei nº8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos). O PL, no entanto, foi declarado prejudicial, tendo em vista a aprovação da MP nº422/08, que aumenta para até 15 (quinze) módulos fiscais a dispensa de licitação em área rural da União, localizada na Amazônia Legal, passível de regularização, mediante a concessão de título de propriedade ou de direito real de uso.

Outra medida provisória, relatada pelo Deputado Asdrúbal Bentes/PA, relacionada ao mesmo tema, a MPV 458/2008, veio complementar o PL nº 4.776/2005 e a norma gerada, na opinião de muitos parlamentares, pacificar a região. Na Lei nº11.952/2009 estão detalhadas as regras para a regularização fundiária de ocupações em terras da União na Amazônia Legal (vide capítulo 1).

### **3.4. Planos de manejo suspensos; novas regras para solicitação de posses. E agora?**

Dois fatos marcaram a indústria madeireira na Amazônia e tiveram impacto importante na construção e aprovação do PL nº4.776/2005, entre 2003 e 2005.

O primeiro deles, a Portaria conjunta 10/2004/MDA/Incra, instrumento de qualificação cadastral, importante para a regularização e a ocupação ordenada na Amazônia Legal. Exigiu-se, para tanto, o georreferenciamento das posses, a cargo do

ocupante. Esta portaria também bloqueou novas solicitações de posse para evitar o padrão de ocupação desordenado presente nesta região.

O segundo fato foi a suspensão, pelo Ibama, no mesmo ano, da execução e novos pedidos para autorização de planos de manejo em áreas públicas. Por falta de documentação fundiária e a dificuldade em obtê-la, a oferta de madeira se reduz (ver capítulo II). O impacto na região é percebido diretamente no aumento do desemprego em diversas áreas, visto que há, na atividade de extração de madeira, uma complexa rede de relações comerciais que se estruturam ao redor dela: máquinas, operários, postos de combustível e lojas de reparos são alguns exemplos.

Diante do impasse, aprova-se o PL depois de resolver a questão fundiária ou o PL é aprovado assim mesmo? Tratar-se-á da área de posse e da área grilada da mesma maneira? Como ficam os planos de manejo em áreas públicas e em execução?

O PL foi, então, sendo adaptado de maneira a assegurar aos atuais detentores dos PMFS, um Contrato de Transição. Essa proposta, outra demanda defendida pela bancada ruralista, foi alvo crítica por outros parlamentares que viram nos Contratos uma perversão do sistema dada a possibilidade de abertura para oportunismos.

A CNA se junta à bancada da Câmara dos Deputados e convence a Casa de que os Planos em posse legítima precisam continuar. Argumentam que o posseiro não sairá da área e, impedido de manejar a floresta, estaria induzido a permanecer na atividade, mas de maneira ilegal, ou ao desmatamento para uso agropecuário, como criação de gado ou cultivo de soja - atividades que não requerem ATPF ou qualquer outra autorização do Ibama.

A CNI também defendeu os Contratos, que pudessem assegurar a posse legítima e combater a grilagem. Convergiram a necessidade de se definir as regras para os manejos que tramitavam na normalidade. Seria oferecido um instrumento transitório, que permitisse o acesso aos recursos florestais em áreas públicas e a manutenção da oferta de matéria-prima para a indústria, até que se implementasse a concessão florestal.

Nas disposições transitórias da LGFP encontram-se as normas da transição. Primeira regra: os planos de manejos florestais aprovados e em execução serão vistoriados por dois órgãos. Um deles, integrante do SISNAMA, avaliará o andamento do manejo florestal; o outro, órgão fundiário, a situação da ocupação.

Dois situações são previstas: a) Execução inadequada do manejo florestal. Neste caso, os detentores do Plano serão notificados. Se não houver atendimento das exigências, o Plano será cancelado e a área correspondente de manejo desocupada e submetida à licitação; b) Execução adequada do manejo florestal. Nesta situação, a área será submetida a processo licitatório. Até lá, as áreas manejadas permanecerão

sob a responsabilidade do detentor do Plano, que poderá dar continuidade às atividades de manejo, por até dois anos, mediante assinatura de contrato com o poder concedente, o SFB.

O número de Contratos de Transição firmado com o poder público federal é irrisório até então. São apenas 11, todos no estado do Pará<sup>83</sup>. A solicitação desses contratos implica o reconhecimento da precariedade na ocupação e esta, muito provavelmente, deve ter sido a principal razão para poucas solicitações.

Outro ponto que gerou muita tensão, também demanda do agronegócio e da bancada ruralista do Congresso Nacional, foi a briga pela garantia de prioridade no processo licitatório de concessão de unidades de manejo para os que já detêm o PMFS nas áreas e em funcionamento.

O que foi proposto para o contrato de transição foi levar todas as unidades de manejo em áreas públicas a um processo de licitação. E, ao concorrerem, o então detentor do plano de manejo aprovado e em funcionamento não tinha qualquer prioridade. Na prioridade estaria o reconhecimento de alguma vantagem. No entanto, a aprovação do PMFS foi um ato ilegal e que passou a ser revisto pelo poder público. O que se propôs foi o ressarcimento do investimento pelo ganhador da licitação.

### **3.5. Mais ou menos Ibama?**

A proposta de criação do SFB foi levada ao Ibama para conhecimento. Na concepção estava a necessidade de fornecer independência e estabilidade ao mercado com a criação de um endereço institucional certo, além da necessidade de separar as competências, diante de um potencial conflito de interesses entre as diversas funções públicas relacionadas ao setor florestal.

A comissão de servidores criada para discutir a proposta concluiu pela busca da ampliação das competências propostas para o SFB e para o Ibama, no âmbito de sua Diretoria de Florestas.

O Ibama, como executor da Política Nacional de Meio Ambiente, podia ter ou já possuía várias das atribuições propostas, muitas “relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental” (artigo 2º, inciso II, Lei nº7.735/1989). À sua diretoria de florestas coube coordenar, supervisionar, regulamentar e orientar as execuções das ações federais referentes ao reflorestamento, acesso, manejo e uso sustentável dos recursos florestais.

---

<sup>83</sup> Informação disponível em: [www.mma.gov.br/sfb](http://www.mma.gov.br/sfb). Acesso em 11/02/2011.

Nela estão, por exemplo, atividades de: a) disciplinar o manejo florestal e o uso de seus produtos e subprodutos; b) coordenar a geração, a sistematização e a disponibilização de informações florestais; c) implementar ações de monitoramento, avaliação e controle relativos ao uso dos recursos florestais; d) coordenar, promover e executar ações, pesquisas e estudos para valoração econômica de bens e serviços ambientais.

Como se vê, muitas dessas atividades acabaram sendo transferidas para o SFB, que passou a criar e manter um sistema de informações florestais; e a propor estudos de mercado para produtos e serviços florestais e planos de produção florestal sustentável.

Ademais, o governo não podia ter previsto as concessões florestais sob bases institucionais frágeis, limitado e em processo de pulverização de suas competências. Saíram em defesa dos órgãos ambientais fortalecidos, principalmente na área florestal, os Deputados Sarney Filho/MA e Vanessa Grazziotin/AM.

Por outro lado, como poderia ser possível aumentar o escopo de atuação do Ibama, quando ele não dá conta da sua função principal? Sob uma nova ótica, discutiram uma instituição não mais de comando e controle, mas de educação ambiental, informação e capacitação. Se não estiverem fortes e se não forem capazes de realizar suas funções, os planos de manejo concedidos tenderiam ao colapso.

Na defesa da criação do SBF estava o forte argumento de que a execução e a fiscalização centradas na mesma instituição possibilitam o risco de tender para a deterioração do sistema.

Essas funções são bem distintas e assim deveriam ser (e foram) mantidas. Ao Ibama coube fiscalizar, licenciar e aprovar os Planos de Manejo para as áreas federais; ao SFB, as ações de gestão das florestas, via contratos de concessão, bem como o fomento, a assistência técnica às atividades florestais e a manutenção de um sistema de cadastro florestal.

Além de ter perdido parte de suas atribuições ou ao menos deixado de se envolver em áreas estratégicas para as florestas brasileiras, o Ibama também não receberia parte do montante dos recursos financeiros oriundos dos preços das concessões florestais em áreas de domínio da União. A ele, caberia apenas um percentual desses recursos em concessões em áreas de Florestas Nacionais. Esse fato levou a crer que este modelo de repartição dos recursos viria a beneficiar apenas o órgão gestor, o SFB.

As preocupações nessa linha foram amenizadas com alguns ajustes no conteúdo do projeto na Câmara dos Deputados. Para as concessões geridas pela União, estabeleceu-se que uma parcela do valor mínimo pago anualmente pelos

concessionários seria destinada ao Ibama para utilização restrita das atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e do desmatamento.

Outras modificações minimizaram o impacto que o PL geraria aos servidores. Por conta dos inúmeros desgastes, o quadro do Ibama negou-se a ajudar a compor o SFB. Conseguiu-se impedir que seus servidores fossem lotados no novo órgão gestor sem a anuência da entidade de maneira a evitar desmonte na sua estrutura técnica.

### **3.6. Soberania ameaçada e agravada pela força de um Estado fraco**

“Benefício aos estrangeiros” foi o anúncio do abaixo-assinado, acompanhado por um manifesto escrito pelo geógrafo Aziz Ab’Saber (AGÊNCIA CARTA MAIOR, 2005), condenando o projeto que trata da gestão de florestas públicas para a produção sustentável. No documento, estava a preocupação de que os interesses estrangeiros, notadamente os norte-americanos e europeus, atuassem por meio de ONGs interessadas na exploração sustentável e acessassem os recursos da biodiversidade brasileira.

Em 2005, em meio à tramitação do PL, notícias veiculadas em jornais do estado do Pará<sup>84</sup> expuseram um relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho da Amazônia (GTAM). Composto por integrantes da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e de órgãos de Inteligência das Forças Armadas e da Polícia Federal, o documento apontava a atuação de várias ONGs na Amazônia para atendimento dos interesses de outros países.

O Relatório de Situação, assim denominado, teve repercussão durante toda a tramitação do PL e foi alvo de Audiência Pública na Câmara dos Deputados em 2007<sup>85</sup>. Nela, o Ministério da Defesa trouxe o número de ONGs que operam no Brasil: 250 mil. Destas, 29 mil recebiam, na época, recursos governamentais e 320 haviam sido cadastradas na Amazônia. A estimativa, no entanto, era de que até 100 mil ONGs estivessem operando na região.

A notória cobiça internacional pode envolver, cogitaram-se, motivações ocultas e até escusas. Quais os interesses que as movem? O que estão fazendo? Onde estão? Financiadas por quem? Eram essas as principais perguntas no Senado Federal. Sem respostas, a defesa de que o PL poderia proteger muito mais interesses externos nortearam as posições de Mozarildo Cavalcanti/RR, Geraldo Mesquita Júnior/AC e Amir Lando/RO: “Thatcher, Gorbachev, Al Gore. Todos disseram, com todas as letras,

---

<sup>84</sup> Jornal O LIBERAL. Ano LIX, nº 31.025. Belém, 17/05/2005.

<sup>85</sup> Câmara dos Deputados, 2007. **Debate sobre Relatório de Situação, elaborado pelo GTAM**. Notas Taquigráficas. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. Audiência Pública, 20/3/2007. 88p.

que o Brasil precisa negociar a Amazônia para pagar a dívida externa, que a Amazônia não é patrimônio do Brasil, mas da Humanidade”<sup>86</sup>

Parlamentares que sustentaram os interesses estrangeiros na Amazônia argumentaram que há uma ligação direta do capital financeiro internacional aos interesses precisos: o acesso ao patrimônio genético e mineral. Atuando sob o manto da preservação ambiental, do respeito aos direitos das comunidades locais e da exploração sustentável, também colocaram em xeque o MMA. Ao receber recursos financeiros de bancos e instituições internacionais (cooperação Técnica Alemã/GTZ, Banco Alemão de Desenvolvimento/KFW, Banco Mundial, Global Environment Found/GEF), tendem a manipular políticas públicas que possam manter a Amazônia engessada, transformando-a em reserva de mercado.

Não foi por outra razão que o PL acabou sendo divulgado como um Projeto que “legitima o saque às riquezas contidas nas florestas brasileiras por empresas e organizações estrangeiras”<sup>87</sup> e que atende aos interesses dos grandes grupos madeireiros nacionais ou internacionais, restringindo o Estado em estabelecer as estruturas legais e institucionais de legitimação da ordem mercantil na exploração da coisa pública (RIBEIRO & CASTRO, 2008).

A pretensa internacionalização da Amazônia conectava-se a vários instrumentos permissivos do processo licitatório e às regras dos editais, relativo: aos requisitos de habilitação; à possibilidade de terceirização de atividades; e ao risco de concentração de extensas áreas de florestas, ampliando-se com a formação de consórcios empresariais.

Os critérios para habilitação foram alvo de muitas emendas que se preocuparam em garantir que apenas empresas brasileiras sediadas no país pudessem participar da licitação. No âmago dessas emendas estava a necessidade de garantir que não houvesse empresa estrangeira, capital estrangeiro e, até, gestor estrangeiro. Como se vê, foi grande a preocupação de que houvesse previsão de empresa de capital internacional gerir as áreas objeto de concessão florestal.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 171, estabeleceu o conceito de empresa brasileira (inciso I) e de empresa brasileira de capital nacional (inciso II). Entendeu-se, no entanto, ser necessária a sua revogação (Emenda Constitucional nº 06/95) a fim de garantir o tratamento igualitário dos capitais, independentemente de sua origem.

Mas é no artigo 1º, § 1º da Lei 5.079/71 que reside ainda um dos maiores imbróglis relacionados às regras para aquisição de imóvel rural por estrangeiros

---

<sup>86</sup> Diário do Senado Federal, 02/02/2006, pg. 02864.

<sup>87</sup> <http://www.horadopovo.com.br/2006/fevereiro/03-02-06/pag5a.htm>. Acesso em 12/06/2010

residentes no País e por pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Estão também sujeitas às mesmas regras as pessoas jurídicas brasileiras, desde que delas participem pessoas estrangeiras e que tenham a maioria do capital no exterior e lá possuam sede. Algumas ONGs que atuam no Brasil e empresas madeireiras possuem este perfil.

A questão levantada dizia respeito à validade deste dispositivo face à Constituição Federal. Entendeu o Parecer da Advocacia Geral da União, AGU<sup>88</sup>, com base na Constituição de 88 e mesmo com a revogação do seu artigo 171, a não recepção do § 1º do art. 1º da Lei nº5.709/71. Ou seja, a Constituição brasileira não faz distinção entre estrangeiro e brasileiro quanto à utilização de coisas no Brasil, podendo ela, se regularmente registrada no País, concorrer ao processo licitatório e explorar os recursos florestais. E assim tratou a Lei: “Somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País” (artigo 19º, inciso II, § 1º).

No entanto, o legislador está autorizado a estabelecer as regras quanto ao capital estrangeiro no país, respeitados os limites constitucionais de interesse, independência e soberania nacionais.

Ainda que a Lei nº5.079/71 e as modificações posteriores tenham imposto restrições à aquisição de terras por estrangeiros no Brasil, dentre elas, a limitação do tamanho das áreas, 45% das áreas cadastradas em nome de estrangeiros estão nos Estados que compõem a Amazônia Legal<sup>89</sup> - fato que gerou embates acirrados no Parlamento e em todas as reuniões realizadas nos estados da Amazônia Legal.

Qualquer empresa, nacional ou internacional, como se vê, consegue comprar terras na Amazônia e de maneira legal. O PL dificulta, ao contrário, que isso venha a permanecer. Ninguém terá a posse da terra, mas apenas o direito ao manejo sustentável da floresta. Muito provavelmente isso tenha reforçado o apoio do MD que concluiu pela inexistência de ameaças à soberania do País.

Aliás, a defesa tem como princípio a não admissão de territórios vazios. Ou seja, os espaços devem estar ocupados para que haja vigilância dos territórios. Sua única condição foi, ademais, atendida: ouvir o Conselho de Segurança Nacional quando tratar de concessões em áreas de faixa de fronteira, o que amplia as garantias para a defesa do território.

---

<sup>88</sup> Parecer da AGU, publicado no Diário Oficial da União, em 22/01/99.

<sup>89</sup> Câmara dos Deputados, 2007. **Debate sobre questões relativas a vendas de terras na Amazônia.** Notas Taquigráficas. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional. Audiência Pública, 28/11/2007. 33p.

O medo ainda é o de que a LGFP pudesse vir a favorecer a abertura de uma imensa porta que vislumbra um campo mais rico que a própria madeira: a biopirataria em extensas áreas e localizadas em região sensível a uma variedade de pressões e complexa em suas variadas dimensões. Por outro lado, no discurso nacionalista estavam apenas algumas tentativas para desconstruir a proposta. Por que, afinal, esse nacionalismo?

Empresas internacionais ou de capital estrangeiro poderão vir a ser parceiros, formais ou informais, das atividades de concessão. No Pará, é comum que compradores europeus, principalmente, se aliem aos produtores e às serrarias para aquisição de madeiras processadas. Os concessionários, detentores de planos de manejo para exploração de recursos e serviços da floresta em extensas áreas e por longo tempo, está livre para assumir relações que o mercado exige. Fechadas as porteiças, como controlar o exercício de atividades não previstas nos editais de licitação ou nas regras da concessão? Como evitar que se desenvolvam pesquisas, montem laboratórios, e explorem a biodiversidade?

A biopirataria ocorre independentemente das florestas serem objeto de concessão, mas se amplia. Essa possibilidade permeia outro ponto relevante, sujeito a inúmeros questionamentos em várias esferas do governo e da sociedade civil: a incapacidade do poder público em gerir, controlar, monitorar e fiscalizar todo o processo de acesso, uso e exploração das florestas submetidas à concessão, consoante os Planos de Manejo Florestais aprovados, especialmente em áreas extensa e de difícil acesso.

Ainda sob o impacto da aprovação da Lei de Biossegurança (Lei nº11.105/2005), as entidades que atuam em defesa do meio ambiente tiveram que enfrentar essa nova polêmica no Congresso. Ainda que o texto da Lei (e até do PL) vede explicitamente a outorga de direitos de acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa ou bioprospecção (artigo 16 § 1º, inciso II), há a preocupação de que o poder público não tenha condições de monitorar todas as atividades desenvolvidas pelos concessionários.

Questiona-se não somente à capacidade de ação estatal para fazer valer suas normas legais, mas, fundamentalmente, à eficiência, eficácia e efetividade do sistema de controle e monitoramento governamental sobre as áreas florestadas do país. Questiona-se, ainda, a capacidade do Estado em governar, instituir e fazer valer as normas e regulamentações públicas na totalidade de seu território.

Se assim for, o PL se revestiu de uma legalidade que não teve, assumindo um controle que não terá e garantindo um uso sustentável que não existirá. Ao propor esta política o Estado parece ter assumido essa premissa: da eficiência no controle,

no monitoramento e na fiscalização. Mas é possível buscar estrutura de porte compatível para, então, pensar em agir?

