



IX

**Encontro da Sociedade
Brasileira de Economia
Ecológica**

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica

IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Outubro de 2011
Brasília - DF - Brasil

O AGRONEGÓCIO E A BANCADA RURALISTA DO CONGRESSO NACIONAL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DA LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS: POR QUE O DESINTERESSE?

Susana Lena Lins de Góis (Codevasf) - susana_lena@hotmail.com

*Doutora e Mestre em Desenvolvimento Sustentável (UnB/CDS). Engenheira Agrônoma (UnB). Empregada pública.
Analista em Desenvolvimento Regional.*

1. Introdução

As políticas públicas envolvem elementos de oportunidade e de crise. Na construção e tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 4.776/2005, que tratou da gestão de florestas públicas para a produção sustentável, as crises geraram oportunidades de alianças não usuais e de omissões também incomuns.

A construção do PL envolveu atores de distintas ideologias e, por consequência, posições naturalmente contrapostas. Dentro do Congresso Nacional, as relações entre a Frente Parlamentar Ambientalista e a Frente Parlamentar em Defesa da Agropecuária, por exemplo, tendem a ser conflituosa. Essa situação se agrava quando os recursos florestais e fundiários estão envolvidos na disputa.

Não restam dúvidas de que esses temas estavam na essência, na origem, na concepção e nos princípios do PL nº 4.776/2005. Mas, então, *quais as razões da pouca expressão desses atores na disputa política? Porque, afinal de contas, a ausência de veto?*

Amplia-se a curiosidade na medida em que se vivencia as discussões em torno das alterações do Código Florestal¹. As rivalidades foram claramente evidenciadas a partir das tentativas, não exitosas, de estabelecimento de acordos na Câmara dos Deputados².

Diferentemente do que aconteceu com a proposta de alteração dessa norma, assume-se, como hipótese, que a bancada ruralista do Congresso Nacional e o agronegócio não se viram afetados pela política. Nela, não havia impedimentos ou interferências que significassem alterações em suas estratégias ou na realização de seus projetos. Considera, ainda, que esses atores negociaram o seu apoio à proposta.

¹ Lei nº 4.771/1965 e MP 2166-67/2001

² O Presidente da Câmara dos Deputados instituiu a Câmara de Negociação das Mudanças do Código Florestal. Na sua função, a busca pelo consenso. O Projeto de Lei nº 1.876/1999 que trata do tema, no entanto, foi para a Casa Revisora ainda com uma série de polêmicas. Dentre as principais, citam-se: a) a emenda de plenário nº 164 que propõe, dentre outros, a transferência aos Estados a possibilidade de legislar sobre os limites e cultivos nas Áreas de Preservação Permanentes; b) o Programa de Regularização Ambiental. Nele, destaca-se a suspensão de cobranças de multas por infração referente a suspensão irregular de vegetação nativa cometida antes de 22/07/2008.

A construção desses argumentos se sustenta nas teorias de políticas públicas delineadas por Kingdon (2006; 1995). E, de fato, os pontos polêmicos foram equacionados por meio de acordos. Os interesses não só puderam ser conciliados como não se mostraram conflitantes a ponto de obstruir o PL.

Este trabalho está estruturado em três partes. A primeira analisa as principais demandas do agronegócio e da bancada ruralista diante das polêmicas que permearam a construção do PL e a sua tramitação no Congresso Nacional. A segunda mostra a visão, pouco dominante, desses atores diante da proposta de gestão florestal para a produção sustentável. A terceira, por fim, a conjuntura de fatos que não favoreceram a mobilização das forças do agronegócio contrárias ao PL.

2. Metodologia

Para responder a questão de investigação, duas estratégias foram consideradas. Analisaram-se as informações adquiridas nos arquivos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, bem como 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.

As entrevistas, base da segunda estratégia, partiram de roteiros semi-estruturados³. Para análise da posição do poder legislativo, identificaram-se os representantes dos estados da Amazônia Legal⁴. Em ambas as Casas, selecionaram-se os parlamentares com participação ativa no processo legislativo 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 foi por meio de acordo de lideranças que se deu o aprimoramento do projeto e a orientação dos votos. Contaram com os recursos necessários para atuar em nome de suas

³ Foram alvo das entrevistas os seguintes atores: poder legislativo, poder executivo federal, setor madeireiro/industrial e agronegócio.

⁴ Na Câmara dos Deputados selecionaram-se 14 deputados membros da Comissão Especial. Asegurou-se, assim, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares. Foram entrevistados 11 deputados, dentre os selecionados. No Senado Federal, 8 senadores. Destes, 6 foram entrevistados.

bancadas e dispuseram de importantes poderes de agenda. Buscou-se, ainda, equilíbrio entre votos favoráveis e contrários; partidos políticos; parlamentares da base de apoio e opositores ao governo; e entre parlamentares com interesses divergentes.

O estabelecimento dos critérios para seleção dos outros atores levou em consideração a relevância de seu papel e o seu envolvimento no processo de formulação e de implementação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP), seja como proponente, executor ou alvo da política⁵.

3. Negociando interesses.

O processo de construção da LGFP envolveu temas polêmicos: 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. Muitas delas permearam as preocupações da bancada ruralista e do agronegócio. As maiores discussões, no entanto, giraram em torno da necessidade de regularização fundiária antes mesmo da aprovação da Lei (item 3.1). Outras questões trataram do reconhecimento das posses legítimas, que garantiria aos ocupantes os direitos estabelecidos em norma jurídica específica (item 3.2).

3.1. Regularização fundiária, primeiro; concessão florestal, depois.

O poder executivo federal, o setor madeireiro/industrial e o agronegócio reconheceram, no PL, a tentativa da União de se apropriar de suas terras. A proposta teve, sem dúvida, rebatimento na regularização fundiária na Amazônia, ao buscar diminuir a pressão sobre a grilagem e a posse ilegítima em áreas públicas.

O destino dado aos que ocupam terra pública foi uma das maiores inquietações da bancada ruralista. Houve grande consenso em torno da impossibilidade de

⁵ *Poder executivo federal*: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Meio Ambiente (MMA); *Setor madeireiro/industrial*: Confederação Nacional das Indústrias/Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (CNI/FNABF), Federação das Indústrias do Estado do Pará/Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará (Fiepa/ AIMEX), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas/Associação Sul Brasileira das Empresas Florestais (ABRAF/ASBF); e Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS). *Agronegócio*: Confederação Nacional de Agricultura (CNA) e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (Fetagri/PA).

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. Esta, defendeu a bancada, se daria via titulação definitiva, de maneira a permitir a garantia dos direitos de inúmeras famílias que ocuparam a região, incentivadas por uma clara política estatal implementada a partir da década de 1960⁶. Importou também a defesa da regulamentação de uso de um importante bem econômico, sustentado, muitas vezes, na ilegalidade e na informalidade.

Lamentou-se 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. A LGFP não tratou das posses não enquadradas em comunidades locais⁷, nem tampouco das áreas ocupadas, particularmente na década de 1970.

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 do setor industrial (CNI), da Sociedade Brasileira de Silvicultura (SBS) e da CNA.

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

⁶ A atração de capitais produtivos foi 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 aos mercados nacional e internacional. Seu vazio, percebido como isolamento e fragilidade, propiciou a elaboração de um plano estratégico de povoar a Amazônia, já no regime militar sob a ótica do slogan “integrar para não entregar”. Para maiores detalhes ver: ALMEIDA (1989); BECKER (2004); CALENTANO & VERISSIMO (2007); HEBETTE (2004 a,b); SAYAGO *et alli* (2004); LE TOURNEAU & BURSZTYN (2010).

⁷ Artigo 3º, inciso X da nº 11.284/2006: “populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”.

titulação definitiva. Para eles, impossível seria desvincular o PL da situação fundiária.

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 podiam ser punidas por inoperância e pelas políticas contraditórias e de difícil alcance, tamanha as disfunções da burocracia⁸ 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 Legal⁹?

O Projeto impôs um ordenamento para o setor florestal. É o Plano Anual de Ooutorga Florestal (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

⁸ Utilizaram-se os conceitos de Peters (1981), Weber (1963) e Weber & Cohn (1956) para entender as funções e disfunções da burocracia.

⁹ 53% é o valor indicado pelo estudo de BRITO & BARRETO (2009).

conservação da natureza; e das áreas necessárias à garantia dos direitos de posse das populações tradicionais.