É possível fiscalizar sem a ajuda da Polícia Federal e do Exército Brasileiro? “Não tem Poder Público nenhum que consiga fiscalizar”; “Nem o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), nem o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), nada possibilita a fiscalização”; e “Estamos falando de um projeto que é um blefe; colocaremos em risco o patrimônio público” são frases de parlamentares, ONGs, movimentos sociais e de sindicato de indústria madeireira, respectivamente. Todos pareceram coadunar com a impossibilidade de o Estado fazer valer o seu poder. E, de fato, onde está ele, a propósito, que ainda não consegue ordenar o caos fundiário na Amazônia brasileira? E mais: como conceder uma área sobre a qual não se tem controle?

As instituições públicas estão desaparelhadas, são inoperantes e arcaicas. Ibama e Incra foram citadas nesse ambiente escasso: não há técnico ou técnico capaz; não há recurso ou o recurso não chega a tempo; quem deveria participar é demandado para outra atividade, pois concentra várias delas. Há excesso de processos e de procedimentos; normas exaustivas, fechadas em torno de si mesmas, de efeito e alcance reduzido e de generalidades que não resolvem as particularidades da heterogeneidade que marca a geografia brasileira. São os reflexos das disfunções da burocracia tratadas por Weber & Cohn (1956). Esses são alguns exemplos de que o Estado esbarra em si mesmo e passa a “condenar pessoas por todo tipo de bandidagem” (p.33).<sup>90</sup>

Os empreendedores de atividades que utilizam os recursos naturais e causam degradações ambientais, gerando externalidades negativas e custos sociais, se valem, muitas vezes, segundo BURSZTYN (2004), do argumento liberal para evitar o controle público. O texto aprovado, contudo, contém um complexo conjunto de mecanismos de controle técnico, jurídico e social (tabela 14) com vistas a minimizar os riscos inerentes a um contrato para exploração de um recurso natural em ambiente de fragilidade estatal. Dentre eles, estão as estratégias de monitoramento e as restrições ao concessionário.

---

<sup>90</sup> Câmara dos Deputados, 2005. **Considerações sobre gestão de florestas públicas para produção sustentável**. Notas Taquigráficas. Comissão Especial - Gestão de Florestas Públicas. Audiência Pública, 19/04/2005. 60p.

Tabela 14 – Controle governamental previsto no PL.

| <b>Tema</b>                             | <b>Mecanismos</b>  |
|---|--|
| Licitação                               | As concessões só poderão ser outorgadas mediante processo de licitação pública   |
| PAOF                                    | Só poderá haver concessões em áreas contidas no PAOF   |
| Aprovação do PAOF                       | O PAOF poderá ser submetido a manifestação da Comissão nacional de Florestas Públicas que inclui representação do poder público e da sociedade civil   |
| Consulta pública do lote                | Cada lote de concessão contido no PAOF deverá ser precedido de consulta pública, incluindo audiência pública na região da concessão  |
| Ato de justificativa                    | Antes de cada licitação o poder público deverá publicar ato justificando a conveniência da concessão florestal   |
| LP                                      | Uma área só pode ser incluída no edital de licitação de concessão florestal com licença prévia emitida pelo órgão ambiental competente   |
| Empresa Brasileira                      | Só podem participar da licitação empresas brasileiras constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil  |
| Internet                                | Toda documentação gerada sobre os processos de concessões, incluindo relatórios, licenças e contratos deverão estar disponíveis na internet  |
| Garantias                               | O poder concedente exigirá garantias compatíveis com o risco do empreendimento   |
| Critérios de seleção                    | O vencedor da licitação será definido por: a) melhor preço; b) menor impacto ambiental; c) maior benefício socioeconômico; d) maior agregação de valor local; e) maior eficiência  |
| Prazo                                   | Os contratos serão de no máximo 40 anos sem possibilidade de renovação   |
|   | Ao final dos 10 primeiros anos de aplicação da lei não mais do que 20% da área passível de concessão poderá ser concedida  |
| Evitar monopólio                        | Será obrigatório que cada lote de concessão tenha unidades de tamanhos pequenos, médios e grandes para garantir acesso ao maior número de produtores   |
|   | Nenhum concessionário poderá obter (individualmente ou em consórcio) mais de 2 contratos em cada lote.   |
|   | Cada concessionário terá um % máximo de área de concessão florestal definido no PAF.   |
|   | Ao final dos 10 primeiros anos de aplicação da lei nenhum concessionário poderá concentrar (individualmente ou em consórcio) mais de 10% do total de áreas sob concessão florestal em cada esfera de governo   |
| Sistema de Gestão de Florestas Públicas | O sistema de gestão das florestas públicas contará com 4 entes: a) poder concedente exercido pelo MMA no nível Federal; b) SFB; c) CGFLOP; d) órgão ambiental licenciador.   |
| FNDF                                    | Com recursos oriundos das concessões será formado o FNDF que será gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro. O FNDF contará com um conselho consultivo com representação da sociedade civil, poder público federal e dos outros entes federados.                                    |
| Fiscalização das Concessões             | Instâncias de controle: a) Ibama e órgãos ambientais dos estados fiscalização o cumprimento dos planos de manejo; e b) SFB e outros gestores estaduais fiscalização o cumprimento dos contratos de concessão. Serão obrigatórias ainda auditorias externas no mínimo a cada 3 anos |
| Encerramento das concessões             | O poder público pode encerrar a concessão se não forem cumpridas as cláusulas do contrato ou por motivo de interesse público aprovado pelo Congresso.  |
| Relatórios                              | O SFB deverá enviar ao Congresso Nacional e ao Conama, até o dia 31 de março de cada ano, relatório sobre o sistema de concessões. Após 5 anos de aplicação da lei será feita uma avaliação dos aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação da Lei            |

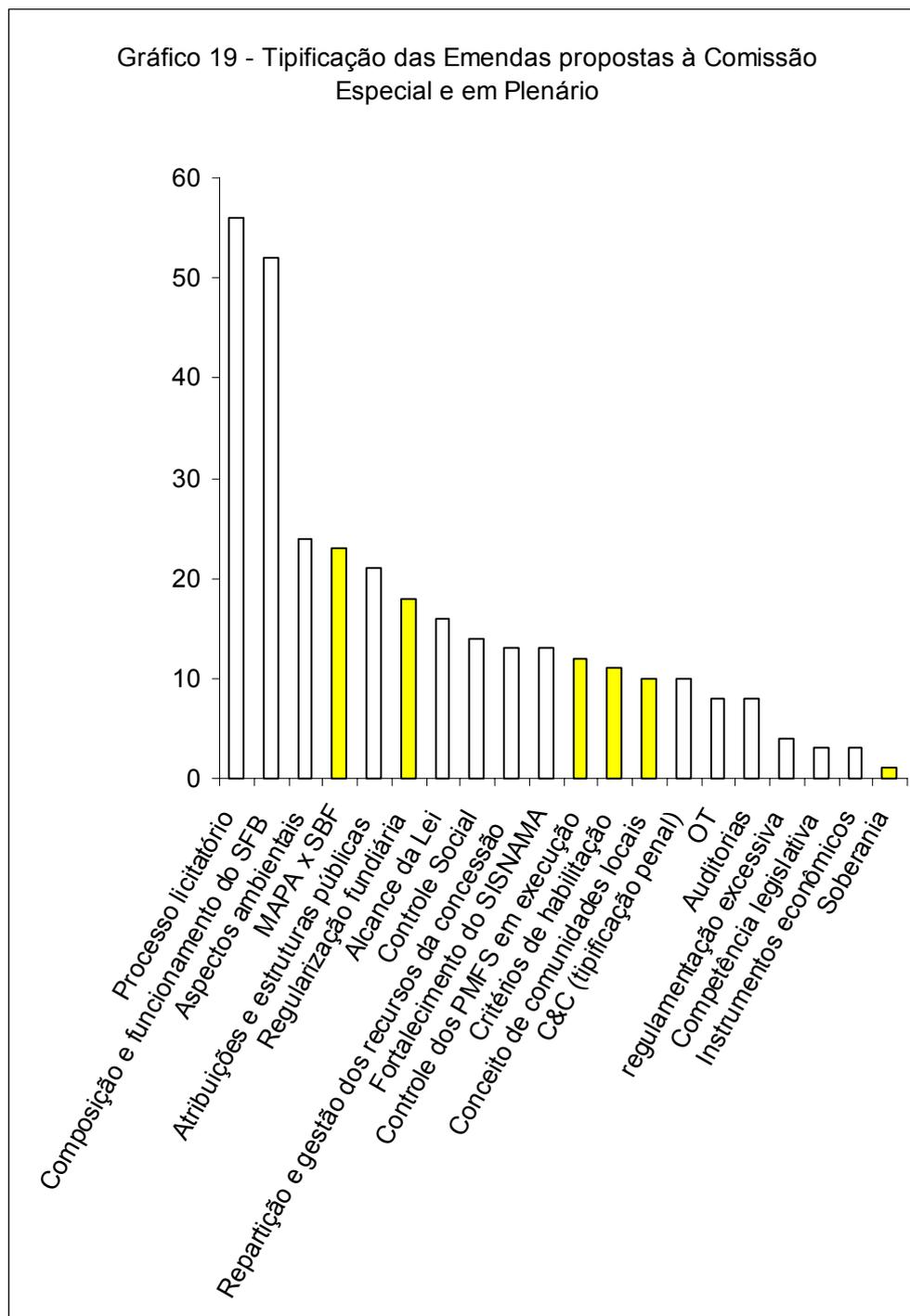
Fonte: Parecer do relator às emendas do Senado ao Substitutivo da Câmara ao PL nº 4.776/2005. p.7.  
Elaboração própria, 2010.

Além das audiências e consultas públicas realizadas em comunidades locais em situações específicas previstas na legislação, existem três órgãos colegiados que possibilitam a participação social no processo decisório da gestão florestal.

O primeiro deles é o Conama, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA. É um colegiado representativo dos órgãos federais, estaduais e municipais de meio ambiente, do setor empresarial e da sociedade civil. O segundo é a Conaflor, que fornece as diretrizes para a implementação das ações do PNF e permite articular a participação dos diversos grupos de interesse no desenvolvimento das políticas públicas do setor florestal brasileiro. Por fim, a CGFLOP, órgão de natureza consultiva do SFB tem a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas brasileiras, e também manifestar-se sobre o PAOF.

O gráfico 19 detalha o conteúdo de todas as emendas oferecidas, independente de aprovação de admissibilidade ou de mérito. Em seguida, há uma descrição dos conteúdos tratados em cada conjunto de emendas.

Gráfico 19 - Tipificação das Emendas propostas à Comissão Especial e em Plenário



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria, 2010.

É curioso observar que os maiores embates, em destaque no gráfico 19, não corresponderam ao maior número de emendas apresentadas. O maior exemplo está no debate sobre segurança nacional/ameaça à soberania. Uma única emenda tratou de permitir ao MD, Ministério da Justiça (MJ), MCT ou Ministério das Relações Exteriores (MRE) o veto, a qualquer tempo, da exploração de florestas públicas

quando, a seu critério, representar prejuízos para os interesses estratégicos, técnicos e de segurança do País.

Ficou claro, assim, que as emendas não tentaram alterar o escopo do PL, mas de aperfeiçoá-lo. Nota-se, ainda, que os temas “regularização fundiária” e “MAPA x SFB” originaram da bancada ruralista, preocupada assegurar o direito das posses legais; em retirar a silvicultura do escopo do PL, mantendo-a no MAPA; e em enfatizar a inexistência de vínculo entre as florestas plantadas e o SFB.

O maior número de emendas apresentadas tratou dos seguintes conteúdos:

- Processos licitatórios: limite de área e de contratos a conceder (19%), obrigações do concessionário (14%), prazos contratuais (12%), garantias (10%), regras de suspensão de contrato (8%), dentre outros.
- Composição e funcionamento do SFB: regras para aquisição, indicação, e redistribuição de pessoal; criação de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS); restrições a cargo diretivo; nomeação da diretoria e quarentena (67%). Vale mencionar que 4 (quatro) emendas propuseram suprimir a criação do SFB, como meio de incrementar as atribuições da Diretoria de Florestas do Ibama.
- Aspectos ambientais: regras para uso da reserva legal (25%), exigência para apresentação de estudos ambientais no processo de concessão (20%), possibilidade de comércio de carbono (12%), dentre outros.

O conteúdo dos outros itens tipificados é, a seguir, resumido:

- Atribuições e estruturas de instituições públicas, especificamente: Ibama, Conama, Conaflor, SFB, MMA e MAPA.
- Regularização fundiária: preocupou-se em assegurar os direitos de posse exercidos mansa e pacificamente em terras públicas, realizando, inclusive, a titulação de áreas de até 2.500 hectares, de acordo com o limite constitucional.
- Alcance da Lei: objeto da concessão restrito às concessões em florestas nacionais, estaduais e municipais (40%); e exclusão dos biomas mata atlântica e cerrado.
- Controle social: via audiência pública para discussão do edital de licitação; relatórios de gestão enviados para análise do Conama e do Congresso Nacional; e submissão do PAOF à consulta por região.
- Repartição, uso e gestão dos recursos oriundos da concessão, de maneira mais equitativa e justa, já que os órgãos estaduais de meio ambiente e o próprio Ibama ficariam com valores mais reduzidos que o SFB, por exemplo.
- Fortalecimento do SISNAMA: O PL gerou dúvida em relação à centralização excessiva no governo federal. Desta forma, as emendas buscaram,

basicamente, distribuir as competências já garantidas pela Constituição Federal e por outras normas ambientais, a exemplo da resolução Conama 237/97. O PL, por fim, alterou o artigo 16 do Código Florestal, descentralizando a gestão florestal, ao delegar aos Estados a responsabilidade sobre a gestão dos recursos florestais, incluindo o controle e monitoramento dos PMFS.

- Os PMFS aprovados e em execução em áreas públicas foram alvo de muitas discussões e poucas emendas, quando comparada com as demais.
- Os critérios para habilitação: as emendas apresentadas preocuparam-se em garantir que apenas empresas brasileiras, sediadas no país pudessem participar da licitação. A idéia em todas as propostas de emendas é a de garantir que não haja empresa estrangeira, capital estrangeiro e, até, gestor estrangeiro.
- C&C: penalidades para infrações ambientais e contratuais, com alterações na lei de crimes ambientais.
- Ordenamento Territorial (OT): exigências para a realização de ZEE, políticas de planejamento para o setor florestal e zonas de uso restrito para comunidades.
- Auditorias: prazos, envolvimento do órgão fundiário.
- Regulamentação excessiva: supressão de audiência pública para discussão do edital de licitação ou da consulta do PAOF; restrição do campo de atuação da CGFLOP. Dentre os principais argumentos apresentados nessas emendas encontra-se o excesso de procedimentos e formalidades que burocratizam sobremaneira o processo licitatório.

#### **4. Conclusão**

As dificuldades para encontrar os meios legais para a exploração dos recursos florestais de forma sustentável forneceram os elementos necessários à decisão presidencial. A construção de uma política pública, no entanto, precede de muitas negociações e, muitas vezes, os impasses criados não dão a fluidez necessária ao processo.

O novo modelo de gestão florestal proposto não foi diferente. No entanto, é curioso notar que todos os pontos polêmicos foram equacionados por meio de acordos. Os interesses dos atores políticos envolvidos, apesar de diferentes, não se mostraram conflitantes a ponto de obstruir o PL e puderam ser conciliados. Muitos deles, todavia, foram negociados por decisão e influência partidária.

Dentro do Congresso Nacional, a polêmica mais emblemática girou em torno da necessidade de regularização fundiária antes mesmo da aprovação da lei, diante da previsão de concessão florestal em áreas públicas já ocupadas ou convertidas para

uso alternativo do solo. As maiores demandas trataram do reconhecimento das posses legítimas, que garantiria aos ocupantes os direitos estabelecidos em norma jurídica específica. Por conseqüência, novos embates voltaram-se para a busca de alternativas que preservassem esses direitos, especialmente quanto já existiam planos de manejo em áreas públicas em execução.

Ainda dentro do Congresso Nacional, em especial, do Senado Federal, debates acirrados sustentaram os interesses estrangeiros na Amazônia e, por conseguinte, a internacionalização da Amazônia, o acesso ao patrimônio genético e ao conhecimento das populações tradicionais associado ao uso da biodiversidade. A fragilidade do Estado e a sua incapacidade de gerir os sistemas de controle e monitoramento governamental sobre as áreas florestadas do país, também foram expostas.

Essas questões tiveram maiores repercussões na mídia, que vendeu idéias acerca da ameaça à soberania nacional, com a possibilidade de internacionalização da Amazônia. Por traz do argumento: a privatização das florestas brasileiras via instrumento de concessão florestal.

Desta forma, o PL definiu claramente o conceito de florestas públicas, não as dissociando da base fundiária. Ou seja, o direito de propriedade dos recursos florestais se dá quando há o domínio sobre a terra. Sendo públicas, as florestas podem ser concedidas, pelo poder público, para exploração de terceiros. E isso não configura, de maneira alguma, a privatização da área: “florestas permanecem florestas e públicas”.

Os servidores do Ibama, por meio de sua associação, geraram mobilizações dentro do Congresso Nacional. Como grupo institucionalizado, foram os únicos formalmente contrários à aprovação do PL.

Percebe-se, por fim, que as emendas apresentadas à CE buscaram aperfeiçoar o PL, tendo em vista, apesar das polêmicas, o interesse na sua aprovação. Os atores políticos compartilharam em fornecer um marco legal para a regulação das florestas públicas em que se viabiliza o uso e de exploração das florestas em bases legais e sustentáveis. Vislumbrou-se a redução da crise no setor produtivo, a ampliação de oferta de matéria-prima para a indústria, o reaquecimento da economia regional e a minimização dos impactos sociais e econômicos decorrentes da suspensão dos planos de manejo em áreas públicas.

## CONCLUSÃO

*“Um camponês sofria.*

*Peregrinou por dias em busca de um grande sábio que rondava o seu País*

*Ao encontrá-lo, sentou-se diante dele, ávido por conselho:*

*- Minha vida é um inferno! Moro num pequeno barraco com minha esposa, meus 6 filhos e minha sogra! As crianças gritam o dia todo, minha mulher vive em pé de guerra comigo, minha sogra é uma pessoa odiosa e tudo que temos para nos sustentar é uma pequena criação de bodes! O que devo fazer?*

*- Coloque os bodes para dentro de sua casa.*

*Algum tempo depois, o camponês volta ao sábio:*

*- Minha vida continua uma desgraça! As crianças ficaram doentes, minha sogra quer me matar, tem sujeira pela casa inteira e minha mulher está ameaçando sair de casa! Tudo que era ruim piorou! O que eu devo fazer?*

*O sábio então sugere, para alívio do pastor:*

*- Tire os bodes de sua casa.”*

Fábula do bode. Adaptada. Disponível em:  
<http://lacunas2.blogspot.com/2007/04/parbola-do-bode.html>. Acesso em 05/01/2011.