O PAOF é primeiro instrumento de enfrentamento da regularização fundiária, sem o qual não poderá haver a concessão florestal. O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é 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 Legal¹⁰.

3.2. Planos de manejo suspensos e 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/Incrá, 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 Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (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 reduziu.

¹⁰ A MPV nº 458/2008 (Lei nº11.952/2009) veio complementar o PL nº 4.776/2005 e a norma gerada, na opinião de muitos parlamentares, pacificar a região.

O impacto na região foi 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 exemplos¹¹.

Diante do impasse, aprovar-se-ia o PL depois de resolver a questão fundiária ou o PL é aprovado assim mesmo? Tratar-se-ia da área de posse e da área grilada da mesma maneira? Como ficariam os planos de manejo em áreas públicas e em execução?

O PL foi, então, sendo adaptado de maneira a assegurar aos atuais detentores dos Planos de Manejo Florestais Sustentáveis (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 juntou à bancada ruralista da Câmara dos Deputados e convenceu a Casa de que os Planos em posse legítima precisariam continuar. Argumentaram que o posseiro não sairia 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 Autorizações de Transporte de Produtos Florestais (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 Sistema Nacional de Meio

¹¹ Para maiores detalhes ver: LENTINI *et alli*. (2005); MARGULIS (2003); VERÍSSIMO *et alli*. (1992).

Ambiente (SISNAMA), avaliará o andamento do manejo florestal; o outro, órgão fundiário, a situação da ocupação.

Duas situações foram 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.

Por fim, mais um ponto equacionado. Outra demanda, contudo, gerou muita tensão: a tentativa de optar 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. 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.

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. Os atores cederam no intuito de ver o conflito negociado sem grandes enfrentamentos, que tenderiam, assim, a ser elevados. Ruz (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 favoráveis¹².

4. A visão que não aglutinou maiorias.

¹² Cita-se, como exemplo, a MPV nº 458/2008. Na norma gerada, a Lei nº 11.952/2009, estão detalhadas as regras para a regularização fundiária de ocupações em terras da União na Amazônia Legal.

Os padrões de mudança nas políticas públicas a partir da perspectiva analítica das “*advocacy coalitions*” são explicados por Sabatier & Weible (2007). Nessas coalizões estão grupos de agentes governamentais ou não-governamentais reunidos a partir do compartilhamento de um conjunto de crenças (*beliefs*). Utilizam-na para influenciar nas decisões sobre determinado campo de políticas públicas (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1999).

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 uma delas 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).

Qual foi a coalizão defendida pelo agronegócio e pela bancada ruralista do Congresso Nacional?

A CNI e Fiepa 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, as posições dos representantes do setor produtivo explicitaram 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. Essas características se identificam com a existência da coalizão *desenvolvimentistas modernos* sugerida por Araújo (2007).

Instituições que atuam no campo do agronegócio (MAPA, CNA e Fetagri/PA), ainda que admitissem o uso sustentável, fizeram a defesa do utilitarismo puro. Deixaram 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.

Assumiram a 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. Desconsideraram, ainda, os direitos das populações tradicionais em conflitos que envolvem interesses econômicos; e deram ênfase à participação do setor privado. Tem-se, pelas acepções de Araújo (2007), a coalizão *desenvolvimentistas tradicionais*.

Essas visões, no entanto, não foram majoritárias, não fizeram parte da coalizão dominante. Foi na gestão da Ministra de Estado de Meio Ambiente, Marina Silva, que se abriu espaço para a política conservacionista e se ampliou a possibilidade de uso e exploração florestal.

Nessa coalizão, *socioambientalista*, encontrava-se a maior parte das Organizações Não Governamentais e o Ministério do Meio Ambiente. Nela, o dueto “economia sustentável” e “meio ambiente econômico” se assemelham. Possuem 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 Sistema Nacional de Meio Ambiente (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.

A 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. Houve 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.

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.

Ademais, 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.

5. Fatores que imobilizaram as forças contrárias.

A proposta de gestão de florestas públicas para a produção sustentável não considerou a possibilidade da inclusão de terras públicas para expansão do agronegócio, nem teve reflexos sobre as propriedades privadas - fatos que reduziram drasticamente a mobilização de forças que poderiam vetar o PL.