Florestas, naturais ou plantadas, ocupam mais da metade do território brasileiro. Em áreas públicas, um quarto. Mais de 90%, na Amazônia Legal. Eram esses os dados divulgados pelo MMA e pela SBS, em 2006<sup>91</sup>. Públicas ou não, são bens de interesse comum. Ao detentor das riquezas dos produtos e serviços da floresta, cabe o exercício do direito de uso de maneira relativa. Mas qual deve ser a destinação da maior parte das áreas de florestas, que estão sob domínio público?

O que fazer com as áreas públicas, que estão sob ameaças constantes de ocupação ilegal? Como reduzir o desmatamento na Amazônia Legal? Como garantir o uso das florestas em bases legais e sustentáveis? Como aumentar a oferta legal de madeira e desenvolver o setor florestal? E mais: sem área para exploração legal em bases sustentáveis, onde, então, é possível realizar o manejo florestal?

O processo de negociação de novas regras para a gestão e exploração de florestas públicas lembra a fábula do bode. Mudanças nas regras de manejo florestal em áreas públicas foram um dos primeiros passos para a gestão dos recursos florestais. Implicaram, todavia, o estrangulamento do setor produtivo a partir da suspensão, em 2003, de todos os planos de manejo em áreas com títulos precários. O

---

<sup>91</sup> Sociedade Brasileira de Silvicultura, 2006; BRASIL, 2008a.

cancelamento desses planos e as dificuldades para aquisição de novos manejos inviabilizaram o funcionamento das atividades florestais na Amazônia Legal.

A situação de insolvência de muitas madeireiras se evidenciou. Agravou-se com as inúmeras ações conjuntas entre o Ibama e a Polícia Federal voltadas para o combate ao desmatamento e à extração ilegal de madeira na Amazônia Legal, notadamente no Pará.

E mais: a Portaria 10/2004/MDA/Incrá veio tentar qualificar o cadastro do Incra em relação às áreas federais da Amazônia, por meio do georreferenciamento. Propôs bloquear novas solicitações de declarações de posse para evitar ampliar as dificuldades para a implantação do processo de regularização e destinação das áreas federais. Com ela, as declarações de posse deixaram de ser utilizadas para requerer a autorização para exploração florestal no Ibama.

Sentia, o setor madeireiro, a morte por inanição: sem área para exploração madeireira e planos de manejo suspensos, cercados estavam pelas operações de ação e combate ao desmatamento e às atividades ilícitas vinculadas.

O alto grau de ilegalidade do setor madeireiro, associado à ocupação ilegal de terras públicas e da execução de planos de manejo fraudulentos, levou não somente ao estrangulamento do setor, mas à necessidade de encontrar uma saída que viabilizasse a exploração legal e a conservação das florestas. A concessão florestal veio como promessa de garantia para o abastecimento de matéria-prima necessária à retomada da indústria madeireira.

As crises anunciadas evidenciaram um problema político e tiveram, assim, as chances de se tornarem prioridade nas agendas de decisão. E de fato assim foi. Associada a elas, as mudanças na estrutura política de um novo governo em 2003 e as possibilidades de uso para a floresta (e não somente a sua preservação), ampliaram as chances da construção de uma política pública que reconheceu a vocação florestal da Amazônia.

Sem saída, o setor florestal foi seduzido pela alternativa apresentada pelo governo federal: a Gestão de Florestas Públicas, objeto do Projeto de Lei nº4.776/2005.

Coube ao Estado decidir, diante das crises no setor madeireiro, evidenciadas entre os anos de 2004 e 2005, sobre a gestão dos recursos florestais em áreas de seu domínio. A solução apresentada no corpo do PL nº4.776/2005 propôs a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Nela, o Estado instituiu um novo regime de exploração: as concessões florestais, bem como o de propriedade: a manutenção da dominialidade pública.

O PL foi apresentado aos atores político como uma tábua de salvação para a economia local, para a redução dos problemas sociais e para o meio ambiente. Seduzidos pelo canto da sereia ou aliviados por longe poder avistar os bodes, o atores políticos foram convencidos da única saída possível: o apoio ao PL, que traria novas áreas para exploração florestal. Melhor ainda: sem necessidade de aquisição de terras, poderia o setor madeireiro dispor de boa parte de seu capital para o investimento da atividade em si.

Teve o PL, de fato, rapidez de consenso? Houve, a propósito, consensos? E, de fato, resultou de união (improvável?) de atores?

A rapidez da aprovação do PL depende do ponto de partida. De fato, houve grande agilidade na tramitação da proposta dentro do Congresso Nacional, especialmente se comparada com as principais legislações ambientais em vigor. Ela é reflexo, no entanto, de um longo e difícil processo anterior de discussão que envolveu os setores ambiental, econômico, social e político.

Pela sua origem no executivo e tramitação em caráter de urgência constitucional, o PL recebeu tratamento privilegiado no legislativo: andou mais rápido e ganhou maiores chances de aprovação. As vantagens dessa característica foram ampliadas pela atuação não autônoma do governo das pressões da sociedade civil, típico do modelo pluralista que a sociedade brasileira experimenta em muitas situações.

Uma série de reuniões, audiências públicas e seminários ajudaram na elaboração, articulação e estruturação da proposta. A construção prévia do PL com uma variedade de segmentos produtivos e os movimentos sociais de atuação e importância para a Amazônia possibilitou arranjos e acordos que favoreceram a entrada da matéria no Congresso Nacional já em fase de negociação avançada.

Encontraram espaços de discussão, acordos e de acolhimento das diversas demandas, que terminaram por consubstanciar um processo diferenciado de construção de política pública. Ao incorporar um ambiente de componente técnico e político, a proposta não surpreendeu os interlocutores e ganhou uma base de apoio com certo grau de legitimidade. O envolvimento de um conjunto variado de atores, divergente em suas percepções, visões e projetos para a Amazônia tendeu, independentemente de suas posições, a proporcionar, ao menos em parte, a impressão de que se tornaram partícipes de um processo político importante, o que os tornam parceiros, também, na defesa do PL.

A **construção conjunta da proposta** como fato importante para a aprovação do PL foi citada por 9% dos entrevistados, com predomínio para os atores do poder executivo federal.

Mas foram os **acordos negociados** que forneceram um quê de consenso ao processo de concepção, construção de alternativas, aprimoramento do corpo do PL e de sua aprovação. Um consenso que precisou ser construído, a partir da necessidade de conciliar interesses. Atores imbuídos de princípios ideológicos conflitantes viram diante de si a alternativa de jogarem do mesmo lado e buscaram, em razão de importantes crises no setor madeireiro, na área fundiária e na esfera ambiental, uma saída para a atrofia que vivenciavam.

Houve predomínio de atores com a visão socioambientalista na defesa da conciliação entre o uso sustentável e a preservação. Juntos, se caracterizaram por idéias e valores próprios, por um sistema de crenças (*beliefs*) sobre o mundo e a política pública em si. Conseguiram influenciar os diferentes níveis de governo para verem políticas públicas voltadas para a satisfação de suas crenças.

Assim, todo o setor madeireiro, governamental ou não estatal, mostrou que incorporou, pelo menos em seu discurso, preocupações ambientais. Todos, envolvidos no espírito de combate ao desmatamento ilegal e à extração ilegal de madeira, concordaram em acomodar os interesses em conflito e a estabelecer acordos.

Os inimigos passaram a ser comuns aos diversos atores e os males advindos repercutiam indistintamente. Não mais se estranhou a convergência de interesses, que também passou a ser comum e os inúmeros pontos polêmicos foram resolvidos por meio de acordos. Quatorze por cento (14%) dos entrevistados apostaram neste elemento como peça central à aprovação do PL, percentual creditado, em sua maior parte, ao poder executivo federal.

Os atores políticos assumiram posições variadas: proponentes, favoráveis, negociadores, resignados e oponentes. Exceto este último grupo, todos foram, ao final, favoráveis ao PL. Sua aprovação resultou de processo intenso de negociação, de adesão e não em resistência ou veto. O PL alcançou uma união por não disputa.

Com ou sem cristãos e leões, o processo decisório se mostrou tal como um jogo de forças entre grupos de interesses próprios, com vitórias e derrotas. A política resultou de enfrentamentos e compromissos, de competições e coalizões, de conflitos e de trocas convenientes.

Os maiores negociadores estiveram no campo das instituições não estatais e os únicos opositores, eram de dentro do Parlamento, em especial, do Senado Federal. Alguma promoção foi encontrada no Poder Executivo Federal e no Congresso Nacional. Houve, ainda, a predominância, dentre todos os atores políticos, da posição favorável à matéria, apesar de grande ter sido o número de negociadores que apresentaram severas resistências à aprovação da proposta e que condicionaram o seu apoio a determinadas alterações ou adequações ao PL.

Por fim, a partir da negociação e contemplação de interesses, os atores políticos voltados para aprovação da proposta representaram 91% do total. Os oponentes permaneceram isolados. Uns imersos em discursos nacionalistas; outros, em defesa da preservação dos produtos e serviços da floresta; e um grupo com forte viés corporativo, os servidores do Ibama. Todos eles, todavia, usaram argumentos comuns: a ameaça à soberania, a fragilidade do Estado em fazer valer os contratos; a possibilidade de biopirataria, a privatização das florestas.

**A inexistência de forças contrárias que pudessem vetar o PL** representou 8% dos argumentos dos entrevistados. Dentre todos os atores políticos, as instituições não estatais e os membros dos gabinetes dos parlamentares (assessores técnicos dos partidos políticos, os assessores técnicos e chefes de gabinete dos parlamentares e os consultores e analistas legislativos) apostaram nesta condição como importante para a aprovação do PL.

A Confederação Nacional da Agricultura se interessou pela possibilidade de destinação de terras públicas para a abertura de novas áreas para expansão da agropecuária. Mas dispor para o mercado outros usos que não o florestal foi hipótese de difícil sustentação. Alarmantes eram os índices de desmatamentos e a relação estreita que se exemplificava com o avanço da fronteira para expansão do agronegócio. O PL também não tratou de anistia para o desmatamento ilegal, não teve reflexos sobre as propriedades privadas e tampouco envolveu a silvicultura.

Os membros da frente parlamentar em defesa da agropecuária (bancada ruralista do Congresso Nacional), que assumiram a posição típica de *negociadores*, tiveram suas condições de adesão ao PL contempladas. Dentre as principais, citam-se: a) a exclusão do processo de licitação para concessão florestal áreas já ocupadas e convertidas para uso alternativo do solo; b) a identificação de posses mansas e pacíficas exercidas em terras públicas, com a consequente regularização do direito de fato exercido pelos posseiros; e c) a definição de um instrumento transitório que permitisse o acesso aos recursos florestais em áreas públicas e a manutenção da oferta de matéria-prima para a indústria, até que se implementasse a concessão florestal.

**A capacidade do Executivo em controlar a agenda do Legislativo** foi apontada por 11% dos entrevistados como condição importante na aprovação do PL. Foram os assessores técnicos dos partidos políticos, os assessores técnicos e chefes de gabinete dos parlamentares e os consultores e analistas legislativos que mais evidenciaram essa situação.

O poder executivo exerceu o controle direto da tramitação legislativa, com a definição do caráter de urgência constitucional. Por ser importante instrumento que

dispõe para interferir na tramitação de suas propostas, o PL ganhou maiores chances de aprovação.

Por meio dos líderes partidários, o executivo também buscou manipular as nomeações de membros das comissões e de relatores fiéis aos seus interesses. Atuou junto aos líderes da base governista para assegurar a vitória e ainda contou com um Legislativo disposto a cooperar e a votar de maneira disciplinada.

Os burocratas, detentores do monopólio bilateral na relação principal-agente, se beneficiaram da assimetria informacional, o maior de seus trunfos. Obtiveram poderes para atuar na esfera decisória, com inúmeras vantagens sobre o legislativo. Em associação com algumas ONGs, entraram em disputas ao permanecerem no Congresso Nacional. A eles coube a tarefa do convencimento, por meio da persuasão. Trataram de elucidar e explicar os principais pontos do PL, os problemas que se propuseram a resolver; promoveram discussões, abriram-se para o debate com a sociedade civil, recolheram sugestões e se submeteram às negociações.

Moveram-se, ainda, na busca de alianças e se envolveram no processo de negociação, estabelecendo elos nos acordos e nas articulações políticas. Foram peças importantes para qualificar os argumentos e para ajudar a desconstruir posicionamentos contrários ao PL. Essas razões sumarizam a importância do **papel da burocracia** (10%) na aprovação do PL, notado especialmente entre os atores do poder executivo federal.

Em apoio a esse grupo estava a então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva - reconhecida pelos atores políticos como importante interlocutora da Amazônia no governo, que combina os princípios de prudência e de responsabilidade política e social. Esse “**efeito Marina Silva**” foi apontado por 10% dos entrevistados como elemento crucial para a aceitação da proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Foi esse o fator que levou a decisão favorável ao PL de atores que flutuavam em suas posições, que apressou decisões de apoio. Também foi a lembrança desse “efeito” que alguns parlamentares se voltaram para a manifestação de voto de resignação.

A gestão da Ministra abre espaço para a política conservacionista e amplia a possibilidade de uso e exploração florestal. Uma proposta econômica vinda da área ambiental apresentou-se como um efeito surpresa, que funcionou como uma nova lógica política. A área ambiental ganhou um lastro de credibilidade, resultante de uma nova visão: uso e exploração em bases sustentáveis.

A **viabilização de alternativas econômicas** com a manutenção da floresta em pé ganhou força com o apoio de todos os atores políticos, mas alcançou 9% dos entrevistados. Foram os parlamentares que enxergaram a mudança da área ambiental

para a alternativa conciliadora entre os distintos interesses e visões acerca do meio ambiente. As florestas, além de sua função para a manutenção da biodiversidade e equilíbrio ambiental, foram também percebidas como indutoras de desenvolvimento econômico e estimuladoras do desenvolvimento social.

A exploração dos recursos florestais em áreas públicas passou a ser uma saída interessante para o setor florestal e para as comunidades locais, apontada por 10% dos entrevistados, notadamente as instituições não estatais. O **marco legal** proposto no PL é o uso florestal por meio de concessões e a estratégia regulatória passa a fornecer a segurança jurídica e fundiária necessária à indústria madeireira: exploração de madeira legal, sustentável e certificada.

Já havia uma crescente demanda para a criação de um marco regulatório para exploração dos recursos florestais em áreas públicas. É fato. As possibilidades, as experiências internacionais, os preços e a viabilidade do manejo já haviam sido estudados. Mas outro fato é que os defensores das concessões florestais, dentro e fora do governo, mantiveram as suas propostas e as suas indicações de problemas prontas, aguardando o surgimento das janelas de oportunidades. Ou seja, **já havia uma solução antes do problema** se apresentar como tal. O bode já estava no quintal e o ambiente da casa começava a piorar.

No entanto, sem a solução já evidenciada e previamente amadurecida por alguns setores, a janela de oportunidade não seria aberta e o tema, muito provavelmente, não ganharia espaço dentro do Governo. No entanto, determinados fatos foram capazes de adquirir *status* de problema político e ajudaram a garantir a entrada do tema na agenda governamental.

As crises anunciavam os altos índices de desmatamento, os conflitos e a violência provenientes da incerteza fundiária, e da paralisação do setor florestal. O **contexto** evidenciado em crises demandou pressão para ação governamental de tal maneira que grande seria o ônus por não resolvê-los. Essa situação foi comumente lembrada por todos os atores políticos, tendo o poder executivo federal suscitado, a esses fatos, maior ênfase e detalhes. Foi esse o conjunto de elementos que o maior percentual (16%) dos entrevistados apontou para esclarecer as razões pela união inusitada entre atores costumeiramente divergentes nos seus princípios e quase sempre em posições antagônicas nas disputas que envolvem questões ambientais, sociais e econômicas.

Há ainda quem não saiba por onde andam os bodes. O setor madeireiro e os outros atores políticos foram comprados pela possibilidade de alternativa que ainda não foi capaz de tirá-los da inanição. Muitos deles conseguem, após quase 5 anos da promulgação da Lei, enxergar o que não continha na promessa.

Os contratos de transição foram irrisórios e não mantiveram a oferta de matéria-prima para a indústria, os planos de manejo em área pública continuam proibidos, a oferta de área para manejo florestal na Amazônia continua restrita e muitas estão agora destinadas às parcas concessões florestais.

Qual, afinal, a força resultante desta disputa? Apostou-se nos ganhos econômicos advindos do uso e da exploração dos produtos e serviços das florestas. Integrado a esse componente, um quê social se agrega. O meio ambiente, em si, vê os seus recursos preservados por meio dos planos de manejo florestais sustentáveis. O tripé economia- sociedade-meio ambiente se enreda e, nesta possibilidade, os atores políticos se agarraram para garantir a aprovação do PL, ainda que com perdas para alguns leões e cristãos.

Mas a aposta carece de certezas. Recomendam-se futuras pesquisas que avaliem a LGFP nas dimensões do desenvolvimento sustentável (nos aspectos sociais, econômicos e ambientais), incluindo os três modelos de gestão nela previstos: concessão, gestão direta ou destinação para as comunidades. Importa também entender o que há de novo no modelo de destinação de terras públicas para as comunidades locais, bem como a nova relação que vem se estabelecendo entre os assentamentos e as indústrias madeireiras. Tecer avaliações sobre os planos de manejo florestais em áreas concedidas e avaliar a demanda de mercado e busca pela certificação também são elementos importantes para análise da LGFP, bem como analisar o incremento da certificação florestal a partir do instrumento de concessão.

Para efeito de políticas públicas, desafia-se a viabilização das concessões em áreas devolutas, a ênfase em outros modelos de gestão florestal que não a concessão florestal. Também é imperativo que o poder público se volte para as florestas públicas comunitárias, ao apoio às atividades de manejo florestal e, particularmente, vir a mediar as relações contratuais entre as comunidades locais e o setor empresarial.

## **APÊNDICE 1**

### **ESTRATÉGIA METODOLÓGICA, um detalhamento**

As pesquisas qualitativas e quantitativas estão na estrutura deste estudo. A primeira abordagem não busca enumerar ou medir eventos e não emprega instrumental estatístico para análise dos dados. Com seu caráter descritivo, procura compreender os fenômenos e busca descrever, decodificar e interpretar os componentes de um sistema complexo de significados. Por ter enfoque indutivo, desenvolveram-se conceitos, idéias e entendimentos a partir de padrões encontrados nos dados. No entanto, é preciso saber observar, registrar e analisar interações reais entre pessoas, e entre pessoas e sistemas (LIEBSCHER, 1998).

Esse método, todavia, não excluiu os métodos quantitativos, apropriados para situações em que existem medidas quantificáveis de variáveis. Embora difiram na forma e enfoque, se associados, complementam-se nas fases de análise e conclusão.

Este estudo realizou essa combinação, tornando a pesquisa mais forte, segura, com redução de erros advindos da adoção exclusiva de um dos métodos. Considerou, assim, os seguintes meios de pesquisa: análise documental; participação em audiências públicas e reuniões ordinárias e deliberativas no Congresso Nacional; atuação com ONG ambientalistas para a defesa do Código Florestal; participação de encontros, seminários e reuniões sobre Amazônia, desmatamento, setor florestal e questão fundiária; entrevistas exploratórias; e entrevistas individuais semi-estruturada.

O desenvolvimento desta pesquisa estabeleceu um corte espaço-temporal. Teve como marco inicial a análise das primeiras discussões que efetivaram a proposição das concessões florestais, em 2003; e findou em 2011, quase cinco anos após a promulgação da LGFP. Espacialmente, considerou a Amazônia Legal brasileira (escala macro) o estado do Pará (escala meso) e as regiões do Marajó e de integração do rio Xingu (escala micro).

#### ***1. Análise documental***

a) Informações relacionadas ao tema da pesquisa nos jornais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no período de discussão da matéria; notícias em sites governamentais e não governamentais e em jornais e revistas de repercussão nacional, em especial, O Estado de São Paulo (editorial 11/07/2005), Gazeta Mercantil (Editorial 13/08/2004), O Globo (Miriam Leitão, 18/02/2005), Folha de São Paulo (Tendências e debates, agosto/2004) e ÉPOCA (Terra sem futuro, 21/02/05).<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Disponível no acervo do Senado Federal. Data de consulta: 11/05/2010.

b) Estudos produzidos por instituições de pesquisa, organizações não-governamentais e governamentais relacionados aos temas: desmatamento, regularização fundiária, ocupação ilegal de terras públicas, potencial florestal, extração madeireira e outras formas de exploração e ocupação, legal e ilegal, na Amazônia.

c) Atas e documentos produzidos nas reuniões da Conaflor realizadas em 2004 e 2006, num total de oito reuniões.

d) Informações e dados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, via acesso a páginas da web e documentos nos arquivos de ambas as Casas.

Buscou-se dados referentes ao PL nº 4.776/2005 (enviado à Câmara dos Deputados), ao PLC nº62/2005 (enviado ao Senado Federal), ao trâmite legislativo, aos textos integrais das emendas, aos pareceres e voto dos relatores, aos votos dos parlamentares, às justificativas de vetos, às proposições não acatadas, às discussões, ao conteúdo das audiências públicas, aos registros dos seminários realizados, aos estudos de consultores legislativos, aos atores diretamente envolvidos e aos seus interesses explícitos, manifestados via textos, opiniões, sugestões e posições formais.

Recorreu-se, também, às notas taquigráficas de reuniões e audiências públicas realizadas nas casas do Congresso Nacional e fora dele para discorrer, deliberar, discutir e votar o PL:

- Seis reuniões ordinárias na CE da Câmara dos Deputados. Trataram da instalação da Comissão, eleição dos membros, discussão e votação do parecer do relator;
- Seis Audiências Públicas (AP) realizadas na CE destinada a discutir o PL com os seguintes segmentos: academia, setor produtivo, juristas, poder executivo, representantes do poder estadual, ONGs e movimentos sociais;
- Cinco AP realizadas nos estados da Amazônia Legal, com a participação da sociedade civil, dos setores produtivos e do poder público local;
- Seção Extraordinária no Plenário da Câmara dos Deputados para votar o parecer do relator aprovado na CE;
- Reunião na CMA, CAE e CCJ no Senado Federal para discutir e votar o parecer de cada relator;
- Duas Reuniões conjuntas das Comissões em formato de Audiências Públicas destinadas a discutir o PL com os seguintes segmentos: setor produtivo, entidades florestais, poder executivo, ONGs e movimentos sociais;
- Seção Ordinária para discutir e votar os pareceres das Comissões em Plenário do Senado Federal; e

- Seção Ordinária para discutir e votar, na Câmara dos Deputados, as emendas do Senado Federal.

A partir da leitura desse material, as principais opiniões de cada parlamentar e de outros atores convidados para discutir o PL foram consolidadas e serviram para construir o roteiro de entrevistas semi-estruturado, com perguntas específicas. Nessa ocasião também foram colhidas informações sobre os atores políticos e das instituições. Cita-se, por exemplo, busca e análise dos portfólios e das atividades parlamentares. Foram também registrados seus principais pontos de vista, suas principais preocupações, suas posições e sugestões acerca ao PL. O anexo 1 ilustra a produção do material preparatório para as entrevistas.

Foram lidas, analisadas e sistematizadas as 311 (trezentas e onze) emendas apresentadas durante o processo de tramitação do PL no Congresso Nacional (Anexo 2). Estas serviram para avaliar as convergências com os discursos dos parlamentares, bem como construir uma visão geral das demandas do legislativo para o aperfeiçoamento do PL.

e) Documentos, encaminhados ao poder executivo (Presidente da República, Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Ministra do MMA), de manifestação de apoio e de oposição ao PL, bem como de sugestão para alteração:

Tabela 15 – Manifestações de Instituições ao PL.

| Instituição  | Manifestação                              | Data da manifestação |
|--|---|----------------------|
| Federação das Indústrias do Estado de Rondônia (FIERO)                                   | Requer e sugere alteração ao PL           | s/data               |
| Associação Rondonense de Engenheiros Florestais (AREF)                                   | Apoio ao PL                               | 31/03/2005           |
| Greenpeace   | Aponta os riscos e sugere alteração ao PL | s/data               |
| Imazon   | Aponta os riscos e sugere alteração ao PL | s/data               |
| Asibama  | Contrária ao PL                           | 16/01/2006           |
| Assembléia legislativa do Estado do Pará   | Requer e sugere alteração ao PL           | 02/05/2005           |
| Secretaria Especial de Estado de Produção/PA   | Requer e sugere alteração ao PL           | 02/05/2005           |
| GTA  | Apoio ao PL                               | 02/08/2004           |
| FBOMS  | Apoio ao PL                               | 04/08/2004           |
| ABRAF  | Apoio ao PL                               | 01/02/2005           |
| Associação Brasileira da Indústria de Madeira Industrializada e Compensada (ABIMCI)      | Apoio ao PL                               | 16/08/2004           |
| SBS  | Apoio ao PL                               | 06/08/2004           |
| Fiepa  | Apoio ao PL                               | 21/01/2005           |
| Associação Brasileira de papel e celulose (Bracelpa)                                     | Apoio ao PL                               | 02/02/2005           |
| União das Entidades Florestais do Estado do Pará (Uniflor)                               | Apoio ao PL                               | 25/01/2005           |
| Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIPECH) | Apoio ao PL                               | 16/08/2004           |
| Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (Confea)                         | Apoio ao PL                               | s/data               |

(cont.) Tabela 15 – Manifestações de Instituições ao PL.

| Instituição   | Manifestação                    | Data da manifestação |
|---|---------------------------------|----------------------|
| Produtores Florestais Certificados da Amazônia (PFCA) | Requer e sugere alteração ao PL | 19/04/2005           |
| Comissão Nacional de Biodiversidade                   | Apoio ao PL                     | 29/06/2005           |

Fonte: Acervo do Senado Federal. Data da consulta: 11/05/2010.

## ***2. Participação em Audiências Públicas e reuniões ordinárias e deliberativas na Câmara dos Deputados que trataram do PL nº 1.876/99, que propõe a revogação do código florestal.***

As discussões em torno das alterações propostas para o Código Florestal (Lei nº 4.771/65 e MP nº 2.166-67/2001) envolveu atores externos (ONGs ambientalistas, como WWF, Greenpeace, Ipam e ISA); temas de complexidade semelhante ao PL nº 4.776/2005, foco desta pesquisa; além de parlamentares em defesa do meio ambiente e em defesa da agropecuária. A participação nessas ocasiões possibilitou:

- Vivenciar, ainda que em parte, a tramitação de um Projeto de Lei;
- Conhecer a linha ideológica e argumentativa dos principais deputados e atores externos ligados ao setor agropecuário e ambientalista; e
- Entender como são feitas as negociações e as alianças para aprovar ou obstaculizar projetos.

Foram elas:

- 08/06/2010 - Apresentação e discussão do parecer do relator;
- 15/06/2010 - Discussão do parecer do relator;
- 29/06/2010 - Discussão do parecer do relator e definição do calendário de votação;
- 06/07/2010 - Discussão do parecer do relator: vista conjunta e apresentação de votos em separado; e
- 07/07/2010 - Discussão do parecer do relator: apresentação de votos em separado e votação nominal.

## ***3. Atuação em conjunto com Organizações Não-Governamentais Ambientalistas para a defesa do Código Florestal.***

As principais instituições envolvidas - SOS Mata Atlântica, WWF, Greenpeace, Ipam e ISA, estiveram, em parte ou em seu conjunto, presentes em todas as discussões, reuniões e audiências na Câmara dos Deputados, Casa Iniciadora das discussões legislativas sobre a alteração do Código Florestal.

Pretendeu-se entender as estratégias de atuação das ONGs ambientalistas dentro do Congresso Nacional; suas formas de agir para aprovar (ou não) projetos de seu interesse, ampliar apoio e a criar fatos políticos que possibilitem a inserção de suas agendas.

As reuniões da Frente Parlamentar Ambientalista, às quartas feiras pela manhã, na Câmara dos Deputados, agregaram informações e consolidaram percepções sobre o setor ambientalista – interesses, aliados, opositores, linhas de argumentação e formas e meios para agir.

#### ***4. Participação em encontros, seminários e reuniões sobre Amazônia, desmatamento, setor florestal, questão fundiária.***

Pretendeu-se consolidar e ampliar o conhecimento dos temas tratados nesta pesquisa, bem como conhecer os atores envolvidos na temática e com eles estabelecer contato. Apresenta-se a seguir, data, local e objetivo dos encontros, seminários e reuniões.

- 13/04/2010, em Brasília – Diálogos Sustentáveis. Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). Caminhos para o agronegócio sustentável.
- 22/06/2010, em Brasília – Reunião ordinária da CGFLOP para audiência pública do edital de licitação da Flona Amaná.
- 28/07/2010, em Brasília – Reunião extraordinária da CGFLOP para discutir o Manejo Florestal Comunitário, alicerçado no Decreto nº 6.874/2009, que instituiu o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar.
- 09 a 11/08/2010, em Brasília – Seminário Nacional. Universidade de Brasília (UnB). Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas.
- 07/12/2010, em Brasília – Reunião Ordinária da CGFLOP para discutir os pré-editais de concessão florestal, o andamento da concessão florestal da Flona Jamari/RO e o Plano Anual de Manejo Comunitário e Familiar/2011.

#### ***5. Entrevistas Exploratórias***

Foram realizadas entrevistas informais que objetivaram elucidar, complementar e obter informações técnicas, regimentais e a respeito dos bastidores do PL nº 4.776/2005 antes do seu encaminhamento ao Congresso Nacional e quando de sua tramitação em ambas as Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal.

As perguntas foram específicas e dirigidas para cada informante-chave identificado ao longo do processo da pesquisa. O conjunto das principais perguntas está listado abaixo. Algumas delas foram, obrigatoriamente, feitas a todos os entrevistados e estão destacadas em fonte itálica.

Foram alvo da entrevista as consultorias legislativas, as assessorias parlamentares, os chefes de gabinete, as assessorias técnicas de partidos políticos e os técnicos do governo (tabela 16). Os atores entrevistados estão ligados às instituições a que pertenciam entre 2005 e 2006, ano de tramitação e de discussão da LGFP.

Segue, abaixo, síntese das principais perguntas formuladas:

- *Quais as condições que favoreceram a aprovação do PL?*
- *Que acordos anteriores ao encaminhamento do PL foram feitos?*
- *Como foi o histórico de construção do PL?*
- *Porque a oposição/resistência ao PL nos estados não ecoou?*
- *Por que vários grupos, inicialmente contrários ao PL, acabaram apoiando-o?*
- *O que existia no PL que provocou a união de vários atores? O que o PL tinha que atendeu aos interesses, que passaram a ser comuns?*
- *Quais foram os principais acordos entre executivo e legislativo; e entre os setores envolvidos?*
- *Porque o PL não interessou o setor do agronegócio?*
- *A proposta das concessões é, no fundo, de que setor?*
- *Porque as concessões foram a alternativa?*

Tabela 16 - Atores alvo de entrevistas exploratórias <sup>93</sup>

| Instituição (2005/2006)                               |   | Nome                 | Cargo   | Tempo de entrevista (min) | Data      |
|---|---|----------------------|---|---------------------------|-----------|
| MMA   | 1 | Joberto Freitas      | Técnico/Programa Nacional de Florestas            | 40                        | 13/mai/10 |
|   | 2 | Selma Virgínia       | Assessora Parlamentar                             | 120                       | 14/mai/10 |
|   | 3 | Marco Conde          | Técnico/Programa Nacional de Florestas            | 60                        | 7/jul/10  |
|   | 4 | Mauro Pires          | Técnico/Programa Nacional de Florestas            | 90                        | 30/jul/10 |
|   | 5 | Sandra Failace       | Técnica/Secretaria de Desenvolvimento Sustentável | 120                       | 17/nov/10 |
|   | 6 | Mônica Maria Libório | Ministra Interina MMA (2003)                      | 10                        | 3/dez/10  |
| MDA   | 7 | Márcia Muchagatta    | Técnica   | 60                        | 31/mai/10 |
| Associação dos Produtores do Oeste de Jacareaganga/PA | 8 | Pedro José Griebelie | Presidente  | 40                        | 31/mai/10 |

<sup>93</sup> Não foram solicitadas autorizações formais para divulgação dos nomes dos entrevistados. No entanto, todos estavam cientes de que a entrevista seria considerada para análise do tema da pesquisa e que a tese se conclui com a publicação do documento e com a apresentação da metodologia e dos resultados da pesquisa.

(cont.) Tabela 16 - Atores alvo de entrevistas exploratórias.

| Instituição (2005/2006)   |    | Nome                            | Cargo  | Tempo de entrevista (min) | Data                     |
|---|----|---------------------------------|--|---------------------------|--------------------------|
| SOS Mata Atlântica  | 9  | Mário Mantovani                 | Membro   | 20                        | 29/jun/10                |
| Asibama   | 10 | Divino Texeira                  | Técnico do Ibama/Diretoria de Florestas                                    | 20                        | 16/jul/10                |
| Incra   | 11 | Marcos Kovarick                 | Técnico  | 15                        | 19/jul/10                |
| MST   | 12 | José Batista                    | Técnico  | 10                        | 10/ago/10                |
| Greenpeace  | 13 | Sérgio Leitão                   | Coordenador de Políticas Públicas  | 15                        | 11/ago/10                |
| MRE   | 14 | Renato Leonardi *               | Conselheiro/Divisão de Meio Ambiente                                       | 10                        | 11/nov/10                |
| Rede Povos da Florestas   | 15 | João Alfredo/João Fortes *      | Integrantes  | 15                        | 05/11/2010 e 17/11/2011  |
| Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae | 16 | Hulda Oliveira                  | Unidade de Inovação e Tecnologia/Coordenadora Projeto Certificação         | 20                        | 24/jan/11                |
| Congresso Nacional  | 17 | Suely Araújo                    | Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados/Meio Ambiente               | 120                       | 10/jun/10                |
|   | 18 | Joldes Muniz Ferreira           | Consultor legislativo do Senado Federal/Meio Ambiente                      | 120                       | 25/mai/10                |
|   | 19 | Edísio Sobreira                 | Chefe de gabinete do Senador Arthur Virgílio                               | 10                        | 25/mai/10                |
|   | 20 | Walter Rodrigues de Lima Júnior | Assessor técnico do Senador Arthur Virgílio                                | 15                        | 25/mai/10                |
|   | 21 | Erlando Alves                   | Ministério do Meio Ambiente/Assessor técnico da Marina Silva               | 40                        | 26/mai/10                |
|   | 22 | José Estáquio Cançado           | Assessor Parlamentar do Senador Agripino Maia                              | 30                        | 27/mai/10                |
|   | 23 | Franciney França                | Assessora de Meio Ambiente da liderança do PT/Senado Federal/Meio Ambiente | 75                        | 2/jun/10                 |
|   | 24 | Angelito Cassol                 | Assessor do Deputado Beto Albuquerque                                      | 40                        | 8/jun/2010 e 16/jun/2010 |
|   | 25 | Titan de Lima                   | Assessor Técnico da liderança do PT/Câmara dos Deputados/Meio Ambiente     | 30                        | 10/jun/10                |
|   | 26 | João Paulo Vieira de Oliveira*  | Chefe de gabinete da Deputada Vanessa Grazziotin                           | 12                        | 15/jun/10                |
|   | 27 | Maria Celeste Guimarães         | Assessora técnica do PSDB  | 60                        | 22/jun/10                |
|   | 28 | Alda Lopes Camelo               | Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados/Meio Ambiente               | 15                        | 29/jun/10                |
|   | 29 | Maurício Borato *               | Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados/Meio Ambiente                | 10                        | 22/nov/10                |
|   |    | TOTAL (h)                       |  | 20,70                     |                          |

\* por telefone

## **6. Entrevista individual semi-estruturada, por meio de questionários abertos.**

a) Estabeleceram-se os critérios para identificação dos principais atores políticos envolvidos e relevantes no processo de formulação e elaboração da LGFP, seja como propositor, executor ou alvo da política, consoante detalhamento nos anexos 3, 4 e tabelas 18 e 19.

### a.1) Poder Legislativo - Senado Federal

- Identificaram-se os membros do Senado Federal representantes dos Estados da Amazônia Legal.
- Agruparam-se informações sobre cada parlamentar, especificamente: partidos políticos; votos favoráveis e contrários; membros da base de apoio e opositores ao governo; emendas oferecidas; votos contrários à orientação partidária; e membros que se mantiveram na atual legislatura (53<sup>a</sup>). Composição de frentes parlamentares, comissões e subcomissões, com interface ao tema da Tese, entre 2005 e 2006 também foram colhidas.
- Selecionaram-se os parlamentares com participação ativa no processo legislativo como presidente, relator ou membro da CMA, CCJ e CAE e, fundamentalmente, como membro votante do Projeto de Lei aos pareceres das Comissões e em Plenário.
- Preferiram-se os membros mais atuantes e que manifestaram expressamente seus posicionamentos, refletidos nos discursos, proposição de emendas e presenças constantes em plenárias e discussões em audiências públicas.
- Preferiram-se os líderes e vice-líderes partidários, visto que é por meio de acordo de lideranças que se dá o aprimoramento do projeto e a orientação dos votos. Ademais, possuem recursos que controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas e dispõem de importantes poderes de agenda.
- Buscou-se distribuição equitativa de parlamentares dos Estados pertencentes à Amazônia Legal.
- Buscou-se equilíbrio (tabela 17, abaixo) entre votos favoráveis e contrários; partidos políticos; parlamentares da base de apoio e opositores ao Governo; e entre parlamentares com interesses divergentes.