5.1. O PL nº 4.776/2005 e a possibilidade de ampliação do mercado de terras.

A ampliação do mercado de terras pela bancada ruralista tem sido um dos motes de suas disputas no Congresso Nacional. Envolve uma série de políticas, tais como: alteração do código florestal, com a redução na restrição de uso; redução da faixa de fronteira; e até a exploração mineral e de outras atividades em unidades de conservação de uso sustentável¹³.

Embora o argumento não esteja explícito nas notas taquigráficas das audiências públicas no Congresso Nacional que tratou da gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a ampliação do mercado de terras para o agronegócio constituiu, naquele momento, hipótese de difícil sustentação. Teria sido delicada a defesa da destinação de terras públicas para dispor ao mercado outros usos que não o florestal.

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 desmatamento¹⁴, 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? Reconhecida esta dificuldade, houve restrição de argumento nesta direção. A argumentação sólida e bem construída do conteúdo do PL nº 4.776/2005, fez com

¹³ PL nº 1.876/1999, PL nº 2.275/2007 e PL nº 5.722/09, respectivamente.

¹⁴ Área total deflorestada na Amazônia Legal no período 2003/2004: 2,7 milhões de hectares, o segundo maior índice da história, inferior apenas ao de 1994/1995 (INPE/PRODES. Taxas anuais. Dados disponíveis em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>. Acesso em 15/06/2011).

que as lideranças ruralistas se vissem em situação política melindrosa. Difícil seria fazer a defesa 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/Incrá. 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 o agronegócio 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.

5.2. O desinteresse da Silvicultura.

A retirada da atividade de silvicultura das atribuições da nova instituição criada, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), foi a primeira resistência vencida e a única demanda explícita da CNA, junto aos parlamentares. Decorre de uma série de emendas que trataram do conflito de competência entre o MAPA e o SFB. 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”¹⁵.

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, impresivíveis 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. 14¹⁶).

Esse assunto, ponto de tensão e demanda do 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.

6. Considerações finais

¹⁵ 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. Atualmente, Ministro do Supremo Tribunal de Justiça.

¹⁶ Disponível para download em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/307054.pdf>. Acesso em 12/02/2010.

Um conjunto variado de fatores e de atores levou à aprovação do PL nº4.776/2005. A força do agronegócio e da bancada ruralista do Congresso Nacional revelou pouca expressão na luta contra a proposta que envolveu temas fundiários e ambientais, ambos de notório interesse desses atores. A ausência de resistências ou veto à gestão de florestas públicas para a produção sustentável alcançou um quadro curioso de união por não disputa. Três elementos explicam esta situação. O primeiro deles: a aprovação do PL envolveu negociações que contemplaram as exigências e os acordos estabelecidos.

Foram acolhidas as condições estabelecidas por esses atores para adesão à proposta. 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 conseqüente 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.

No segundo aspecto está o compartilhamento de crenças típicas da coalizão *socioambientalista*, em contraposição ao predomínio da visão *desenvolvimentistas tradicionais* do agronegócio e a bancada ruralista do Congresso Nacional. A coalizão dominante, *socioambientalista*, se deu 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.

Por fim, alguns fatores reduziram a força desses atores: a) a retirada das florestas plantadas e do fomento às atividades produtivas de base florestal privada do escopo do PL; b) a desvinculação da silvicultura das atribuições do MMA, em consonância com a política agrícola; e c) a inexistência de espaço e de aliados para a defesa da ampliação do mercado de terras para a expansão do agronegócio, tendo em vista, aparentemente, a conjuntura histórica dos alarmantes índices de desmatamentos.

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.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, A. W. B, 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.

ARAÚJO, S. M. V. G., 2007. **Coalizões de Advocacia na Formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política. 332p.

BECKER, B., 2004. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 172p.

BRITO, B. & BARRETO, P., 2009. **Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia**. Belém, PA: Imazon. O Estado da Amazônia. Março, nº10.

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.

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

KINGDON, 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.

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>
- MARGULIS. S., 2003. **Causas do desmatamento da Amazônia brasileira**. Brasília: Banco Mundial. 80 p.
- PETERS, B. G., 1981. **The problem of bureaucratic government**. *In: Journal of Politics*, v. 43, n° 01.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- WEBER, M., 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, 3° 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, n° 3.