Tabela 17 – Composição política dos Senadores selecionados: Partido político e voto.

| Votos      |            | Base de Apoio/Oposição ao Governo |          | Partido Político |      |    |     |     |             |       |
|------------|------------|-----------------------------------|----------|------------------|------|----|-----|-----|-------------|-------|
| Favoráveis | Contrários | Apoio                             | Oposição | PMDB             | PSDB | PT | PTB | DEM | Sem partido | PCdoB |
| 5          | 3          | 5                                 | 3        | 1                | 2    | 1  | 1   | 1   | 1           | 1     |

Fonte: Dados de pesquisa realizados e fornecidos pela chefia de gabinete do Presidente do Senado Federal. Elaboração própria em 20/03/2008.

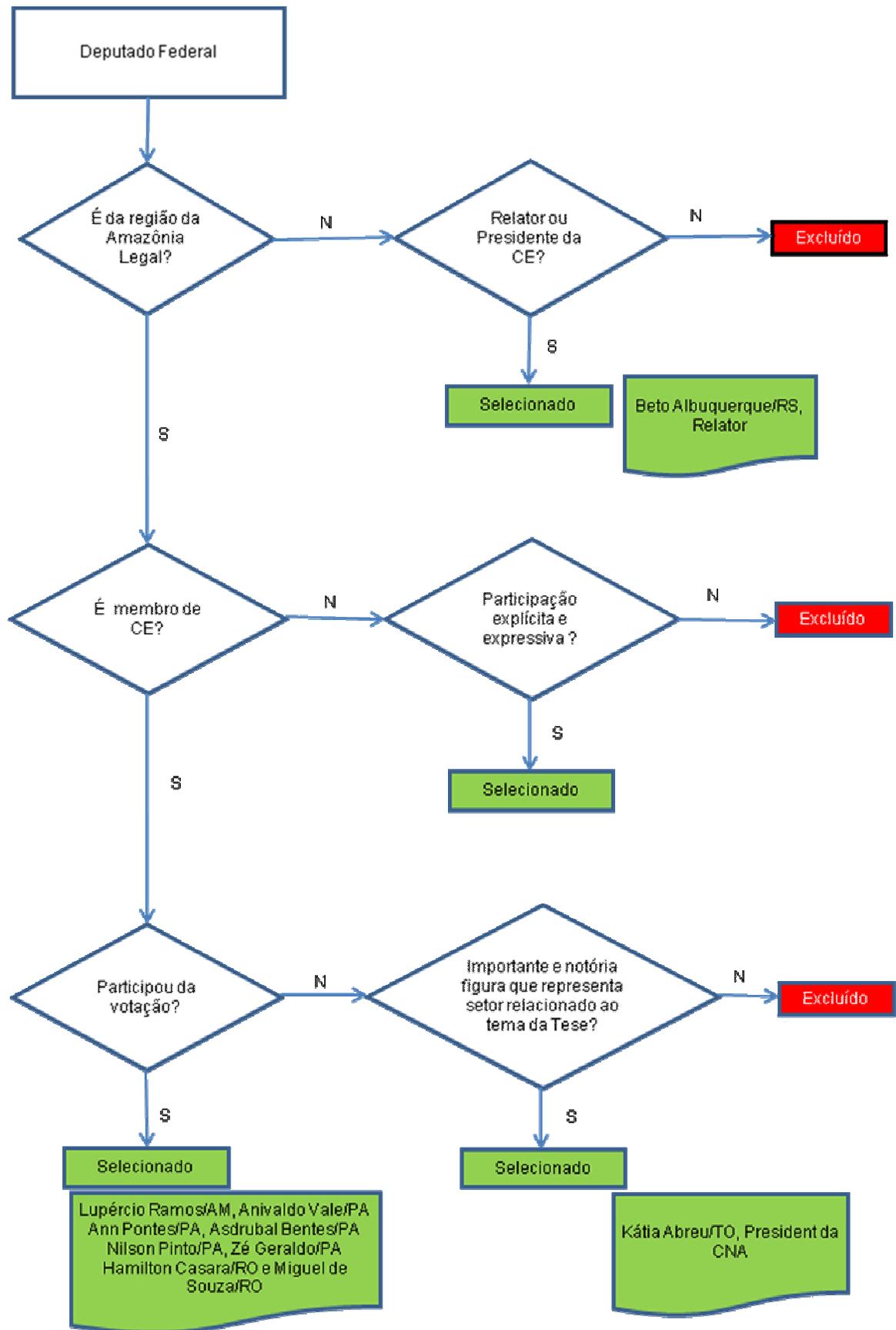
#### a.2) Poder Legislativo – Câmara dos Deputados

- Identificaram-se, dentre os 513 deputados Federais, os membros da Câmara dos Deputados representantes da população pertencente aos Estados da Amazônia Legal. Do total de 114, inseriu-se o Relator da Comissão Especial, o Deputado Beto Albuquerque/RS, também vice-líder do Governo.
- Agruparam-se informações sobre cada parlamentar, especificamente: partidos políticos; votos favoráveis e contrários; membros da base de apoio e opositores ao Governo; emendas oferecidas; votos contrários à orientação partidária; e membros que se mantiveram na atual legislatura (53<sup>a</sup>). Composição de frentes parlamentares, comissões e subcomissões, com interface ao tema da Tese, entre 2005 e 2006, também foram colhidas.
- Selecionaram-se os parlamentares membro da Comissão Especial destinada a dar Parecer sobre o PL n° 4.776/2005, integrada por 6 (seis) Comissões Permanentes. Assim, assegurou-se a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participam da Casa. Destes, foram dispensados os que não votaram e os que não apresentaram emendas. Observou-se, durante a realização das entrevistas, que os membros da Comissão Especial com essas características também não participaram das discussões nas comissões, nas audiências públicas e nas reuniões nos Estados. No entanto, foi mantida a então Deputada (52° legislatura) e atual Senadora Kátia Abreu/TO (53° legislatura), por ser importante e notória figura de expressão ruralista.
- Acrescentaram-se ainda:
  - Os parlamentares atuantes e que manifestaram expressamente seus posicionamentos, refletidos nos discursos, proposição de emendas e presenças constantes em plenárias e discussões em audiências públicas (Vanessa Graziottin/AM, Perpétua Almeida/AC e Maria Helena/RR).

- Liderança da Frente Parlamentar Ambientalista, Deputado Sarney Filho/MA.

Por fim, a figura 8 ilustra e apresenta os critérios utilizados para a seleção dos 14 (catorze) Deputados Federais e o anexo 4 fornece as informações colhidas para o ponto de partida.

(figura 8)



### a.3) Poder Executivo Federal e Poder Judiciário

Estabeleceram-se, como critério para identificação dos principais atores políticos no âmbito federal, as instituições envolvidas nas discussões e na proposta do Projeto de Lei. Para tanto, utilizou-se das atas de todas as reuniões, bem como de informações dos próprios atores para selecionar as instituições mais atuantes e presentes nas reuniões do Grupo de Trabalho de Gestão de Florestas Públicas e nas reuniões da Conaflor, abaixo descritas.

Tabela 18 – Instituições selecionadas para entrevista: Poder Executivo Federal e Poder Judiciário.

| Setor   | Instituição (2005/2006)                   |
|---|---|
| 1. Meio Ambiente                                | MMA                                       |
|   | Ibama                                     |
| 2. Agricultura Familiar/Desenvolvimento Agrário | MDA                                       |
|   | Incra                                     |
| 3. Agronegócio                                  | MAPA                                      |
| 4. Soberania e Defesa Nacional                  | MD  |
| 5. Poder Judiciário                             | Ministério Público do Estado de São Paulo |
| 6. Relações Institucionais                      | Casa Civil da Presidência da República    |

### a.4) Instituições não estatais

Partiu-se de experiências e conhecimento prévio da pesquisadora para identificar e estabelecer o critério de seleção das principais instituições envolvidas e importantes para o processo de formulação e elaboração da LGFP.

As instituições identificadas, a priori, coincidiram com um estudo realizado pelo MMA em 2009 (BRASIL, 2009). O estudo levantou as principais entidades representantes da sociedade civil com atuação na Amazônia Legal. As entidades foram agrupadas em 8 (oito) temas, dos quais esta pesquisa destacou 6 (seis) deles: agronegócio, agricultura familiar, setor madeireiro, indústria, produtos não-madeireiros/biotecnologia e extrativismo.

A estes grupos, acrescentaram-se os setores “regularização fundiária”, “Amazônia/desenvolvimento sustentável” e “Academia”. O setor madeireiro foi agrupado ao industrial, tendo em vista a relação direta que se estabelece entre ambos no que se refere ao processo produtivo da madeireira, da exploração, transformação e comércio (tabela 19).

Tabela 19 – Instituições não estatais selecionadas para entrevista<sup>94</sup>

| Setor                                     | Instituição   |
|---|---|
| 1. Agronegócio                            | CNA   |
|   | Faepa   |
| 2. Agricultura Familiar                   | FASE  |
|   | Contag  |
|   | Fetagri/PA  |
| 3. Setor Madeireiro/Industrial            | CNI/FNABF   |
|   | CNI/Fiepa   |
|   | CNI/AIMEX - Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará |
|   | CNI/ABRAF   |
|   | CNI/ASBF - Associação Sul Brasileira das Empresas Florestais                    |
|   | SIMBAX  |
|   | AIMAT   |
| SIMPASA                                   |   |
| 4. Produtos Não-Madeireiros/Biotecnologia | Amigos da Terra - Amazônia Brasileira   |
|   | ISA   |
|   | Imazon  |
| 5. Extrativismo/Comunidades Tradicionais  | CN  |
|   | Rede Povos da Floresta  |
|   | GTA   |
| 6. Regularização Fundiária                | Via Campesina/CPT (Pará)  |
|   | Via Campesina/MST   |
|   | Contag (núcleo agrário)   |
| 7. Amazônia/Desenvolvimento Sustentável   | FBOMS   |
|   | Ipam  |
|   | WWF Brasil  |
|   | Greenpeace  |
| 8. Academia                               | UFPA/NAEA   |

As entidades representantes da sociedade civil foram incluídas no setor das instituições “não estatais”. Seguiu-se o conceito de Gohn (2010) acerca dos atores que protagonizam as ações coletivas na sociedade civil. Para a autora, fazem parte desse conjunto, as redes de mobilização estruturadas em movimentos sociais, ONGs, associações, entidades assistenciais, dentre outras.

b) Identificaram-se os informantes-chave de cada conjunto de atores

As entrevistas foram iniciadas no Poder Legislativo, tendo em vista a proximidade do término da primeira seção legislativa e o início da campanha eleitoral. A escolha dos deputados e senadores chaves foi definida segundo os critérios já explicitados no item 6a.1) 6a.2). As entrevistas exploratórias reafirmaram os nomes dos parlamentares

<sup>94</sup> Para efeito desta pesquisa, considerou-se a atuação de cada instituição no tema de gestão florestal. Por exemplo, o ISA, apesar de ser caracterizado e reconhecido pela sua atuação junto aos povos indígenas, tem trabalhado e coordenado o Grupo de Trabalho de Florestas no âmbito do FBOMS. De outro lado, o tema em estudo não envolveu as comunidades indígenas, excluídas do processo de concessão florestal. Por estas razões, a instituição foi incluída no setor “Produtos Não-Madeireiros/Biotecnologia”.

importantes para a elucidação da questão da Tese, bem como forneceram informações e conteúdo ao processo de tramitação do PL n° 4.776/2005.

As instituições e os nomes importantes e atuantes no processo foram, da mesma maneira e ao longo da pesquisa, sendo confirmados pelos atores envolvidos. A maior parte deles integrou o PNF e a Conaflor.

#### c) Elaborou-se o roteiro de entrevistas semi-estruturadas

A entrevista semi-estruturada é considerada uma das principais ferramentas de diagnóstico que envolve a participação dos atores sociais. Nela, apenas algumas questões serão determinadas à priori. É conversa orientada para um objetivo definido, qual seja, recolher, por meio do informante, dados para a pesquisa.

Não foram, pois, utilizados questionários nem roteiros formais, mas apenas uma listagem de questões, que funcionaram como um roteiro flexível. Ao contrário dos questionários formais, muitas questões acabaram sendo formuladas durante a entrevista, da mesma maneira que muitas das previamente listadas foram descartadas.

As entrevistas permitiram fazer correções, esclarecimentos e adaptações que a tornaram eficaz na obtenção das informações desejadas. O roteiro de entrevista, com perguntas genéricas e específicas, se baseou nas principais opiniões dos atores, colhidas em publicações, divulgadas em sites, reportagens de jornais ou registradas em notas taquigráficas. As entrevistas foram planejadas e delineadas para o alcance do objetivo: entender as razões que favoreceram a aprovação do PL n°4.776/2005 e conhecer os bastidores de sua tramitação.

Para um roteiro mais direcionado, pesquisou-se o perfil do entrevistado, por meio da biografia do indivíduo e do portfólio da instituição. Por isso, recorreu-se à entrevista para encontrar informações que não puderam ser encontradas nos registros e nas fontes documentárias.

As perguntas, todas abertas, buscaram identificar as condições que favoreceram a aprovação de um Projeto de Lei que:

- Envolveu diversos segmentos, muitas vezes divergentes;
- Tratou de questões polêmicas, como a privatização das florestas, a soberania nacional, a fragilidade estatal e a possibilidade de incentivo à biopirataria;
- Vivia o contexto de aumento de desmatamento e insegurança jurídica das terras, notadamente da Amazônia Legal; e
- Polarizou o Congresso Nacional, dentro de cada partido, nas bancadas dos Estados e dentro da própria base do governo e da oposição.

Buscou-se, desta feita, responder às seguintes indagações:

- Qual a razão da construção rápida de consensos?/Qual a condição que favoreceu a aprovação do PL?
- Qual foi o principal meio utilizado pelos que buscaram a aprovação deste projeto para conseguir apoio?/Como se deu a articulação política? Quais foram os principais acordos?
- Quais os principais segmentos, seus interesses e de que forma a lei expressa o atendimento desses interesses?
- Quais as razões que possibilitaram a inserção deste tema na agenda governamental?
- Qual a razão dessa persistência ao longo de toda a tramitação?
- Do que se trata o PL? Que problema ele busca solucionar? E por que o PL se apresenta como uma alternativa para a reversão do problema?
- Como se deu a escolha dos relatores e dos Presidentes das Comissões?
- O que existia no PL que provocou a união de vários atores? O que o PL tinha que atendeu aos interesses, que passaram a ser comuns?

No poder legislativo o roteiro foi elaborado de maneira a possibilitar a compreender os bastidores da tramitação do PL, as negociações e acordos feitos entre o executivo e o legislativo. Pretendeu-se entender as razões que favoreceram a aprovação do PL em um contexto específico sob a perspectiva ambiental, social, econômica e comercial e que conviveu com diversas polêmicas e segmentos divergentes. O PL chama, ainda, atenção por envolver diversos parlamentares, polarizados em vários níveis.

No poder executivo federal e poder judiciário, as perguntas buscaram esclarecer e compreender como se deu o processo de negociação para inserção do tema na agenda de governo, as condições políticas, a articulação política do executivo com o legislativo, a concepção da proposta de concessão, o nascedouro da lei, os aspectos técnicos de seu conteúdo, e a associação com as políticas de combate ao desmatamento e de regularização fundiária.

Ainda que divergente das questões feitas no legislativo, para todos os entrevistados perguntou-se acerca das condições que favoreceram a aprovação do PL, visto ser esta a principal questão a ser elucidada.

As instituições não estatais forneceram as visões não governamentais; expuseram seus interesses, suas estratégias de combate; mostraram seus espaços de negociação e como foram envolvidas no processo de elaboração do PL; evidenciaram os principais acordos e ilustraram seus pontos de vista, articulados com os projetos institucionais que defendem.

d) Realizaram-se as entrevistas com os informantes-chave do conjunto de atores identificados.

O questionário com as perguntas, em roteiro, sem ordem pré-determinada, foi sendo adequado ao longo da entrevista e adaptado ao tempo disponível do entrevistado. As anotações foram feitas à mão e imediatamente tratadas e trabalhadas em meio digital. Os dados foram utilizados para o estudo dos “fatos”, dos casos e das opiniões.

Após cada entrevista foram colhidas informações sobre novos possíveis atores, bem como confirmação de nomes e instituições importantes no processo. Houve também necessidade de reformulação e readequação do roteiro, bem como da ordem das entrevistas, na medida em que novos informantes-chave se inseriam no rol dos atores importantes e relevantes em relação ao tema da pesquisa.

A questão principal desta pesquisa foi feita para todos os entrevistados, livres para discorrerem sobre elas, sobre os bastidores da tramitação, o contexto e origem da proposta, os acordos estabelecidos, os atores em campo, os interesses em jogo. As razões pela união inusitada entre atores costumeiramente divergentes nos seus princípios e quase sempre em posições antagônicas nas disputas que envolvem questões ambientais, sociais e econômicas, foram analisadas por eles durante as suas falas.

Deste processo, rico de informações variadas, as exposições sobre as razões foram sendo esclarecidas. Todos eles apontaram mais de uma razão, sem que esta pesquisa atribuísse peso a alguma em especial, como, por exemplo, a mais determinante. Por terem sido apresentadas mais de uma alternativa, os resultados não integralizam 100%.

Importa destacar um fato interessante. As razões destacadas por todos os atores entrevistados ficaram restritas a 10 delas, agrupadas nas seguintes categorias:

- Inexistência de forças contrárias ao PL;
- Construção conjunta do conteúdo do PL;
- Possibilidade de uso econômico da floresta;
- Papel da burocracia como peça importante na construção das alternativas e da solução;
- Marco regulatório para a exploração dos recursos florestais;
- Força do poder executivo sobre o legislativo;
- Acordos negociados em situação de crise;
- Contexto de desmatamento crescente, o caos fundiário e o estrangulamento do setor madeireiro;

- Solução pronta, aguardando o momento político oportuno; e
- Efeito Marina Silva, ou seja, componente de expressão nas áreas ambiental e social.

Como se observa, inexistiu a categoria “outras razões”, ou seja, nenhum outro fato foi mencionado por qualquer dos entrevistados.

Todos esses “achados” consubstanciam os principais resultados desta pesquisa e estão analisados nos capítulos que integram esta Tese. As análises realizadas tomam por base todas as entrevistas realizadas, incluindo as de caráter exploratório. Dos 91 informantes, 92,3% foram entrevistados, em tempo aproximado de 60 horas. Todas as entrevistas foram feitas individualmente e a maior parte delas, pessoalmente. Apenas 12% foram realizadas por telefone ou pelo skype.

Cada um dos capítulos, ainda que autônomos, se complementam e se relacionam. São eles, em conjunto, que esclarecem a questão central da pesquisa. Ao final de cada capítulo, apresentam-se os resultados em gráfico, que ilustram as 10 razões destacadas pelos atores políticos como fatos que impulsionaram o tema para a aprovação do PL em estudo. Cada capítulo, no entanto, identifica, analisa, critica e discute parte dos resultados da pesquisa. Alguns deles tratam apenas de uma razão; outros, por possuírem vínculos diretos, agrupam mais de uma delas. Desta forma, os gráficos apresentados em cada capítulo destacam apenas o assunto nele abordado. A área sombreada, apesar de refletir os resultados da pesquisa, é tema tratado em novos capítulos.

As entrevistas, iniciadas pelo poder legislativo, foram realizadas entre maio de 2010 e janeiro de 2011. Em razão das dificuldades inerentes ao período eleitoral, alguns indivíduos, envolvidos no processo de disputa política, foram entrevistados após as eleições, o que, por fim, acabou sendo vantajoso. Alguns deles, como Tasso Azevedo, Marina Silva, João Paulo Capobianco e Carlos Vicente, forneceram os elementos faltantes e esclarecedores; e as perguntas, mais dirigidas e melhor elaboradas pelo tempo de amadurecimento na pesquisa, permitiram melhor compreensão em torno do objeto da pesquisa.

Ainda que as entrevistas gravadas possuam algumas vantagens, esta pesquisa optou pela não gravação das entrevistas.

Dentre as principais vantagens das entrevistas gravadas, cito: possibilitam que o pesquisador possa ouvir e refletir o discurso do entrevistado a qualquer tempo; permitem o uso exato das frases do entrevistado; e contribuem para que o pesquisador fique mais livre para os registros necessários durante a entrevista.

No entanto, as entrevistas gravadas comprometem significativamente a qualidade das informações prestadas. O entrevistado, em ambiente mais formal, passa a se

preocupar com o uso das palavras e com a divulgação de sua fala, tornando-se acuado e deixando de lado o desprendimento para uma conversa, em que vários assuntos, inclusive os possíveis de não serem ditos, possam vir à tona. Esse fato confere, à entrevista gravada, superficialidade e precariedade das informações fornecidas, tratadas com extrema subjetividade.

A pesquisa cobriu 4 (quatro) segmentos:

- Poder Legislativo: Deputados Federais e Senadores da República;
- Poder Executivo Federal: MMA, Ibama, MDA, Incra, MRE (Ministério das Relações Exteriores), MD, Casa Civil e MAPA;
- Poder Judiciário: Ministério Público do Estado de São Paulo, requisitado nas audiências públicas de ambas as casas do Congresso Nacional;
- Instituições não estatais, envolvendo 8 (oito) setores - principais interlocutores da sociedade civil com o setor público (tabela 19).

Para cada segmento foram identificados os principais atores. O estabelecimento dos critérios de seleção levou em consideração a relevância de seu papel e seu envolvimento no processo de formulação e de implementação da LGFP, seja como propositor, executor ou alvo da política.

Por serem os elementos centrais da pesquisa, sua identificação foi criteriosa e representativa. Como condição, os informantes, listados nas tabelas 18 e 19 possuem conhecimento profundo sobre o grupo/instituição que faz parte.

As entrevistas foram feitas com os informantes-chave desse conjunto. A primeira tabela (tabela 20) mostra os parlamentares selecionados, por meio dos critérios construídos e já especificados nos itens 6.a.1) e 6.a.2), bem como a data e o tempo de cada entrevista. A tabela 21, os outros atores.

Tabela 20 - Informantes-chave: Parlamentares<sup>95</sup>

|             |                      | UF | Parlamentar          | Data      | Tempo (min.) |
|-------------|----------------------|----|----------------------|-----------|--------------|
| 1           | Deputado Federal     | AC | Perpétua Almeida     | 23/jun/10 | 10           |
| 2           |                      | AM | Lupércio Ramos       | 22/06/10  | 10           |
| 3           |                      |    | Vanessa Grazziotin   | 06/jul/10 | 8            |
| 4           |                      | PA | Anivaldo Vale        | 20/jul/10 | 15           |
| 5           |                      |    | Ann Pontes           | 07/dez/10 | 60           |
| 6           |                      |    | Asdrubal Bentes      | 16/06/10  | 20           |
| 7           |                      |    | Nilson Pinto         | 08/jun/10 | 20           |
| 8           |                      |    | Zé Geraldo           | 09/jun/10 | 15           |
| 9           |                      | RO | Hamilton Casara      | -         |              |
| 10          |                      |    | Miguel de Souza      | -         |              |
| 11          |                      | RR | Maria Helena         | 23/jun/10 | 18           |
| 12          |                      | MA | Sarney Filho         | 30/06/10  | 10           |
| 13          |                      | TO | Kátia Abreu          | -         |              |
| 14          |                      | RS | Beto Albuquerque     | 30/jun/10 | 35           |
| 1           | Senador da República | AC | Geraldo Mesquita     | 01/jun/10 | 30           |
| 2           |                      | AM | Arthur Virgílio      | 02/jun/10 | 20           |
| 3           |                      | TO | Leomar Quintanilha   | 02/jun/10 | 10           |
| 4           |                      | RO | Mozarildo Cavalcanti | 16/jun/10 | 40           |
| 5           |                      | PA | Flexa Ribeiro        | 23/jun/10 | 45           |
| 6           |                      | MT | Gilberto Goellner    | 16/jun/10 | 40           |
| 7           |                      | PA | Ana Júlia            | -         |              |
| 8           |                      | RR | Amir Lando           | -         |              |
| TOTAL (min) |                      |    |                      |           | 406          |
| TOTAL (h)   |                      |    |                      |           | 6,76         |

Importa mencionar que os deputados Nilson Mourão/AC e Natan Donatan/RO, apesar de fazerem parte da Comissão Especial, não participaram das discussões nas comissões, nas audiências públicas e nas reuniões nos Estados. Por esta razão, pouco tinham a acrescentar. Assim, outros membros previamente selecionados, mas com essas mesmas características, foram retirados do rol dos entrevistados.

A senadora Kátia Abreu, única, dentre todos os parlamentares que taxativamente recusou-se a conversar sobre o tema, foi percebida, ao longo do trabalho, como informante pouco importante para a análise desta pesquisa. Na ocasião de tramitação do PL, a então Deputada Federal, segundo seus próprios colegas, era inexpressiva dentro da bancada ruralista e dentro da CNA. Ainda que membro da Comissão Especial, não participou de nenhuma discussão, não esteve presente em nenhuma reunião ou audiência pública e, sequer, votou.

<sup>95</sup> Não foram solicitadas autorizações formais para divulgação dos nomes dos entrevistados. No entanto, todos estavam cientes de que a entrevista seria considerada para análise do tema da pesquisa e que a tese se conclui com a publicação do documento e com a apresentação da metodologia e dos resultados da pesquisa.

Tabela 21 – Informantes-chave: poder executivo federal, poder judiciário e instituições não estatais <sup>96</sup>.

| Instituição (2005/2006)         |    | Contato                  | Cargo  | Instituição atual (2010)  | t (min) | Data      |
|---------------------------------|----|--------------------------|--|---|---------|-----------|
| <b>PODER EXECUTIVO FEDERAL</b>  |    |                          |  |   |         |           |
| MMA                             | 1  | João Paulo Capobianco ** | Secretário Executivo   | Coordenador da campanha Marina Silva para Presidente da República | 20      | 6/dez/10  |
|                                 | 2  | Marina Silva             | Ministra   | Senadora, candidata à Presidência da República pelo Partido Verde | 15      | 3/nov/10  |
|                                 | 3  | Tasso Azevedo            | Diretor do Programa Nacional de Florestas                                | Instituto Democracia e Sustentabilidade                           | 180     | 19/nov/10 |
|                                 | 4  | Carlos Vicente           | Assessor da Ministra Marina Silva MMA                                    | Senado Federal/Assessor Marina Silva                              | 30      | 3/nov/10  |
|                                 | 5  | Roberta del Giudice      | Técnica do Programa Nacional de Florestas                                | Consultor independente  | 100     | 18/nov/10 |
|                                 | 6  | Maurício Mercadante      | Diretor de Áreas Protegidas  | Câmara dos Deputados/Consultor Legislativo/Meio Ambiente          | 90      | 8/dez/10  |
|                                 | 7  | Raimundo Deusdará Filho  | Diretor do Programa Nacional de Florestas (2002-2003)                    | Codevasf/Diretor  | 100     | 13/ago/10 |
| Asibama                         | 8  | Jonas Corrêa             | Presidente   | Presidente  | 60      | 21/jul/10 |
| MDA                             | 9  | Fani Mamede              | Técnica  | Contag/Secretaria de Meio Ambiente                                | 20      | 28/jul/10 |
| MAPA                            | 10 | Elvison Ramos            | Técnico/Departamento de Cooperativismo                                   | Técnico/Departamento de Cooperativismo                            | 40      | 26/nov/10 |
| Incra                           | 11 | Raimundo Lima            | Diretor de Programas   | Incra   | 60      | 27/jan/11 |
| MD                              | 12 | Comandante Paulo Garcia  | Área de meio ambiente  | Ministério da Defesa  | 30      | 9/ago/10  |
| Casa Civil                      | 13 | Johanes Eck              | Subchefe adjunto de Análise e acompanhamento de políticas governamentais | Casa Civil/Subchefe   | 60      | 29/nov/10 |
| Ibama                           | 14 | Antônio Carlos Hummel    | Diretor  | SFB/Diretor-Geral   | 20      | 16/jul/10 |
|                                 | 15 | Paulo Maia               | Técnico lotado em Santarém (2002-2003)                                   | ICMBio  | 120     | 3/dez/10  |
| <b>PODER JUDICIÁRIO</b>         |    |                          |  |   |         |           |
| Ministério Público de São Paulo | 16 | Herman Benjamin          | Ministério Público de São Paulo  | STJ/Ministro  | 15      | 13/dez/10 |

<sup>96</sup> Não foram solicitadas autorizações formais para divulgação dos nomes dos entrevistados. No entanto, todos estavam cientes de que a entrevista seria considerada para análise do tema da pesquisa e que a tese se conclui com a publicação do documento e com a apresentação da metodologia e dos resultados da pesquisa.

(cont.) Tabela 21 – Informantes-chave: poder executivo federal, poder judiciário e instituições não estatais.

| Instituição (2005/2006)                          |    | Contato                        | Cargo  | Instituição atual (2010)                        | t (min) | Data             |
|--|----|--------------------------------|--|---|---------|------------------|
| <b>INSTITUIÇÕES NÃO ESTATAIS</b>                 |    |                                |  |   |         |                  |
| <b>1. Agronegócio</b>                            |    |                                |  |   |         |                  |
| CNA  | 17 | João Carlos                    | Técnico área de meio ambiente  | CNA   | 30      | 8/jun/10         |
| Faepa  | 18 | Agamenon Menezes               | Presidente   | FAEPA   | -       | -                |
| <b>2. Agricultura Familiar</b>                   |    |                                |  |   |         |                  |
| FASE   | 19 | Letícia Turra                  | Técnica  | Jardim Botânico do Rio de Janeiro               | 15      | 12/nov/10        |
| Contag   | 20 | Ivaneck Alves                  | Consultor Jurídico   | Contag  | 10      | 22/jul/10        |
| Fetagri/PA                                       | 21 | Girolamo Trecanni              | Fetagri/PA   | Iterpa  | 20      | 10/ago/10        |
| <b>3. Setor Madeireiro/Industrial</b>            |    |                                |  |   |         |                  |
| CNI/FNABF  | 22 | Fernando Castanheira           | Gerente Executivo  | Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal | 180     | 21/jul/10        |
| Fiepa/ AIMEX                                     | 23 | Justiniano de Queiroz Netto ** | Presidente do Conselho de Meio Ambiente/FIEPA; Diretor Executivo/AIMEX | FIEPA; AIMEX                                    | 40      | 5/jan/11         |
| ABRAF/ASBF                                       | 24 | Marcílio Caron Neto            | Vice-Presidente; Presidente  | ABRAF; ASBF                                     | 15      | 31/jan/11        |
| SIMBAX   | 25 |                                | Presidente   | SIMBAX  | 240     | 16/fev/09        |
| AIMAT  | 26 | Lúcio Costa                    | Presidente   | AIMAT   |         | 16/fev/09        |
| SIMPASA  | 27 | Luis Carlos Tremonte           | Presidente   | Presidente                                      | -       | -                |
| <b>5. Extrativismo/comunidades tradicionais</b>  |    |                                |  |   |         |                  |
| GTA  | 28 | José Rubens                    | Interlocutor com Governo   | GTA   | 25      | 28/jul/10        |
| CNS  | 29 | Manoel Cunha                   | Interlocutor com Governo   | CNS   | 30      | 28/jul/10        |
| <b>6. Produtos não madeireiros/Biotecnologia</b> |    |                                |  |   |         |                  |
| Amigos da Terra                                  | 30 | Roberto Smeraldi *             | Pesquisador  | Amigos da Terra                                 | 60      | 29/dez/10        |
| ISA  | 31 | Adriana Ramos                  | Coordenação do GT Florestas  | ISA   | 60      | 3/ago/10         |
| Imazon   | 32 | Adalberto Veríssimo *          | Pesquisador sênior   | Imazon  | 15      | 17/jan/11        |
| <b>7. Defesa da regularização fundiária</b>      |    |                                |  |   |         |                  |
| Contag (núcleo agrário)                          | 33 | Cléia Anice *                  | Técnica  | Contag agrário (núcleo)                         | 15      | 03 e 06/ago/2010 |
| Via Campesina/MST                                | 34 | Luis Zarref *                  | Técnico/Setor de meio ambiente   | MST/Setor de meio ambiente                      | 10      | 2/dez/10         |

(cont.) Tabela 21 – Informantes-chave: poder executivo federal, poder judiciário e instituições não estatais.

| Instituição (2005/2006)                        |    | Contato       | Cargo                             | Instituição atual (2010)     | t (min)   | Data      |
|--|----|---------------|-----------------------------------|------------------------------|-----------|-----------|
| Via Campesina/CPT/Pará                         | 35 | Jane Silva *  | Técnica CPT/PA                    | CPT/PA                       | 15        | 2/dez/10  |
| <b>8. Amazônia/Desenvolvimento Sustentável</b> |    |               |                                   |                              |           |           |
| IPAM   | 36 | Cláudia Ramos | Pesquisadora                      | SFB                          | 40        | 30/jul/10 |
| FBOMS/ISA                                      | 37 | André Lima    | Pesquisador                       | Candidato à Deputado Federal | 20        | 14/jul/10 |
| WWF  | 38 | Mauro Armelin | Pesquisador                       | WWF                          | 100       | 12/ago/10 |
| Greenpeace                                     | 39 | Nilo d'Ávila  | Coordenador de Políticas Públicas | Greenpeace                   | 60        | 7/dez/10  |
| <b>9. Academia</b>                             |    |               |                                   |                              |           |           |
| UFPA/NAEA                                      | 40 | José Benatti  | Pesquisador/Professor             | Iterpa                       | 10        | 11/ago/10 |
|  |    |               |                                   |                              | TOTAL (h) | 32,2      |

\* entrevista por telefone

\*\* entrevista por skipe

Os atores entrevistados estão ligados às Instituições a que pertenciam entre 2005 e 2006, ano de tramitação e de discussão da LGFP. Outros, pela sua importância em período anterior, como o Diretor do Ibama em 2003, quando da suspensão de planos de manejo florestais em áreas públicas, também foram entrevistados.

### Obstáculos à pesquisa

Além da demanda por tempo para efetivar os agendamentos, o deslocamento e as esperas, foram encontradas, no Congresso Nacional, em especial, dificuldades para a realização desta pesquisa. Seguem, abaixo, as principais delas.

- Agenda parlamentar de alta demanda por inúmeros assuntos e atores que os requerem para tratar de diversas questões;
- Pesquisa acadêmica e científica não apresenta qualquer vantagem para o Parlamentar e pode, eventualmente, comprometê-lo com as interpretações colhidas. Desta forma, a disponibilidade e a disposição dos parlamentares para atendimento da pesquisa tendeu a ser difícil;
- A pesquisa, de cerca de três meses, esteve restrita a dois ou três dias por semana, tendo em vista as agendas que os parlamentares estabelecem nos seus estados. Esta situação se agravou com a proximidade das eleições e do recesso legislativo, em 17 de julho de 2010;
- Percentual significativo dos selecionados para a entrevista (60%) concorreram às eleições de 2010 para governador e vice-governador (Ana Júlia/PA e Anivaldo

Valle/PA); Senador (Flexa Ribeiro/PA, Vanessa Grazziotin/AM, Arthur Virgílio/AM); e Deputado Federal (Nilson Pinto/PA, Zé Geraldo/PA, Asdrúbal Bentes/PA, Leomar Quintanilha/TO, Amir Lando/RO, Hamilton Casara/RO, Natan Donatan/RO, Perpétua Almeida/AC e Sarney Filho/MA);

- Propostas para votações e discussões importantes, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o PL que trata do sistema de exploração do petróleo do pré-sal e da distribuição dos royalties do petróleo, além do código florestal, reduziram ainda mais as possibilidades de encontro e tempo com os parlamentares;
- Vários parlamentares selecionados para entrevista eram líderes partidários e presidiam Comissões em suas Casas, com seu tempo ainda mais escasso;
- Quatro dos 22 parlamentares selecionados estavam fora desta legislatura, o que demandou novas estratégias para encontrá-los e entrevistá-los; e
- Três dos parlamentares selecionados assumem, na atual legislatura (53°), novas posições políticas, como governador (Ana Júlia/PA), Senador (Kátia Abreu/TO) e vice-prefeito de Belém (Anivaldo Valle/PA).

As entrevistas, no entanto, foram exitosas após inúmeros contatos pessoais com assessores e chefes de gabinete, onde imperou a gentileza e o esforço de apoio ao agendamento das entrevistas com os parlamentares. Utilizou-se, ainda, da abordagem “corpo a corpo” para a apresentação da importância do parlamentar para a pesquisa.

As dificuldades encontradas para entrevistar atores fora do legislativo foram limitadas pela distância. Atores estratégicos para esta pesquisa, a exemplo da Faepa (Federação de Agricultura do Estado do Pará), Fiepa (Federação das Indústrias do estado do Pará), associações e sindicatos de madeireiros, encontravam-se no estado do Pará, concentrados na região de Santarém, que envolve os municípios de Altamira, Novo Progresso, Itaituba e Oriximiná. Todavia, foi exitoso o encontro com algumas dessas instituições, em Altamira, entre os dias 16 a 21 de janeiro de 2009.

Da mesma forma, as ONGs FASE e Rede Povos da Floresta, além de importantes figuras no processo de concepção, elaboração e defesa do PL, como Tasso Azevedo e Roberta Del Guidice, foram entrevistadas em São Paulo e no Rio de Janeiro, entre os dias 17 e 19 de novembro de 2010.

### **Aspectos que favoreceram a pesquisa**

Esta pesquisa foi favorecida por inúmeras condições:

- Tempo de promulgação da lei. Sancionada, promulgada e publicada em 2006, há quase 5 (cinco) anos, a memória dos entrevistados é mais seletiva, contém as principais informações e registros de fatos marcantes e relevantes;

- Sede no Distrito Federal de parte considerável das instituições selecionadas para a entrevista, bem como dos entrevistados;
- Reuniões da CGFLOP. Realizadas em Brasília, permitiu o encontro dos membros/instituições do conselho, importantes para a pesquisa, algumas com atuação e sede em outras cidades. Cita-se, como exemplo, o GTA e CNS, em Manaus;
- Discussões sobre o Código Florestal no Congresso Nacional que possibilitaram contato prévio com ONGs, como o Greenpeace, SOS Mata Atlântica e ISA;
- Rede de contato prévia dentro e fora do governo estabelecida pela experiência profissional da pesquisadora no MMA e MI. Contou com apoio da Casa Civil da Presidência da República, das Prefeituras Municipais, notadamente as do território do Arquipélago do Marajó, estado do Pará; e dos órgãos públicos do estado do Pará: Secretaria de Integração Regional (SEIR), Secretaria de Agricultura (SAGRI), Embrapa Oriental, SEMA;
- Informações já adquiridas em viagens a trabalho pelo MMA e o MI, entre 2004-2006 e 2008-2009, respectivamente.

### **Territórios usados para a pesquisa**

Entre 2008 e 2009, a pesquisa de campo objetivou entender a cadeia de custódia dos produtos da floresta, bem como as dificuldades do setor madeireiro após a intensificação das ações de comando e controle e da suspensão dos Planos de Manejo Florestal em áreas públicas.

Para tanto, visitou-se entre 5 e 10 serrarias, assentamentos e áreas de manejo nos municípios de Anajás/PA e Breves/PA, localizadas no Arquipélago do Marajó (zona do estuário do rio Amazonas) e de Altamira/PA, situada na área da rodovia BR-230 (região da transamazônica). Essas ocasiões forneceram à pesquisa informações sobre o funcionamento do processo de extração e comercialização de madeira na região e possibilitaram análise em bases concretas sobre a realidade da Amazônia.

Na região do estuário do rio Amazonas, entre Pará e Amapá, as microsserrarias representam aproximadamente 74% do total de microsserrarias da Amazônia (LENTINI *et alli*, 2005b). Caracterizam-se por serem empresas familiares que exploram as florestas de várzea do estuário amazônico.

A figura 9 ilustra as principais serrarias dessa região, com destaque em vermelho para as áreas de pesquisa; em verde, as áreas visitadas na Transamazônica; e, em azul, as no estuário: os arredores das cidades de Cametá/PA, Igarapé Miri/PA,

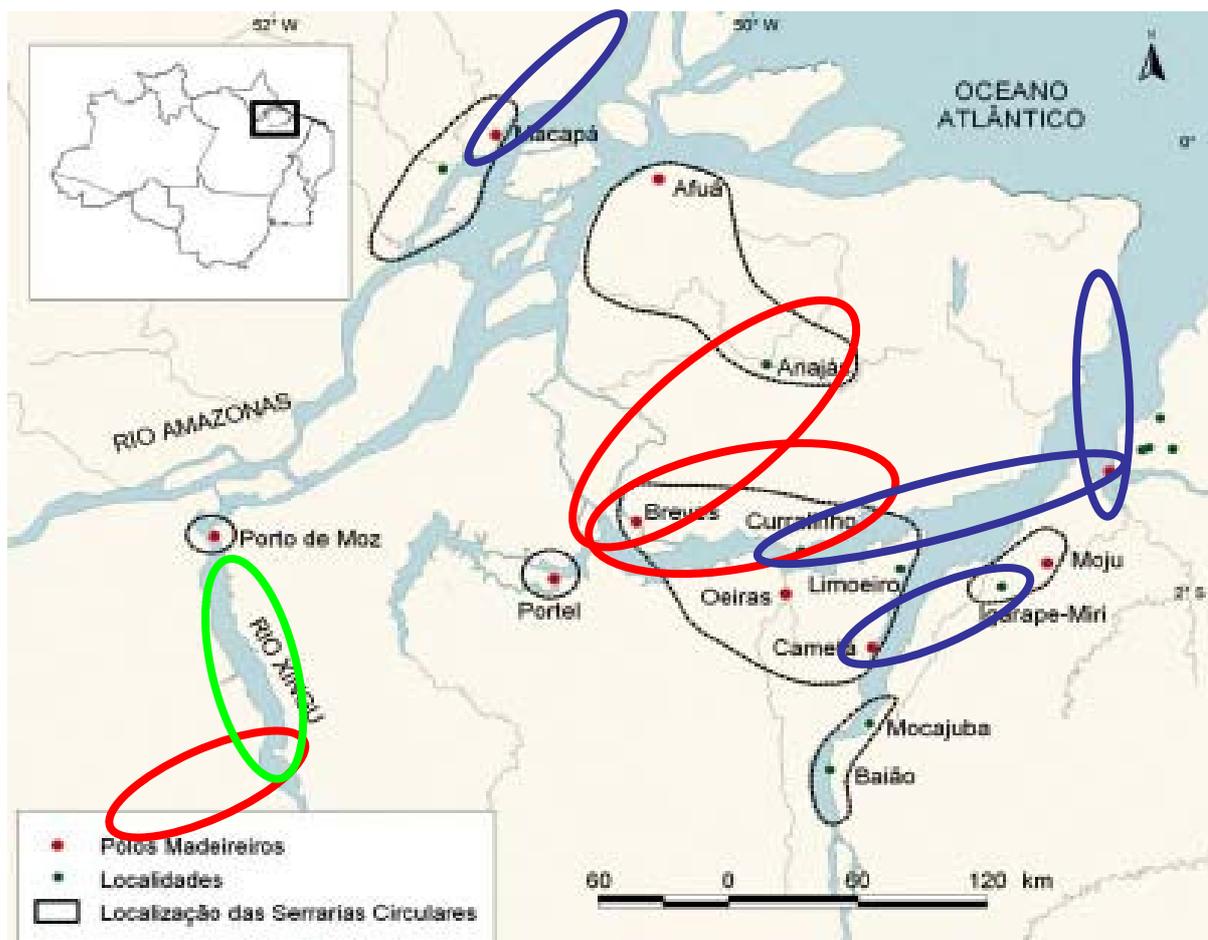
Curralinho/PA, Soure/PA, Salvaterra/PA, Macapá/AP, Tartarugalzinho/AP e Oiapoque/AP.

Na região da transamazônica, viveu-se a aproximação com as populações indígenas e os movimentos sociais, em especial os ligados à defesa do rio Xingu e contrários à instalação da hidroelétrica de Belo Monte. Percorreu-se trecho do rio Xingu, entre Altamira e Senador José Porfírio; e a Transamazônica, entre Altamira e Uruará, regiões de inúmeros e violentos conflitos agrários; relações informais entre madeireiros e assentados, onde impera a relação de vínculo e subordinação desigual.

Visitou-se 3 (três) serrarias no município de Altamira, nas proximidades da sede, todas fechadas em razão da suspensão dos planos de manejo em áreas públicas e das conseqüentes operações de fiscalização, integrantes das ações de comando e controle do governo federal. Foram entrevistados os presidentes do Sindicato das Indústrias do setor florestal do baixo e médio Xingu (SIMBAX), da Associação das indústrias madeireiras de Altamira (AIMAT) e agricultores assentados.

Assim, as análises comparativas ao longo do trabalho fazem referência a ambas as regiões: ao Arquipélago do Marajó e à Transamazônia. A maior parte das análises também foi feita com base nos dados e fatos ocorridos entre 2003 a 2005, período em que o PL estava em elaboração, sendo por eles, portanto, influenciado.

Figura 9 - Microserrarias do estuário e do Baixo Amazonas, 2004.



Fonte e elaboração: LENTINI *et alii*, 2005b.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### I - Documentos Institucionais

BRASIL. Ministério da Integração Nacional, 2007a. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó**, 296p. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/marajo/index.asp#apresentacao>

BRASIL, Ministério da Integração Nacional, 2005a. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/br163/>

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2010. **Plano Anual de Outorga Florestal 2010-2011**. 85p. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/arquivos/paof\\_2011\\_vfsite\\_95\\_2.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/arquivos/paof_2011_vfsite_95_2.pdf). Acesso em 11/03/2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009. **Levantamento das entidades representantes da sociedade civil com atuação na Amazônia Legal e os principais Arranjos Produtivos Locais**. 104p.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2008a. **Plano Anual de Outorga Florestal 2008-2009**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=95&idMenu=549>. Acesso em: 5 jan. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2007c. **Políticas Públicas, Meio Ambiente e Direitos Humanos. Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano BR-163 Sustentável**. Santarém, 22 p. (Relatório).

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2006. Centro de Informação e Documentação. CID Ambiental. **Documento para divulgação da Lei nº11.284/2006 e do Decreto nº 6.063/2007**, p.1.

BRASIL. Presidência da República, 2008b. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 112p. Disponível em: <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/PAS.pdf>. Acesso em 14/10/2010.

BRASIL. Presidência da República, 2005b. **Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 156p. Disponível em: [www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf](http://www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf). Acesso em: 26/02/2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005. **Pacote Verde**. Notas taquigráficas. Audiência Pública. Portaria conjunta 10/2004/MDA/Incr. Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional da Câmara dos Deputados.

CPT, 2005. **Violação dos Direitos Humanos na Amazônia**: conflito e violência na fronteira Paraense. Página 36.

Greenpeace, 2010. **Safra recorde na soja: sinônimo de mais desmatamento?** Disponível para *download* em:

<http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/report/2010/5/zerodefbulletinportWEB>. Acesso em 18/12/2010.

Grupo de Trabalho da Soja (GTS), 2008. **Moratória da soja: avanços e próximos passos** (Relatório). Disponível para *download* em: [http://www.abiove.com.br/sustent/ms\\_relatorio\\_ministro\\_7out08.pdf](http://www.abiove.com.br/sustent/ms_relatorio_ministro_7out08.pdf). Acesso em 18/11/2010.

INPE, 1997. **Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por satélite**. Disponível em <http://mtc-m18.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/vagner/2000/04.28.17.40/doc/pagina3.html>

PARÁ. Secretaria de Meio Ambiente, 2008. **Plano Anual de Outorga Florestal 2008-2009**. Pará: Secretaria de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.ideflor.pa.gov.br/index.php?q=node/72>. Acesso em: 5 jan. 2009.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO/SFB & INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA/Imazon, 2010. **A atividade madeireira na Amazônia brasileira: produção, receita e mercados**. Belém, PA: Serviço Florestal Brasileiro (SFB); Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), 2010.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SILVICULTURA/SBS, 2006. **Fatos e números do Brasil florestal**. 106p. Disponível em: <http://www.ipef.br/estatisticas/relatorios/SBS-2005.pdf>. Acesso em 27/01/2011.

WORLD BANK, 1995. **Bureaucrats in business. The economics and politics of government ownership**. In: A world bank a policy research report. Washington D.C., Oxford University Press.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=pa&tema=mapapobreza2003>. Acesso em 20/10/2010.

IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=pa&tema=mapapobreza2003>. Acesso em 20/10/2010.

## **II - Normas Legais**

Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 14790:2001 - Manejo Florestal: Cadeia de Custódia. Disponível em: <http://www.ipef.br/legislacao/bdlegislacao/arquivos/17034.rtf>. Acesso em 27/01/2011.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Decreto nº 6.874/2009 - Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF, e dá outras providências.

Decreto nº 6.040/2007 - Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Decreto nº 6.321/2007 - Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acrescenta dispositivos ao Decreto nº 4.864/2007.

Decreto 5.975/2006 - Regulamenta os arts. 12, parte final, 15, 16, 19, 20 e 21 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, o art. 4º, inciso III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o art. 2º da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, altera e acrescenta dispositivos aos Decretos nºs 3.179, de 21 de setembro de 1999, e 3.420, de 20 de abril de 2000, e dá outras providências.

Decreto nº 3.179/1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Decreto-Lei nº 2.375/1987 - Revoga o Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências.

Decreto-Lei nº 1.164, de 1971 - Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências.

Instrução Normativa MMA nº 5/2008 - Publica as listas das espécies incluídas nos Anexos I, II e III da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção-CITES, com as alterações estabelecidas em 13 de setembro de 2007 na XIV Conferência das Partes da referida Convenção.

Instrução Normativa MMA nº 03/2002 – Define os procedimentos de conversão de uso do solo através de autorização de desmatamento nos imóveis e propriedades rurais na Amazônia Legal.

Instrução Normativa MMA nº 01/2008 - Regulamenta os procedimentos administrativos das entidades vinculadas ao MMA em relação ao embargo de obras ou atividades que impliquem em desmatamento, supressão ou degradação florestal quando constatadas infrações administrativas ou penais contra a flora.

Instrução Normativa MMA nº 5/2005 - Publica as listas das espécies incluídas nos Anexos I, II e III da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – CITES.

Lei Estadual nº 6.963/2007 - Dispõe sobre a criação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR e do Fundo Estadual de desenvolvimento Florestal - FUNDEFLO, e dá outras providências.

Lei nº 11.952/2009 - Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

Lei nº 11.284/2006 - Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

Lei nº11.132/2005 - Acrescenta artigo à Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Lei nº 11.105/2005 – Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.

Lei nº10.406/2002 - Institui o Código Civil.

Lei nº10.267/2001 - Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

Lei 9.985/2000 - Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

Lei nº 9.795/1999 - Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

Lei nº 9.605/1998 - Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

Lei nº 9.433/1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

Lei nº 8.666/1993 - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Lei nº8.171/1991 - Dispõe sobre a política agrícola.

Lei nº 7.735/1989 - Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências.

Lei nº6.383/1976 - Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras providências.

Lei nº 4.771/1965 - Institui o novo Código Florestal.

Lei nº 4.504/1964 - Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

Resolução Conama 237/1997 – Trata das competências para o licenciamento ambiental.

MP nº 458/2009 - Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis nos

8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.383, de 7 de dezembro 1976, e 6.925, de 29 de junho de 1981, e dá outras providências.

MP nº 422/2008 - Dá nova redação ao inciso II do § 2º-B do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

MP nº 2.166-65/2001 - Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei no 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências.

Portaria Ibama nº 113/1995 - Determina que a exploração das florestas primitivas e demais formas de vegetação arbórea, que tenha como objetivo principal a obtenção econômica de produtos florestais, somente será permitida através de manejo florestal sustentável.

Portaria Incra/MDA nº 10/2004 - Dispõe sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, localizados nos municípios que menciona.

PORTARIA Incra/P/Nº 596/2001 - Determina que sejam recadastrados todos os imóveis rurais com área total de 5.000,0 ha até 9.999,9 ha, localizados nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rondônia, São Paulo e Tocantins.

PORTARIA Incra/P/nº 558/99 - Cancela, no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SCNR, os cadastros de imóveis rurais declarados pelos proprietários, possuidores a qualquer título de imóveis rurais, submetidos a processo de fiscalização de que trata o inciso IV da Ordem de Serviço /INCRA/DC/nº 002, de 26.12.97, publicada no BS/INCRA/nº 52, de 29.12.97, tornando insubsistentes os Certificados de Cadastro do Imóvel Rural - CCIR.

Portaria Incra nº 1.101/2003 - Homologar a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais.

Portaria MMA nº 28/2008 - indica municípios onde incidirão ações prioritárias na Região Amazônica.

RESOLUÇÃO Câmara dos Deputados nº 17/1989 - Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

RESOLUÇÃO Senado Federal nº 93/1970 - Aprova o Regimento Interno do Senado Federal.

### **III - Imprensa**

AGÊNCIA CARTA MAIOR. **Exploração de florestas divide movimento ambientalista.** Disponível em: <http://agenciartamaior.uol.com.br>. Acesso em 20/01/2009.

ÉPOCA. **Terra sem futuro**, 21/02/05

Folha da Mata. Informativo do Setor Florestal. **Crônica de uma crise anunciada**. Belém, julho de 2005. Ano 1, nº 1.

Folha de São Paulo, p. A37, 15 dez. 2005

Folha de São Paulo. **Tendências e debates**, agosto/2004

Gazeta Mercantil, Editorial 13/08/2004

Jornal O LIBERAL. Ano LIX, nº 31.025. Belém, 17/05/2005

O Estado de São Paulo, Editorial 11/07/2005

O Globo, Miriam Leitão, 18/02/2005.

Panorama Econômico - O Globo. **Na terra do meio**, 18/02/2005.

#### **IV - Trabalhos Autorais**

ABRANCHES, S. H., 1988. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados: Revista de Ciências Sociais, 31 (5), p. 5-34.

ACSELRAD, H. 2004. **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais**. In: ACSELRAD, Henri (Org.). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

AGARA, FILHO, S. S., 1993. **Os estudos de impactos ambientais no Brasil: uma análise de sua efetividade**. In: Documentos de Política, n. 18. Rio de Janeiro: IPEA.

ALMEIDA, A. W. B, 1991. **O intransitivo da transição: o Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia**. In: Amazônia – fronteira agrícola 20 anos depois. Museu Emílio Goeldi.

\_\_\_\_\_, 1989. **Terras de Preto, Terras de Santo, Terras de Índio - uso comum e conflitos**. In: Na trilha dos grandes projetos. CASTRO, E. M & HEBETTE, J. (orgs.). Belém: NAEA/UFPA.

ALMEIDA, L. T., 1997. **O Debate Internacional sobre Instrumentos de Política Ambiental e Questões para o Brasil**. In: II Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, São Paulo. p.3-21.

ANDION, C. & SERVA, M., 2004. **Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil**. Revista Venezolana de Economia Social. Ano 4, nº 7, p 1-24.

ARAÚJO, S. M. V. G., 2008. **Lei de Gestão das Florestas Públicas: Polêmicas e Perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados. Estudos da Consultoria Legislativa.

ARAÚJO, S. M. V. G. de & CALMON, P. C. D. P., 2007. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. 332p.

ARAÚJO, V. de C., 2002. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENAP, 27p. Texto para discussão, 45.

ARIMA, E. & ADABELRTO, V, 2002. **Preços da madeira em pé em pólos madeireiros próximos de cinco florestas nacionais da Amazônia.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 28p.

ARIMA, E.; BARRETO, P.; BRITO, M. 2005. **Pecuária na Amazônia: tendências e implicações para a conservação ambiental.** Belém: Imazon. 75 p. Disponível em: <http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/PecuarriaAmazonia.pdf>

ARON, R., 1950. **Social structure and the ruling class.** The European Journal of Sociology, I, p.1-16.

ARROW, K., 1951. **Social choice and individual values.** New Haven, Yale University Press.

AZEVEDO, A; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M., 2008. **A reforma do Estado e a descentralização como forma de efetivação das políticas ambientais.** In: desenvolvimento territorial: diretrizes para a região da BR-163. Volume 2, pg. 151-172.

AZEVEDO, T. R. & TOCANTINS, M. A. C., 2006. **Instrumentos econômicos da nova proposta para a gestão de florestas públicas no Brasil.** In: MEGADIVERSIDADE , Volume 2 , nº 1-2 . Dezembro.

BARRETO, P; ARIMA, E; SALOMÃO, R., 2009. **Qual o efeito das novas políticas contra o desmatamento na Amazônia?** Imazon. Disponível em: [http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/164523desmatamento\\_resultados\\_preliminares.pdf](http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/164523desmatamento_resultados_preliminares.pdf)

BARRETO, P.; PEREIRA, R.; ARIMA, E., 2008a. **A pecuária e o desmatamento na Amazônia na era das mudanças climáticas.** Belém, PA: IMAZON, 40p.

BARRETO, P; PINTO, A; BRITO, B; HAYASHI, S., 2008b. **Quem é o dono da Amazônia?: uma análise do cadastramento de imóveis rurais.** Belém/PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. 74pg.

BARRETO, P. & SILVA, D., 2009. **Os desafios para uma pecuária mais sustentável na Amazônia.** Imazon, nº14, 6pg. Disponível em: [http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/171409oea\\_n14.pdf](http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/171409oea_n14.pdf)

BARRETO, P. & VERÍSSIMO, A., 2002. **Informações e sugestões para a criação de gestão de florestas públicas na Amazônia.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 43p.

BECKER, B., 2004. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 172p.

BENATTI, J. H., 2007. **Posse agroecológica e manejo florestal.** Curitiba:Juruá, 236p.

\_\_\_\_\_, 2002. **A titularidade da propriedade coletiva e o manejo florestal comunitário.** In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: revista dos Tribunais, nº 26, pp. 126-151. Colocar a ref. na bibliogr.

BIRNBAUM, P., 1995. **Conflitos**. BOUDON, Raymond (Org). Tratado de Sociologia. Editora: Jorge Zahar Editor. p.247-281

BOBBIO, N., 1999. **Estado, Governo e Sociedade Civil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G., 1997. **Dicionário de Política**. Brasília: editora Universidade de Brasília, 10º ed. Vol I: 674p. (total 1.330 p.).

BORGATTI, S. P.; JONES, C., 1998. **Network Measures of Social Capital**. In: Connections 21(2): 36.

BRITO, B. & BARRETO, P., 2010. **Primeiro ano do Programa Terra Legal: avaliação e recomendações**. Belém, PA: Imazon. 62p. Il. Disponível em: [http://www.imazon.org.br/novo2008/publicacoes\\_ler.php?idpub=3756](http://www.imazon.org.br/novo2008/publicacoes_ler.php?idpub=3756). Acesso em 12/03/2011.

\_\_\_\_\_, 2009. **Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia**. Belém, PA: Imazon. O Estado da Amazônia. Março, nº10.

BRITO, B & PINTO, A., 2007. **A grilagem de terras na Amazônia**. In: CALENTANO, D & VERISSIMO, A. O Avanço da Fronteira na Amazônia: do *Boom* ao Colapso. Belém, PA: Imazon. 44p il.

BURSZTYN, M., 2004. **Alguns temas da questão setentrional: contribuição ao debate sobre um projeto para a Amazônia brasileira**. In: Amazônia: cenas e cenários. SAYAGO, D; TOURRAND, JF., BURSZTYN, M (orgs). Brasília: UnB, 2004. p. 295-318.

BURSZTYN, M.A.A. & BURSZTYN, M., 2006. **Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos**. In: NASCIMENTO, E. P. de e VIANNA, J.N. S. Economia, meio ambiente e comunicação. Rio de Janeiro: Garamond. p.85- 112.

CALENTANO, D & VERISSIMO, A., 2007. **O Avanço da Fronteira na Amazônia: do Boom ao Colapso**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. 44p il.

CANO, W., 1982. **A Agricultura e Urbanização**, 12p. In: Vieira, Arnaldo Pereira. Política Agrícola. Lavras: UFLA/FAEPE

CARSON, R., 1962. **Silent Spring**. Ed. Houghton Mifflin, 378p.

CASTRO, J. 1973. **Fome: um tema proibido**. O correio, ano I, nº 3, março.

COLEMAN, J., 1990. **Foundations of social theory**. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

\_\_\_\_\_, & FARARO, T. J. (eds.), 1992. **Rational choice theory: advocacy and critique**. Londres, Sage.

DAHL, R., 1967. **Pluralist democracy in the United States: conflict and consent**. In: Rand McNally, Chicago.

\_\_\_\_\_, 2001. **Sobre a democracia**. Editora Universidade de Brasília. 230p.

EASTON, David (Org.), 1970. **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro, Zahar, Capítulo 7.

FIGUEIREDO, A., C., 2000. **Government Performance in a Multiparty Presidential System: The Experiences of Brazil**. XVIII World Congress of Political Science, IPSA, Québec.

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F., 2001. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2º Ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV. 232p.

\_\_\_\_\_, 1997. **Executive-legislative relations and legal output, 1988-1995**. In: Annual Conference at the Institute of Latin American Studies: Power structure, interest intermediation and policy making – prospects for reforming the State in Brazil. London.

\_\_\_\_\_, 1996. **O Congresso Nacional: organização, processo decisório e produção legal**. In: Cadernos de Pesquisa. CEBRAP; Entrelinhas, p. 1-97

FONSECA, I. F & BURSZTYN, M., 2009. **A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local**. In: Sociedade e Estado, vol. 24, nº 1, p. 17-46.

\_\_\_\_\_, 2007. **Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável**. In: Ambiente e Sociedade, vol.10, n.2, pp. 169-186.

GARCIA, J. D., 2002. **Perspectivas estruturais da comercialização de produtos florestais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 71p.

GARFIELD, S. & COLLEGE. B., 2000. **As raízes de uma planta que é hoje o Brasil: os índios e o Estado-nação na era Vargas**. In: Revista Brasileira de História, volume 20, número 39. São Paulo. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882000000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-01882000000100002&script=sci_arttext). Acesso em 14/01/2011.

GODBOUT, J., 2002. **Homo donator versus homo economicus**. In: MARTINS, P. H (org.). A dívida entre os modernos. Petrópolis: Vozes. p. 63-97.

GOHN, M. G., 2010. **Movimentos sociais e redes de mobilização civil no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes.

GRAZIANO DA SILVA, J., 1996. **A industrialização e a urbanização da agricultura brasileira**. In: A Nova Dinâmica da agricultura brasileira. Unicamp, São Paulo.

\_\_\_\_\_, 1988. **A Globalização da Agricultura**. In: SILVEIRA, M & VILELA (eds.) Globalização e Sustentabilidade da Agricultura. Jaguariúna, Embrapa Meio Ambiente (Série Documentos, pp.29 a 38).

\_\_\_\_\_, 1982. **A Modernização Dolorosa**. R.J. Zahar Ed.

HALL, A., 2005. **A luta pela terra no Brasil: conflito, sobrevivência e a interface rural-urbana**. In: Amazônia Sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. COY, M. & KOHLHEPP. G. (coord.). Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen, Alemanha. 332p.

HARDIN, G., 1968. **The tragedy of the commons**. In: Science, vol. 162, p. 1243-1248. Disponível em:

<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full.pdf?sid=5972cbdc-0a91-4b80-9b17-bec63102b38b>.

HEBETTE, J., 2004a. **A velha questão da terra na Amazônia: a estrutura fundiária Amazônica da colônia ate hoje.** *In:* Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA. Vol II, p. 33-41

\_\_\_\_\_, 2004b. **A colonização na Amazônia brasileira: um modelo para uso interno.** *In:* Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA. Vol II, p. 275-288

JARA, C. J., 1998. **A sustentabilidade do desenvolvimento local – desafios de um processo em construção.** Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura: Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco.

KAIMOWITZ, D & ANGELSEN. A, 1998. **Economic Models of Tropical Deforestation – a Review Center for International Forestry Research.**

KINGDOM, J. W., 2006. **Juntando as coisas.** *In:* Saravia, E. & Ferrarezi, E. Políticas Públicas. Coletânea - Vol. 1, Brasília, Enap, p.219-224.

\_\_\_\_\_, 1995. *Agendas, alternatives and public policies.* Noston. Litte Brown.

LITTLE, P. E., 2001. **Os conflitos socioambientais: um campo de Estudo e de ação política.** *In:* BURSZTYN (Coord.) A difícil sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond Universitária,. p. 107-122.

LE TOURNEAU, FRANÇOIS-MICHEL & BURSZTYN, MARCEL, 2010. **Assentamentos rurais na Amazônia: contradições entre a política agrária e a política ambiental.** *In:* Ambiente & Sociedade. Cam'pinas, vol. XIII, nº 1, p. 111-130.

LENTINI, M.; PEREIRA, D.; CALENTANO, D.; PEREIRA, R., 2005. **Fatos florestais da Amazônia 2005.** Belém: Imazon. 142p. Disponível em: <http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/FatosFlorestais2005.pdf>

LENTINI, M. VERÍSSIMO, A., PEREIRA, D., 2005. **A Expansão Madeireira na Amazônia.** *In:* O estado da Amazônia, nº 2. Belém: Imazon. 4p. Disponível em: [http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/ea\\_2p.pdf](http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/ea_2p.pdf)

LENTINI, M.; VERÍSSIMO, A.; SOBRAL, L., 2003. **Fatos florestais da Amazônia 2003.** Belém: Imazon.

LIEBSCHER, P., 1998. **Quantity with quality? Teaching quantitative and qualitative methods in a LIS Master's program.** *In:* Library Trends, v. 46, n. 4, p. 668-680.

LIMA, J. C. & MOURA, M. do C., 2005. **Trabalho atípico e capital social: os agentes comunitários de saúde na Paraíba.** *In:* Sociedade e Estado, Brasília, v. 20, n. 1, p. 103-133, jan./abr.

LINDBLOM, C.E., 1981. **The policy making process.** 2° ed. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.

\_\_\_\_\_, 1979. **Still mudding – not yet through.** *In:* Public Administration Review, nº XXXIX, p. 317-336.

LOUREIRO, V. R. & PINTO, J. N. A., 2005. **A questão fundiária na Amazônia**. Estudos avançados 19 (54).

MARGULIS, S., 2003. **Causas do desmatamento da Amazônia brasileira**. Brasília: Banco Mundial. 80 p.

\_\_\_\_\_, 1992. **Controle ambiental: coisa para rico**. In: Planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, n 7.

MARTELETO, R. M. & SILVA, A. B. O., 2004. **Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local**. In Ci. Inf., Brasília, v. 33, n. 3, p.41-49, set./dez.

MARTINEZ-ALIER, J., 2005. **Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad**. Rebelión ecología Social. Disponível em: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=22206>

MAUSS, M., 2003. **Ensaio sobre a dádiva**. In: Sociologia e antropologia [1924]. São Paulo. p. 294-314.

MILLS, W. C., 1982. **A elite do poder**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar.

MOSCA, C., 1966. **A classe dirigente**. In: SOUZA, Amaury de (org.), *Sociologia política*. Rio de Janeiro, Zahar.

MOTTA, R, S. & REIS, E. J., 1994. **The applications of economic instruments in enviromental policy: the brazilian case**. In: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, n. 48, v. 4, out-dez. p.551-575.

MUCHAGATA, M, 2008. **Formação de agenda e participação da sociedade civil na gestão de florestas públicas brasileiras**. In: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov.

NASCIMENTO, E. P., 2001. **Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual**. In: A Dificil Sustentabilidade. Bursztyn, Marcel (org.) Garamond Universitária, p. 85-105.

NORTH, D. C., 1990. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge Univesity Press.

OLSON, M., 1999. **A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP.

OSTROM, E. 2004. **The drama of commons**. Disponível em: <http://books.nap.edu/catalog/10287.html>

\_\_\_\_\_, 2002. **Reformulating the Commons**. Ambiente & Sociedade. Ano V, n°10. 22p.

\_\_\_\_\_, 1990. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press.

PARADA, E. L., 2006. **Política y políticas públicas**. In: Saravia, E. & Ferrarezi, E. Políticas Públicas. Coletânea - Vol. 1, Brasília, Enap, p. 67-95.

PARETO, V., 1966. **As elites e o uso da força na sociedade.** *In:* SOUZA, Amaury de (org.), *Sociologia Política*. Rio de Janeiro, Zahar.

PASQUIS, R (coord.); LE TOURNEAU, F. M. ; MACHADO, L. ; MELLO, N. A. de; NUNES, B., 2003. **As Amazônias, um mosaico de visões sobre a região.** Brasília DF: Banco Mundial, CDS/UnB (Relatório).

PELTZMAN, S., 1989. **The economic theory of regulation after a decade of deregulation.** *In:* Brookings Papers on Economic Activity – Microeconomics. Brookings Institution

PEREIRA, C, & MULLER, B., 2000. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro.** *In:* Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 15, n° 43. p.45-67.

PEREIRA, L. C. B., 1997. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 58 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; v. 1).

PEREIRA, L. R., 2004. **Direito das Coisas.** Brasília: Senado Federal. STJ. História do Direito Brasileiro. Direito Civil. Volume I. 404p.

PETERS, B. G., 1981. **The problem of bureaucratic government.** *In:* Journal of Politics, v. 43, n° 01.

PIKETTY, [J., 2003. Social Capital and the Collective Management of Resources. Science, 302: 1912-1914.](#)

PRZEWORSKI, A., 1988. **Marxismo e escolha racional.** *In:* Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 3, n. 6, pp. 5-25.

PUTNAM, R. D., 2006. **Comunidade e Democracia: experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV editora. 5ª edição.

RIBEIRO, A.C. & CASTRO, E., 2008. **Lei de Gestão de Florestas Públicas e impactos na BR-163.** *In:* CASTRO, E. Sociedade, território e conflitos: BR-163 em questão. Belém: NAEA, 297p.

ROCHA, K. *et alii*, 2000. **O valor de opção das concessões nas florestas nacionais da Amazônia.** IPEA. *In:* Texto para discussão n° 737. Rio de Janeiro, jun. 2000, 34p.

RUA, M. G., 1998. **Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos.** *In:* Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998, v. , p. -.

RUA, M. G. & AGUIAR, A. T., 1995. **A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making.** Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, n. 12.

SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, H. C., 1999 **The Advocacy Coalition Framework: an Assessment.** *In:* SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the Policy Process. 2° ed. Boulder: Westview Press, p. 117-166.

\_\_\_\_\_, 1993. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach.** Boulder: Westview Press.

SABATIER, P. A. & WEIBLE, C. M., 2007. **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications**. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2° ed. Boulder: Westview Press, p. 189-220.

SABOURIN, E. 2004. **Dádiva e reciprocidade nas sociedades rurais contemporâneas**. Disponível em: <http://www.jornaldomauss.org/>

SANTOS, M. H, de C., 1996. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós constituinte**. In: I Congresso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo – CLAD. Rio de Janeiro. 34p.

SAUER, S., 2005. **Human rights violations in the Amazon: conflict and violence in the State of Pará**. Goiânia: CPT; Rio de Janeiro: Justiça Global; Curitiba: Terra de Direitos.

SAYAGO, D. *et alli*, 2004. **Um olhar sobre a Amazônia: das cenas aos cenários**. In: *Amazônia: cenas e cenários*. SAYAGO, D; TOURRAND, JF., BURSZTYN, M (orgs). Brasília: UnB, 2004. p. 17-30.

SAYAGO, D. & MACHADO, L., 2004. **O Pulo do Grilo: o Incra e a questão fundiária na Amazônia**. In: *Amazônia: cenas e cenários*. SAYAGO, D.; TOURRAND, JF; & BURSZTYN, M. (orgs). Brasília: Universidade de Brasília. Pg. 217-235.

SOUZA, C., 2006. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n° 16. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 14/01/2011.

SOUZA JÚNIOR, C. M de., VERÍSSIMO, A., AMARAL, P. H., 2002. **Identificação de áreas com potencial para a criação de florestas nacionais no estado do Pará**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 37p.

TEMPLET, P. H., 1995. **Grazing the commons: an empirical analysis of externalities, subsidies and sustainability**. In: *Ecological economics* 12 (1995) 141-149.

VEIGA, B. J; TOURRAND, JF; PIKETTY, M. G; POCCARD-CHAPUIS, R; ALVEA, A. M.; THALES, M. C., 2004. **Expansão e trajetórias da pecuária na Amazônia: Pará, Brasil**. Brasília: editora Universidade de Brasília. 162p.

VERÍSSIMO, A. & BARROS, A. C., 1996. **A expansão da atividade madeireira na Amazônia — impactos e perspectivas para o desenvolvimento do setor florestal do Pará**. Imazon.

VERÍSSIMO, A.; BARRETO, P.; MATTOS, M.; TARIFA, R.; UHL, C., 1992. **Logging impacts and prospects for sustainable forest management in an old Amazon frontier: the case of Paragominas**. *Forest Ecology and Management* 55: p. 169-199.

VERÍSSIMO, A., CALENTANO, D., JÚNIOR, C. S., SALOMÃO, R., 2006. **Zoneamento de áreas para manejo florestal do Pará**. In: *O estudo da Amazônia*. IMAZON, n° 8.

VERÍSSIMO, A.; LIMA, E. & LENTINI, M. 2002. **Pólos madeireiros do Estado do Pará**. Belém: Imazon. 75 p.

VERÍSSIMO, A; UHL, C.; MATTOS, M., BRANDINO, Z., VIEIRA, I., 1996. **Impactos sociais, econômicos e ecológicos da exploração seletiva de madeiras numa região de fronteira na Amazônia Oriental: o caso da Tailândia**, 39p. *In*: BARROS, A.C.; VERÍSSIMO, A., (Eds.). A expansão da atividade madeireira na Amazônia: impactos e perspectivas para o desenvolvimento do setor florestal no Pará. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.

VILLANUEVA, 2006. **Estudio introdutorio**. *In*: Saravia, E. & Ferrarezi, E. Políticas Públicas. Coletânea - Vol. 1, Brasília, Enap, p. 43-65.

TOMASZEWSKI, 2003. **Breves considerações sobre o Direito das Coisas no Novo Código Civil**. Disponível para download em: <http://www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto618.rtf>. Acesso em 14/10/2010.

WEBER, M., 1992. **Ensaio de sociologia**. 5º ed., Rio de Janeiro, Editora Guanabara.

\_\_\_\_\_, 1963. **The essentials of bureaucratic organization: an ideal-type construction**. *In*: MERTON, R., K. *et alli*. Reader in Bureaucracy. Glencoe, Illinois: Free Press. p. 18-27

\_\_\_\_\_ & COHN, G., 1956. Weber e a burocracia. Coleção grandes cientistas sociais, vol.13. Atica, 3º Ed.

WEIBLE, C. M., 2005. **Beliefs and Perceived Influence in a Natural Resource Conflict: an Advocacy Coalition Approach to Policy Networks**. *In*: Political Research Quarterly. Nova York, vol. 58, nº 3.

WEHRMANN, M. E. S; DUARTE, L. M., 2004. **O que há em comum entre região das Missões e lavrados de Roraima? Ou os percursos da soja até a Amazônia legal**. *In*: Amazônia: cenas e cenários. SAYAGO, D.; TOURRAND, JF; & BURSZTYN, M. (orgs). Brasília: Universidade de Brasília, pg.139-167.